



UiO • **Department of Public and International Law**
University of Oslo

Kirsten Sandberg

Alminnelig forvaltningsrett, JUS 2211, våren 2015

Instruksjonsmyndighet og delegasjon



Personell kompetanse – to temaer

- Instruksjonsmyndighet
- Delegasjon

Læringskrav:

Studenten skal ha god forståelse av:

- Reglene om delegasjon og intern styring i forvaltningen

Litteratur:

- Eckhoff Smith kap. 8 (organisasjons- og instruksjonsmyndighet) og kap. 9 (delegasjon)
- Graver kap. 11 (instruksjonsmyndighet) og kap. 12 (delegasjon)

Organisasjons- og instruksjonsmyndiget

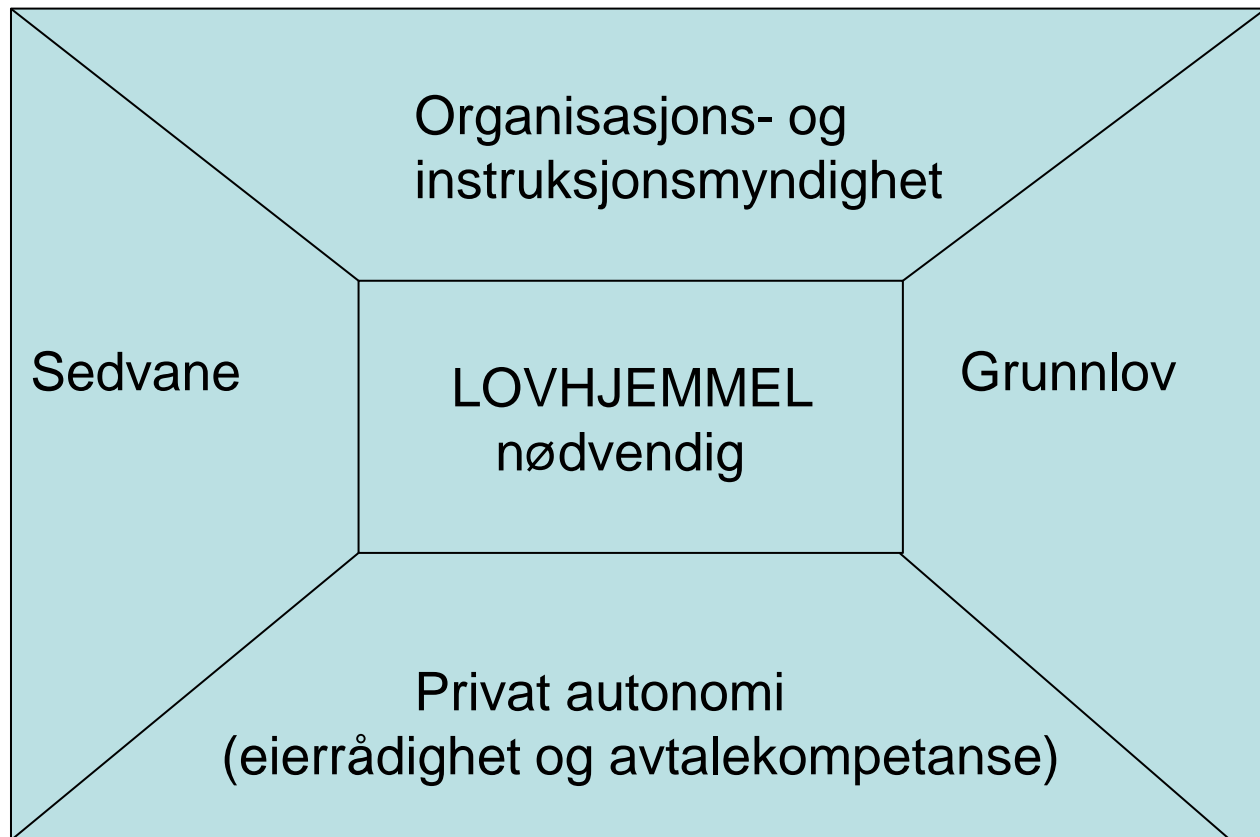
Definisjoner

- Hva er **organisasjonsmyndighet**?
Kompetanse til å bestemme hvilke organer forvaltningen skal bestå av, og hvordan det enkelte organ skal være organisert
- Hva er **instruksjonsmyndighet**?
Kompetanse til å bestemme hva et underordnet organ skal gjøre, eller en underordnet person i samme organ

