

Adius advokater – Forvaltningsrett

Forvaltningsrett er læren om rettsregler for offentlig forvaltning. Forvaltningsrett er en underavdeling av offentlig rett, i likhet med statsrett, strafferett og prosessrett.

De generelle reglene som gjelder for all forvaltning betegnes som den alminnelige forvaltningsretten. Innen forvaltningen fins flere ulike grener som i tillegg kan ha spesielle regler. Disse går under fellesbetegnelsen den spesielle forvaltningsretten. Eksempler på slike regler er helserett og sosialrett.

Forvaltningsloven av 1967 og offentlighetsloven av 1970 gjelder for virksomheten til «et hvert organ for stat eller kommune». Bestemmelsene inntatt i eks forvaltningsloven kan man enkelt si omfatter forvaltningens regler for saksbehandlingen som de aller fleste forvaltningsorganer er forpliktet til å følge i større eller mindre grad. Unntak fra dette er blant annet Stortinget og domstolene. I noen tilfeller har også private rettssubjekter fått delegert forvaltningsmyndighet, og forvaltningsretten omfatter da også disse. Eksempler er Norges Fiskarlag og Det Norske Veritas.

Reglene for forvaltningens virksomhet kan være fastsatt i formelle lover slik som forvaltningsloven og offentlighetsloven, men en like viktig del av slike regler er de ulovfestede. De ulovfestede og lovfestede reglene supplerer hverandre. Prinsipper fastsatt i ulovfestede regler kan føre til at det stilles strengere krav enn det som står i de formelle lovene.

Hovedregler

De viktigste pliktene forvaltningen har som er fastsatt i forvaltningsloven og offentlighetsloven kan oppsummeres i følgende punkter:

- Utredningsplikt
- Plikt til forhåndsvarsel
- Plikt til å holde parter løpende underrettet
- Innsynsrett
- Taushetsplikt
- Begrunnelsesplikt
- Klagerett og rettigheter ved omgjøring
- Habilitetsregler

Ulovfestede regler for forvaltningen

De ulovfestede reglene for forvaltningens virksomhet er ikke nedfelt i noen formell lov, men er en følge av langvarig rettspraksis og bygger på læren om myndighetsmisbruk, som ble utformet i slutten av 1930-årene, da domstolene, hovedsakelig Høyesterett, fant det nødvendig å sette visse begrensninger for forvaltningens skjønsmessige frihet. Denne læren går ut på å hindre tre hovedkategorier av myndighetsmisbruk:

- Utenforliggende hensyn i saksbehandlingen
- Usaklig forskjellsbehandling
- Vilkaarlige eller urimelige avgjørelser

Det grunnleggende utgangspunktet for disse ulovfestede reglene er legalitetsprinsippet og lex superior-prinsippet, som er noe av det som karakteriserer en moderne rettsstat

Legalitetsprinsippet

Legalitetsprinsippet er tradisjonelt blitt formulert som et krav om at myndighetsutøvelse som representerer et inngrep i privates rettsstilling, krever hjemmel i lov. Dette prinsipp er senere blitt modifisert, da en slik myndighetsutøvelse kan utøves i medhold av andre rettsgrunnlag, herunder samtykke/avtalekompetanse, nødrett, eierrådighet, instruksjonsmyndighet og til dels sedvane.

Legalitetsprinsippet kan følgelig formuleres slik at ethvert inngrep i private rettssubjekters rettsstilling, krever et klart rettsgrunnlag. Prinsippet er i første rekke begrunnet i rettsikkerhet, da private ikke skal utsettes for inngrep som de ikke kan forutse. I noen tilfeller kan inngrepets art begrense de øvrige kompetansegrunnlagenes gyldighet, og dermed være betinget av lovhjemmel. Inngrepets art kan også avskjære en særlig utvidende tolkning eller analogisk anvendelse av lov. Dette er i teorien kalt det relative legalitetsprinsipp.

Forvaltningskjønn

Vanligvis er det slik at et saksforhold enten oppfyller vilkårene i en lovbestemmelse eller ikke, ut fra en rettslig standard. Dersom saksforholdet medfører at vilkårene er oppfylt, så inntreer de rettsvirkninger som bestemmelsen fastsetter. Bestemmelsen inneholder med andre ord en slags fasit på hva som er rett eller galt. Slike rettsligstyrte bestemmelser kan naturligvis inneholde vage og skjønnsmessige vilkår, men det er likevel i prinsippet alltid et rett og et galt svar. Domstolenes oppgave blir da å finne hvilken løsning som stemmer overens med gjeldene rett, på bakgrunn av den alminnelige rettskildelære.

