



UiO : Department of Public and International Law
University of Oslo

Professor Kirsten Sandberg

Saksbehandlingsregler – Kravet til forsvarlig
saksbehandling. Veiledning, forhåndsvarsel,
utredning og begrunnelse

Alminnelig forvaltningsrett, JUS 2211

Våren 2018



Oversikt over forelesningen

- Forvaltningens veiledningsplikt
- Saksbehandlingsregler – hvorfor og hvilke
- Det kontradiktoriske prinsipp og forhåndsvarsling
- Utredningsplikten (sakens opplysning)
- Begrunnelsesplikten

Forvaltningsens veiledningsplikt

Veiledningsplikten, § 11 – endring og rettslig plassering

- Omfattende endring av § 11 i 1995. Stort sett lov-festing av deler av tidligere forskrift og praksis, for å
 - gjøre veiledningsreglene lettere tilgjengelig for allmennheten og
 - bedre kunnskapen blant offentlige tjenestemenn
- Sammenheng med andre regler i fvl:
 - § 17 om at opplysninger skal gis til en part,
 - § 27 om underretning,
 - § 32 siste ledd om feil ved en klage

Formål og omfang

- Formål: Gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sitt tarv i bestemte saker
- Hensyn: service og rettssikkerhet (Boe)
- Ikke bare ved enkeltvedtak
- Omfanget må tilpasses organets situasjon og kapasitet, § 11, 1. ledd
- Men også den enkeltes behov, se 4. ledd. Mer og bedre hjelp til de som har vanskelig for å klare seg selv, og ved livsviktige ytelser (Boe)

Innholdet

- Hva man kan søke om, fremgangsmåten, hjelp til å fylle ut skjemaer, i noen grad om rettigheter og plikter
- Det som er nødvendig for at den enkelte skal unngå feil og forsømmelser, se 4. ledd. Men ikke rettshjelp eller bistand
- Overfor partene skal organet etter 2. ledd på anmodning gi veiledning om
 - Lov og praksis
 - Saksbehandlingsreglene
 - Om mulig også forhold av betydning for resultatet
- Samme der sakens art eller partens forhold gir grunn til det

Saksbehandlingsregler – hvorfor og hvilke

Hvorfor har vi saksbehandlingsregler?

- Rettssikkerhet: Unngå overgrep og vilkårlighet, sikre likhet og forutberegnelighet
- Gode avgjørelser
- Borgeren skal føle seg ivaretatt
- Befolkningens tillit til forvaltningen
- Alt i alt sikre forsvarlig saksbehandling

Hvilke saksbehandlingsregler har vi?

- Forvaltningslovens saksbehandlingsregler
- Saksbehandlingsregler i særlover
 - Supplerer eller gjør unntak fra forvaltningsloven
- Offentlighetsloven
- Ulovfestede saksbehandlingsprinsipper
 - God skikk som etisk norm
 - Forsvarlig saksbehandling som rettslig norm

Kravet til forsvarlig saksbehandling

- Forsvarlig saksbehandling som rettslig norm:
Rt. 1994 s. 60 (New York)
Rt. 2009 s. 1356 (foreldelse av moms-krav)
Rt. 2015 s. 353 (skjønnslingning)

Det kontradiktoriske prinsipp og forhåndsvarsling

Det kontradiktoriske prinsipp

- Helt sentralt i kravet til prosessuell rettssikkerhet!
- Hva går det ut på: Begge sider skal få si sin mening
- I domstolene: Saksøkte i sivil sak eller tiltalte i straffesak skal ha beskjed om at sak er reist og kunne imøtegå anførsler
- I forvaltningen: Den private part skal ha rett til å gjøre sine interesser gjeldende i saken
- Må derfor **varsles** om at saken settes i gang, forhåndsvarsel, og få anledning til å **uttale seg** underveis
- Gjøre seg kjent med anførsler og bevis, **innsyn**

Hvorfor kontradiksjon?

- Ha mulighet til å fremme sitt syn og påvirke saken
- Viktig for folk å kjenne sin situasjon og evt forberede seg på endringer, innrette seg
- Gir forvaltningen bedre grunnlag for å treffe en avgjørelse, flere fakta og motargumenter. Dermed bedre avgjørelser
- Tilliten til forvaltningen

Forhåndsvarsel, forvl. § 16

- Saken kan settes i gang av en annen privatperson eller det offentlige selv
- Varsel nødvendig for at parten skal kjenne til saken og kunne ivareta sine interesser
- Altså sentral side av det kontradiktoriske prinsipp

§ 16 (*forhåndsvarsling*), første ledd

- «**Part**¹ som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg **i saken**, skal varsles **før vedtak treffes** og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt **frist**.² Dersom en **mindreårig**³ over 15 år er part i saken og blir representert av verge,⁴ skal dette også gjelde den mindreårige selv. **Fristen** løper fra den dag varslet er avsendt, når ikke annet uttrykkelig er sagt.»

I hvilke saker skal det varsles?