Hvor møter vi organisasjons- og instruksjonsmyndigheten i forvaltningsretten

- Avgjørelser truffet i medhold av denne myndigheten er ikke **enkeltvedtak** fordi de ikke er rettet mot «private personer», jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b jf. bokstav a
- Avgjørelser som ellers ville trenge **lovhjemmel** kan treffes overfor underordnede i kraft av instruksjonsmyndigheten

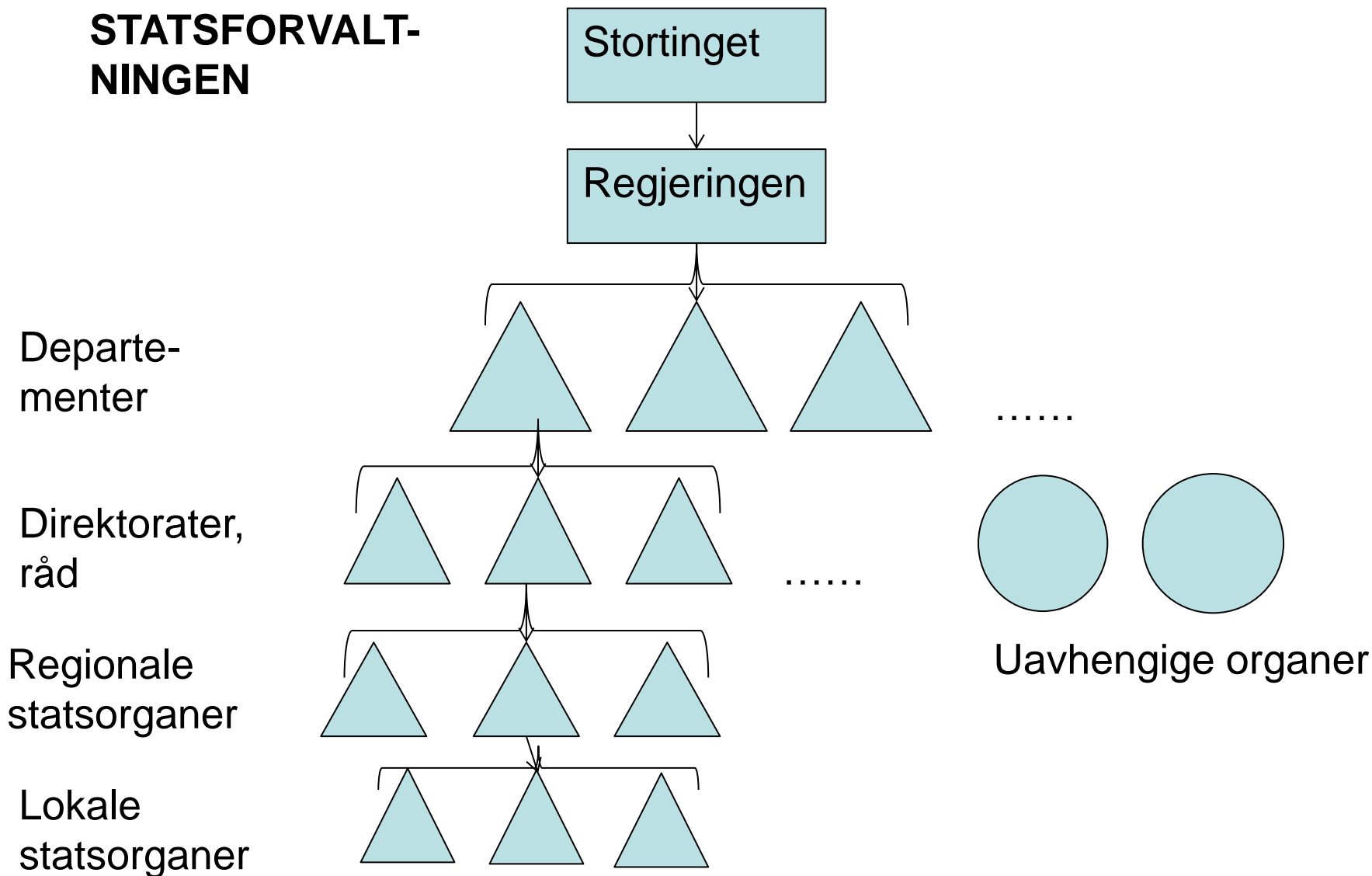
Legalitetsprinsippet, jf. Eckhoff



Organisasjonsmyndigheten og dens rettslige grunnlag

- Både Stortinget og Regjeringen har kompetanse til å organisere forvaltningen
- Regjeringens kompetanse følger av Grl. § 3
- Unntak kan gjøres i lov, innenfor rammene av Grunnloven
- Men Grl § 12 gir Regjeringen enerett til å bestemme hvilke departementer vi skal ha og oppgavefordelingen mellom dem