I forvaltningsretten finner vi imidlertid mange bestemmelser som gir forvaltningen rom til å selv velge. Noen ganger har forvaltningen myndighet til å velge hvilket innhold et vedtak skal tillegges. Andre ganger kan forvaltningen ha myndighet til å velge hvorledes et vilkår skal anvendes. Fellesbetegnelsen er at forvaltningen er gitt et fritt skjønn. Betegnelsen forvaltningskjønn er et annet ord for det samme. Forvaltningskjønnet begrunnes i hovedsak ut fra det politiske perspektivet. Forvaltningen er regjeringens redskap og regjeringen utgår av Stortinget. Formålet med forvaltningskjønnet er å gi forvaltningen et politisk handlingsrom i et antatt demokratisk styre.

Det at et vilkår er underlagt forvaltningens frie skjønn begrenser borgernes muligheten for å prøve forvaltningens skjønnsutøvelse for domstolene. Domstolenes oppgave er jo å overprøve det rettslige og ikke det politiske. Domstolene kan derfor i utgangspunktet ikke overprøve forvaltningens skjønnsutøvelse. Domstolenes overprøvelsesrett er imidlertid ikke helt begrenset. Noe vern mot vilkårlig maktutøving må jo borgerne ha. Begrensninger i skjønnsutøvelsen følger derfor av den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk. Kort sagt omfatter denne læren forbudet mot å legge vekt på utenforliggende hensyn, forbudet mot usaklig forskjellsbehandling og forbudet mot grovt urimelige vedtak.

Utenforliggende hensyn

Læren om myndighetsmisbruk supplerte legalitetsprinsippet med at forvaltningen også må holde seg innenfor lovens formål når den foretar beslutninger, og ikke ta utenforliggende hensyn. Å ta saklige beslutninger er for øvrig også et krav for forvaltningen i avgjørelser som ikke trenger lovhjemmel.

Et klassisk eksempel på utenforliggende hensyn er den såkalte «Raadhushospitsdommen» (Rt. 1933 s. 548), der Oslo kommune nektet et serveringssted skjenkebevilling fordi det benyttet streikebrytere som ansatte. Høyesterett fant at en slik grunn til avslag var ulovlig fordi den lå utenfor den daværende alkohollovens formål.

Dette standpunktet er imidlertid blitt revidert noe i senere avgjørelser fra Høyesterett. I en avgjørelse fra 1996 (Bjørlo Hotell, Rt. 1996 s. 78) kommer retten til at Nordfjordeid kommune kunne ta hensyn til geografisk næringsutvikling i kommunen under vurderingen av hvilken av to søkende restauranter som skulle tildeles skjenkebevilling, et hensyn som klart lå utenfor alkohollovens rammer. Avgjørelsen åpner likevel ikke for at slike hensyn alltid kan tillegges vekt. Søkerne i saken sto etter en alkoholpolitisk vurdering likt, man kunne da i tillegg vektlegge hensynet til næringsutviklingen.

I 1993 (Lunner Pukkverk, Rt. 1993 s. 528) uttalte Høyesterett også at visse hensyn, i dette tilfelle hensynet til miljøet, kunne være så viktige at de måtte kunne tillegges avgjørende vekt uavhengig etter hvilken lov eller på hvilket forvaltningsområde en avgjørelse skulle treffes.

Kravet til forsvarlig saksbehandling

Grunnkravet til forsvarlig saksbehandling sier at forvaltningen må utrede og opplyse en sak godt. Jo mer inngripende et vedtak er, jo strengere er kravet. Dette kan medføre at det er nødvendig å varsle parter, gi innsyn og begrunnelser utover det som er fastsatt i forvaltningsloven.

God forvaltningsskikk

God forvaltningsskikk innebærer at forvaltningen skal være åpen og serviceinnstilt. Dette kan være å sette rimelige frister, nedtegne opplysninger som blir gitt muntlig skriftlig, innrette seg for å hjelpe publikum på en god måte, svare raskt og seriøst på henvendelser, gi grundig, rask og korrekt saksbehandling, og praktisere likebehandling.