- "i saken", jf. § 16 første ledd
- Se overskriften til kapittelet:
"saksforberedelse ved enkeltvedtak"
- Altså sak som **kan** lede frem til enkeltvedtak
- Rt. 1999 s. 1517 Selbusjøen
- Også ved forberedelse av forskrift, jf. § 37 annet ledd, jf. tredje ledd

Forhåndsvarsel forts: Hvem har krav på det?

- Parten, § 16 første punktum
- Ikke nødvendig hvis selv har søkt om noe eller på annen måte har uttalt seg
- Barn: kan være part i en sak, men har som oftest selv ikke rett til å opptre i saken, representeres da av verge (foreldre). Likevel krav på forhåndsvarsel over 15 år, jf. 2. pkt. Hensynet til å vite hva som foregår og evt. komme med sitt syn. I barnevernssaker part fra 15 år.

Forskrift, hvem har krav på varsling

§ 37 annet ledd:

- «Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale sig før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet»

Når skal varsel gis?

- "før vedtak treffes", jf § 16 (se neste bilde)
 - Upresist
 - Forarbeidene: På et meget tidlig stadium
 - Sammenheng med formålet, se lovteksten (neste bilde): Parten skal ha mulighet til å uttale seg
 - Forvaltningen må ha tid til å ta hans/hennes syn i betraktning og ikke ha gjort seg opp en fast mening på forånd
 - Altså ikke tilstrekkelig å varsle like før vedtaket skal treffes. Presisert av HR, f.eks Rt. 1977 s. 405

§ 16 (*forhåndsvarsling*), første ledd

- «Part ¹ som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles **før vedtak treffes** og **gis høve til å uttale seg** innen en nærmere angitt **frist**. ²
....»

Frist for uttalelse

- "gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist", jf. § 16
- Hvor lang frist:
 - Viktig og vanskelig sak: Bør få god tid til å skaffe opplysninger og søke råd
 - Parten skal på forsvarlig måte kunne ivareta sitt tarv, se 2. ledd
 - Men avhengig av hvor mye saken haster

Varsellets form, § 16, 2. ledd 3. pkt.

- Hovedregel: Skriftlig. Som oftest brev
- Kan gjøres per e-post hvis uttrykkelig godtatt av parten og har oppgitt e-postadressen, 3. pkt. jf. § 15 a
- Hvis særlig byrdefullt å gjøre det skriftlig, kan skje muntlig eller på annen måte, for eksempel ved offentlig kunngjøring
 - Praktisk i reguleringssaker med mange parter

§ 16 annet ledd

- «Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers **inneholde** det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv. I regelen gis forhåndsvarsel **skriftlig**. Det skriftlige forhåndsvarslet kan gis ved bruk av **elektronisk kommunikasjon** når mottakeren uttrykkelig har godtatt dette og har oppgitt den elektroniske adressen som skal benyttes for slikt formål. ⁵ Er det **særlig byrdefullt** å gi skriftlig underretning, kan underretningen gis muntlig eller på annen måte. «

Forhåndsvarselets innhold, § 16 annet ledd første punktum

- "gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv"
- Forvaltningen kan selv forklare saken eller sende kopi av dokumenter
- Kommer an på saken og hva som er nødvendig for at parten skal kunne ivareta sine interesser, Rt. 2002 s. 683 (Vassøy Canning)
- Opplyse om retten til partsinnsyn, jf § § 18 og 19

Nærmere om innholdet

- Hjemmel for vedtak og sakens tema, hva slags vedtak som kan bli aktuelt
- Faktiske opplysninger: Tilstrekkelig til at parten forstår hva det gjelder. Nye opplysninger skal forelegges etter § 17
- Opplysninger, ikke dokumenter. Men noen ganger plikt til å forelegge dokumenter, hvis nødvendig for forsvarlig å ivareta sitt tarv
- Forvaltningens vurderinger? Vanligvis ikke plikt til å forelegge
- Eks: Rt. 2011 s. 1393, vassdragsregulering

Unntak fra plikt til forhåndsvarsel

- "a) ... ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres"
- Ikke praktisk mulig: Hvis øyeblikkelig inngrep er nødvendig, f.eks. ved akutt forurensning eller smittefarlig sykdom
- Hindre vedtaket: Kontrolltiltak hvor det er viktig at myndighetene kommer uanmeldt, f.eks. ang. forurensende utslipp fra bedrift

Unntak fra plikt til forhåndsvarsel

- b) parten ikke har kjent adresse og ettersporing av ham/henne vil kreve urimelig mye
- Må gjøre vanlige, enkle undersøkelser, søke på nettet, f. eks. Gule sider
- Innsatsen skal ses i forhold til hvor sterke interesser parten har i saken og hvor viktig det er å bli varslet
- Må også gjelde ved ukjent identitet

Unntak fra plikt til forhåndsvarsel

- c) åpenbart unødvendig
- Fordi han/hun allerede kjenner til saken og rimelig tid og foranledning til å uttale seg
- Av andre grunner, f.eks. hvis klart at vedtaket vil være til fordel for ham/henne

Utredningsplikten (sakens opplysning)