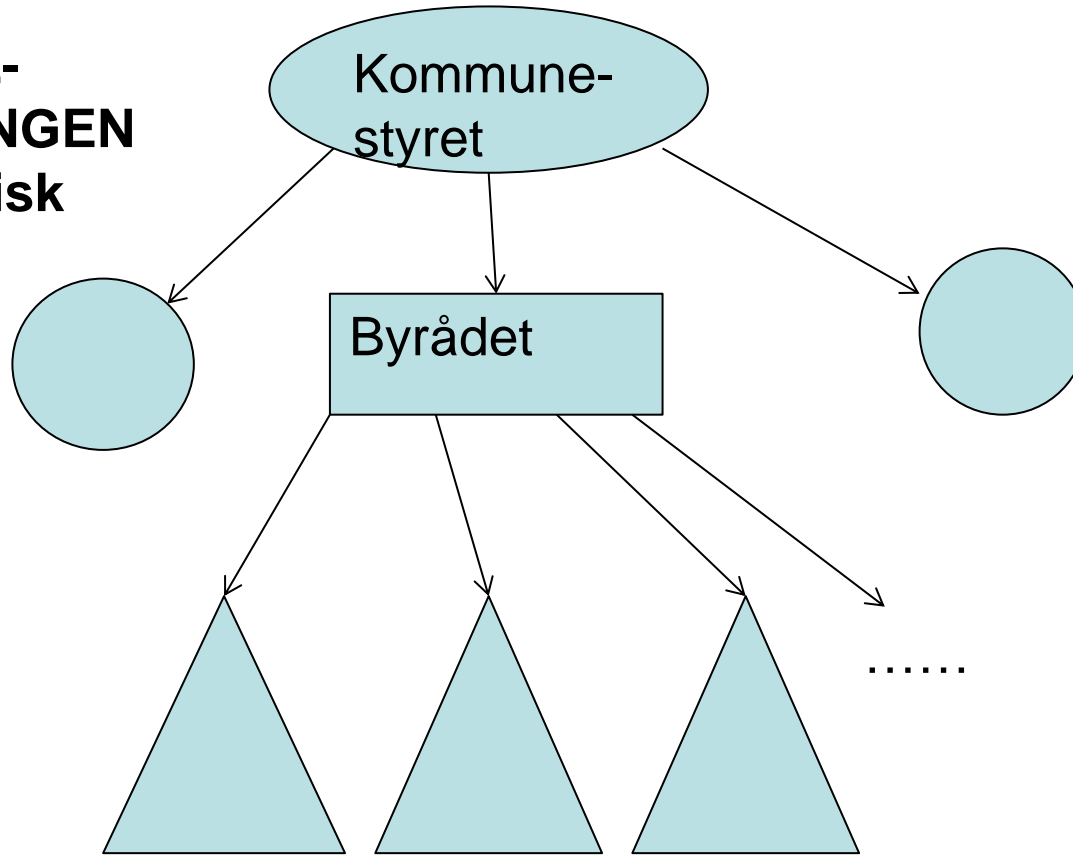
STATSFORVALT- NINGEN



**KOMMUNAL-
FORVALTNINGEN
parlamentarisk**

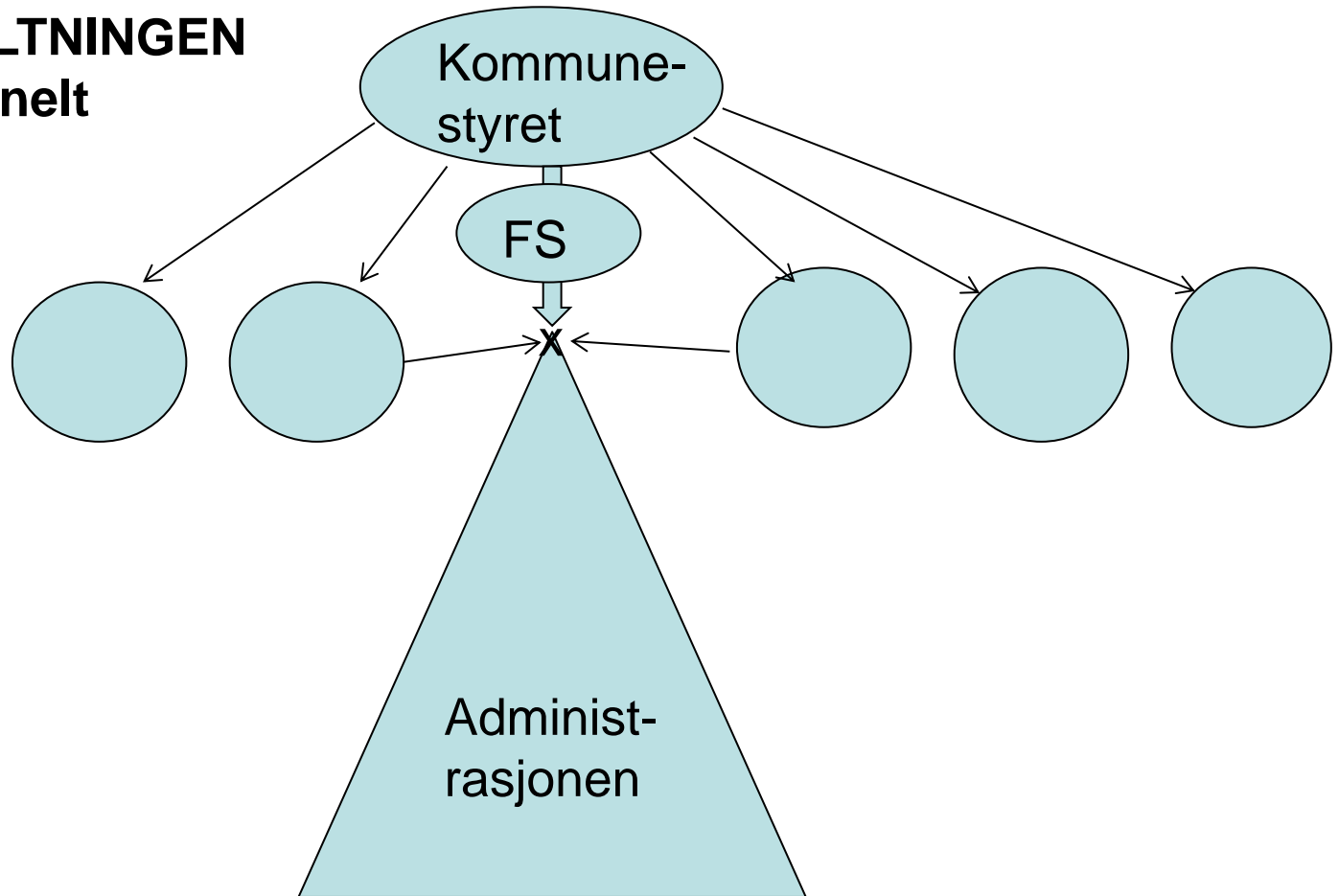
Faste utvalg
og komiteer

Byråds-
avdelinger



KOMMUNAL- FORVALTNINGEN tradisjonelt

Faste utvalg
og komiteer



x = administrasjonssjefen (rådmannen)

Instruksjonsmyndigheten

- Hovedregel: Overordnede organer kan instruere underordnede. Og en overordnet kan instruere en underordnet i samme organ
- Rettslig grunnlag: Grunnloven § 3 Utøvende makt hos kongen, og sedvaneretten
- Må klarlegge over- og underordningsforholdene i forvaltningen
- Se etter mulige lovfestede begrensninger

Hensyn

- For:
 - Demokratisk styring med de samfunnsmessige prioriteringene
 - Sikre ensartet praksis
 - Koordinere behandlingen mellom forskjellige organer
- Mot:
 - I enkeltsaker: kan hindre forsvarlig utredning av saken
 - Klagebehandling kan bli illusorisk

Hva er instruksjer?

- **Plikter** som pålegges innad i det offentlige, til et underordnet organ eller underordnede tjenestemenn i samme organ
- De får vanligvis ikke virkning utad og kan ikke påberopes av private
- Ved tvil om noe er en instruks eller noe annet, se på innholdet, ikke på navnet
- Rundskriv kan inneholde instruksjer om lovtolking og saksbehandling. Kan inneholde bindende instruksjer, men ofte ikke

Regjeringens og andre statlige organers instruksjonsmyndighet

- Regjeringen kan instruere alle underordnede organer
- Hvilke er underordnet: Følger av hvordan de er organisert. Departementer, direktorater, fylkesmenn, den statlige delen av NAV, andre statlige regionale eller lokale organer
- Også disse organene kan instruere de som ligger lenger ned i hierarkiet

Regjeringens og andre statlige organers instruksjonsmyndighet forts.

- Klageinstans er som regel et overordnet organ og kan da instruere. Men ikke alltid, f.eks. når statlig organ er klageinstans for kommunale vedtak
- I noen tilfeller kan et organ administrativt høre under ett departement, mens det kan instrueres av andre. F.eks. fylkesmannen

Regjeringens og andre statlige organers instruksjonsmyndighet forts.

- Kommunene regnes ikke som underordnet, jf. kommuneloven § 6
- Heller ikke andre organer som uttrykkelig er gjort uavhengige ved lov.
- Dette kan by på tvil, loven må tolkes.

Momenter:

- Faglig begrunnet uavhengighet
- Organets sammensetning
- Eget rettssubjekt

Hva kan det instrueres om

Generelle instruksjer:

- Lovtolking, innenfor lovens ramme
- Saksbehandling
- Skjønnsutøvelse

I enkeltsaker:

- Lovtolking, innenfor lovens ramme
- Saksbehandling
- Skjønnsutøvelse? Omdiskutert

Begrensninger i instruksjonsmyndigheten

- Kan gjøres ved lov
- Men loven kan ikke frata Regjeringen instruksjonsmyndigheten over et **departement**, ved å legge kompetansen dit
- Hva hvis loven legger skjønnsmessig kompetanse til et **annet statlig organ**, f.eks. et direktorat? Tvil om det kan gis instruks om skjønn i enkeltsaker. Styring vs. faglig skjønn og reell klagemulighet. Varsomhet

Formkrav til instruksjer?

- Regjeringens instruksjer må gis ved Kgl.res.
- Ellers ingen formkrav
- Individuelle instruksjer (dvs i enkeltsaker) gis ofte uformelt – muntlig, i notat eller elektronisk

Følger av brudd på instruks

- Dette er et pliktbrudd, som først og fremst kan få interne konsekvenser
 - Sanksjoner mot organet f.eks. ved pengefordeling
 - Sanksjoner mot tjenestemannen: ordensstraff etter tjenestemannsloven § 14 (irettesettelse, tap av ansiennitet) eller avskjed etter § 15
- Virkning for gyldigheten, dvs kan instruks påberopes av private?
 - Utgangspunkt: nei. Se neste bilde

Kan brudd på instruks føre til ugyldighet?

- Om lovtolking: Nei. Vedtaket må holdes opp mot loven riktig tolket, uansett instruksen
- Om saksbehandling og skjønnsutøvelse: I utgangspunktet nei. Private kan ikke påberope seg interne instruksjer. Unntak:
 - Ført til en sedvanefestet regel som må oppheves formelt, Rt. 1959 s. 733 drosjeløyve
 - Dannet en praksis hvor avvik blir usaklig forskjellsbehandling
 - Berettiget forventning om at den vil bli fulgt

Omvendt: Ugyldighet ved at instruks følges?