Forvaltningens ansvar, forvl. § 17

- Første punktum: "Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes."
- Svært viktig bestemmelse
- Gjelder klarlegging av fakta og hensyn
- Dette er forvaltningens ansvar!
- "det inkvisitoriske prinsipp"
- Partene må selv bidra, ut fra sine forutsetninger. Veiledningsplikten i § 11

Hva innebærer utredningsplikten

- **Nøytralitet:** Utrede alle sider av saken, alle interesser og hensyn
- Forvaltningen må dekke omkostningene ved undersøkelser
- Men noen lover pålegger de private en sterkere plikt til å bidra, f.eks. forurensnings-loven § § 51 og 13
- **Hva skal undersøkes:** Det som kreves ut fra lovens vilkår
- Usikre forhold f.eks. i utlendingssak, se Rt. 2011 s. 1481

Hvor grundig skal det utredes

- Så godt opplyst «som mulig», men avveining av
 - sakens betydning
 - For partene
 - For andre privatpersoner eller offentlige interesser, f.eks. miljøhensyn
 - opp mot: omkostninger og problemer med å få klarlagt saken
 - tidsmomentet

Utredningsplikten – dommer

- Rt. 2011 s. 111 (drosjeløyve)
- Rt. 2009 s. 1319 (driftshjemmel til fysioterapeut)
- Rt. 2002 s. 683 (Vassøy Canning)

Nye opplysninger skal forelegges parten, § 17 annet ledd

- Forvaltningen skal informere parten av eget tiltak
- Vilkår:
 - Opplysningene dreier seg om parten eller hans virksomhet
 - Parten har rett til å se dem etter § 18 jf. § 19
- Opplysningene kan ha fremkommet ved forvaltningens undersøkelser eller ha kommet inn til forvaltningen på annen måte
- Hvorfor: Parten skal få mulighet til å uttale seg, for evt. å imøtegå opplysningene eller gi nye argumenter

Unntak fra plikten til å forelegge, § 17 annet ledd annet punktum

- a) Opplysningene bekreftes av partens egen fremstilling eller av fremstilling som han har kontrollert
- b) Rask avgjørelse påkrevd av hensyn til andre parter eller offentlige interesser
- c) Opplysningene ikke har avgjørende betydning for vedtaket, eller underretning unødvendig eller uhensiktsmessig ut fra hensynet til parten selv

Nye opplysninger som **bør** forelegges parten, § 17 fjerde ledd

- ”opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om”
- Dette er opplysninger om andre forhold enn parten selv eller hans virksomhet
- Kan f.eks. gjelde andre parter eller ny forskning om virkningene av et forurensende tiltak eller om smittefarlige sykdommer

Begrunnelsesplikten

Hvorfor skal vedtak begrunnes

- Hensynet til parten:
 - Forstå avgjørelsen, lettere å godta den
 - Grunnlag for å vurdere klage
- Effektiv overprøving
- Veiledning for senere saker, likhet
- Riktige og gode forvaltningsvedtak
- Tillit til forvaltningen
- Rt. 2015 s. 1388, mindretallet: begrunnelsen skal SIKRE og VISE at forvaltningen har gjort det den skal

Når begrunnelse skal gis, § 24

- Hovedregel: Enkeltvedtak skal begrunnes, **samtidig** som det treffes
- Men samtidig begrunnelse ikke nødvendig, 2. ledd
 - der forvaltningen innvilger en søknad og ikke har grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd
 - fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter
- I disse tilfellene kan parten likevel kreve **etterfølgende** begrunnelse. Må opplyses om dette
- Frist: innen klagefristen (tre uker, § 29). Da løper ny klagefrist fra han/hun får begrunnelsen, § 29, 3. ledd

Når begrunnelse skal gis, § 24, forts.

- **Ikke krav** på begrunnelse der det vil røpe § 19-opplysning, jf. § 24 tredje ledd
 - § 19 gjør unntak fra retten til partsinnsyn for visse typer opplysninger
 - Men etter bokstav d gi begrunnelse til en representant. Muntlig er greit
- Heller ikke krav på etterfølgende begrunnelse i disse tilfellene

Begrunnelsens innhold, § 25

- **Reglene** skal vises til, evt. også gjengi innholdet av dem, 1. ledd. Det skal være forståelig for parten
- **Faktum** skal nevnes, 2. ledd
 - For at parten skal kunne sjekke at faktum er riktig gjengitt, også faktum under skjønnet
 - Og kunne holde det opp mot regelen
 - Strengere i **EØS-retten** for vedtak vedr. frihetene eller med hjemmel i gjennomførte EØS-regler
- Hovedhensyn ved **skjønnet** bør nevnes. Må vise at det er foretatt et skjønn, Rt. 2010 s. 376
- Strengere krav jo mer **inngripende** vedtaket er, Rt. 1981 s. 745 Isene, Rt. 2000 s.1056 forkjøpsrett, Rt. 2011 s. 111 og Rt. 2014 s. 310 (drosjeløyver)

Podcast av mine forelesninger:

- Legges ut på semestersiden fortløpende –
hvis alt går som det skal