- Ja, hvis instruksen gir anvisning på feil lovtolking eller saksbehandling
- Instruks om skjønn: Har forvaltningen plikt til å utøve et skjønn i det enkelte tilfelle?
- Vanligvis er det OK å trekke opp interne regler for skjønnsutøvelsen
- Men loven kan tolkes slik at den krever en individuell vurdering

Delegasjon

Hva er delegasjon

- Tildele andre kompetanse som man selv har
- Det delegerende organ beholder kompetansen selv
- Og beholder ansvaret for de avgjørelser som treffes i kraft av delegasjonen
- Delegasjonen kan når som helst tilbakekalles
- Ekstern delegasjon: til et annet organ
- Intern delegasjon: innad i organet

Hensyn

For:

- Avlaste avgiverorganet
- Spesialisering, faglige vurderinger
- Lokalkunnskap, sakens opplysning
- Nærhetsprinsippet (EU)

Mot:

- Ulik praksis hvis delegasjon til flere organer
- Den sentrale styringen svekkes
- Ansvaret kan pulveriseres

Ekstern delegasjon: To hovedspørsmål

- Hvilke organer kan delegere
- Hvem kan det delegeres til

- I det følgende:
 - Regjeringens adgang til å delegere
 - Departementenes «
 - Andre organers «
 - Kommunenes «

Grunnvilkår for å delegere

- Overordningsforhold
- Normalt nødvendig, men ikke alltid nok

Regjeringens delegasjonsadgang

- Hovedregel: Tillatt med mindre forbudt
- Unntak:
 - Grunnloven § 28: embetsutnevnelser og andre saker av viktighet
 - Grunnlovsregler som gir myndighet til "Kongen i statsråd« i motsetning til «Kongen»
 - Lover som legger myndighet til Kongen i statsråd
 - Kan ikke delegere til hvem som helst

Departementers delegasjonsadgang

- Hovedregel: Tillatt med mindre forbudt
- Ingen unntak i Grunnloven
- Unntak:
 - Vanlig lov som forbyr delegasjon
 - Kgl.res. som forbyr delegasjon
 - Ikke sidelengs delegasjon, til andre dep.
 - Ikke delegere til hvem som helst

Hvem kan Regjeringen og departementer delegerere til

- Underordnede organer, som følge av organisasjons- og instruksjonsmyndigheten

Hva med

- Uavhengige statsorganer - neppe
- Kommuner: normalt ikke, men OK hvis særloven gir Regjeringen/departementet instruksjonsmyndighet. Hva med avtale?
- Private: omdiskutert. Instruksjon og kontroll?

Andre organers delegasjonsadgang

- Hovedregel: Forbudt med mindre spesielt tillatt
- Unntak:
 - Ved lov
 - Ut fra praktiske behov og rettspraksis, se Rt. 1986 s. 46 og Rt. 1993 s. 808

Kommuners delegasjonsadgang

- Innad i kommunen: Smith sier ja, kan ses som intern delegasjon, kommunen som ett organ
- Andre har annet syn: Ut fra kommuneloven er hovedregelen at kommunestyre og formannskap kan delegere sin beslutningsmyndighet til de andre politisk sammensatte organene
- Unntak:
 - Der kommuneloven sier «kommunestyret selv»
 - Der loven legger kompetanse til andre enn

Kommuner forts.

- Delegasjon til administrasjonen: ja, jf. kommuneloven § 23 nr. 4
- Alle kommunale folkevalgte organer kan delegere sin myndighet til administrasjonen
- Unntak:
 - Prinsipielle saker
 - Hvis kommunestyret har bestemt noe annet
- Må gå veien om administrasjonssjefen (rådmannen) som så kan delegere videre internt i administrasjonen

Intern delegasjon

- Hierarkiske organer: ja, overordnet kan delegere til underordnet
 - Unntak: forsvarlighetskravet
 - Spørsmål om hva som er samme organ
- Kollegiale organer (komité, utvalg, nemnd): nei. Meningen at avgjørelser skal treffes av hele organet
 - Mange unntak ved lov, f.eks. kommuneloven

Følger av feil ved delegasjon

- Fra et organ som ikke kan delegere eller til noen det ikke kan delegeres til
- Vedtak truffet av feil organ er en personell kompetansemangel og følger de samme reglene
- Det overordnede organet beholder sin kompetanse, dvs ingen feil
- Ugyldighet avhenger av om feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. prinsippet i forvl. § 41
 - Sideordnet: vil som oftest kunne ha virket inn
 - Annet organ man ikke kunne delegere til: normalt ugyldig, se Rt. 2002 s. 683 Vassøy Canning