

SUNNIVA CRISTINA BRAGDØ-ELLENES

TERJE ABUSLAND

Forvaltningsrett

i et nøtteskall



GYLDENDAL
JURIDISK

SUNNIVA CRISTINA BRAGDØ-ELLENES
OG TERJE ABUSLAND

FORVALTNINGSRETT

I ET NØTTESKALL



GYLDENDAL
JURIDISK

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2017

1. utgave, 1. opplag 2017

ISBN 978-82-05-47071-2

Omslagsdesign: Kristin Berg Johnsen

Sats: HAVE A BOOK

Brødtekst: Minion Pro 10/14,5 pkt

Alle henvendelser om boken kan rettes til

Gyldendal Juridisk

Postboks 6730 St. Olavs plass

0130 Oslo

www.gyldendal.no/juridisk

juridisk@gyldendal.no

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Innhold

FORORD OG TAKK	13
INTRODUKSJON	15
I a Introduksjon til forvaltningsretten	15
I b Kilder og metode	19
KAPITTEL 1 HVA KAN ELLER SKAL FORVALTNINGEN BESTEMME?	23
1.1 Innledning. Oversikt over kapittel 1	23
1.2 Legalitetskravet	25
1.2.1 Innledning	25
1.2.2 Når gjelder legalitetsprinsippet for forvaltningen? .. 27	
1.2.3 Skillet mellom faktiske handlinger og normeringer	28
1.2.4 Legalitetskravets tre elementer	30
1.2.4.1 Innledning	30
1.2.4.2 Den formelle/negative tilnærmingen til legalitetsprinsippet – forvaltningens kompetansegrunnlag	31

6 INNHOLD

1.2.4.3	Legalitetsprinsippet som tolkningsfaktor – den positive eller materielle tilnærmingen	36
1.2.4.4	Hensyn for og mot stortingsbehandling (legalitetshensyn)	37
1.2.4.5	Krav til utformingen av forvaltningens hjemler som følger av EØS-retten og EMK	38
1.2.4.6	Kravet om at forvaltningens opptreden må være rettmessig	39
1.2.4.7	Legalitetskravet og oppgaveløsning.	40
1.2.5	Følger av manglende kompetansegrunnlag.	41
1.2.6	Spørsmål om legalitetskravet.	41
1.3	Tillatelser og rettigheter	42
1.3.1	Innledning.	42
1.3.2	Tillatelser	42
1.3.3	Rettigheter. Særlig om velferdsytelser	44
1.3.4	Spørsmål om tillatelser og rettigheter	48
1.4	Forvaltningsskjønn / fritt skjønn og rettsanvendelsesskjønn / lovskjønn. Legalitetskontroll	48
1.4.1	Innledning.	48
1.4.2	Behovet for lovbundet og diskresjonær kompetanse	50
1.4.3	Forvaltningsskjønn / diskresjonær kompetanse eller rettsanvendelsesskjønn / lovbundet kompetanse?	52
1.4.4	Omfanget av gyldighetskontrollen / legalitetsprøvingen når forvaltningen har henholdsvis diskresjonær og lovbundet kompetanse	60
1.4.5	Spørsmål om forvaltningsskjønn.	64
1.5	Skjønnets grenser (utenforliggende hensyn, usaklig forskjellsbehandling og kvalifisert urimelighet / uforholdsmessighet)	65
1.5.1	Innledning.	65
1.5.2	Utenforliggende hensyn.	67
1.5.3	Usaklig forskjellsbehandling.	70
1.5.4	Kvalifisert urimelig eller uforholdsmessig tyngende?	71

1.5.5	Spørsmål til myndighetsmisbrukslæren	73
1.6	Vilkår	73
1.6.1	Introduksjon	73
1.6.2	Vilkår som er regulert av loven	74
1.6.3	Den ulovfestede vilkårslæren.	75
1.6.3.1	Diskresjonær kompetanse og begunstigende vedtak	75
1.6.3.2	Kravet om formålmessighet eller saklig sammenheng	76
1.6.3.3	Forbudet mot uforholdsmessig tyngende vilkår	77
1.6.3.4	Betydningen av samtykke til vilkår. Partenes holdning til vilkåret	78
1.6.4	Endring av vilkår	79
1.6.5	Følger av ugyldig vilkår	80
1.6.6	Spørsmål om vilkår	80
1.7	Forhåndsbinding av myndighet og «forvaltningsavtaler»	81
1.7.1	Innledning.	81
1.7.2	Forhåndsbinding av offentlig myndighet.	82
1.7.2.1	Innledning	82
1.7.2.2	Forhåndsbinding av myndighet – materiell kompetanse	83
1.7.2.3	Forhåndsbinding av myndighet – personell og prosessuell kompetanse	85
1.7.3	Forvaltningsavtaler – bruk av offentlig myndighet som bytemiddel	86
1.7.3.1	Innledning – definisjoner og problemstillinger	86
1.7.3.2	Kravene til personell og prosessuell kompetanse, samt vilkårene for og virkningene av forhåndsbinding	87
1.7.4	Spørsmål om forhåndsbinding av myndighet og «forvaltningsavtaler»	88
KAPITTEL 2 HVEM KAN BESTEMME?		90
2.1	Forvaltningens oppbygning.	90
2.1.1	Innledning.	90

8 INNHOLD

2.1.2	Statsforvaltningen – hierarkiske og «uavhengige» forvaltningsorganer.	91
2.1.3	Kommunal forvaltning	93
2.1.4	Forvaltningen og internasjonale avtaler, særlig EØS-avtalen	95
2.1.5	Spørsmål om forvaltningens oppbygning	96
2.2	Organisasjons- og instruksjonsmyndighet	96
2.2.1	Innledning.	96
2.2.2	Forholdet mellom Stortinget og regjeringen på området for organisasjons- og instruksjonsmyndighet	97
2.2.3	Regjeringens og resten av statsforvaltningens organisasjons- og instruksjonsmyndighet	98
2.2.4	Følger av brudd på instruks	99
2.2.5	Spørsmål om organisasjons- og instruksjonsmyndighet	99
2.3	Delegasjon	100
2.3.1	Innledning.	100
2.3.2	Reglene om delegasjon i forvaltningen	101
2.3.3	Følger av ugyldig delegasjon	102
2.3.4	Spørsmål om delegasjon.	103

KAPITTEL 3 HVORDAN SKAL FORVALTNINGEN BEHANDLE

SAKER?	104	
3.1	Forvaltningsloven og andre saksbehandlingsregler	104
3.1.1	Forvaltningslovens formål og oppbygning.	104
3.1.2	Internasjonale regler om forvaltningens saksbehandling.	107
3.1.3	Forvaltningslovens generelle anvendelsesområde.	110
3.1.4	Anvendelsesområde for de enkelte deler av forvaltningsloven.	113
3.1.5	Spørsmål om forvaltningsloven og andre saksbehandlingsregler.	116
3.2	Sentrale begreper i forvaltningsloven	117
3.2.1	Enkeltvedtak og forskrift	117
3.2.2	Part	121
3.2.3	Spørsmål om begreper i forvaltningsloven	123

3.3	Inhabilitet.	124
3.3.1	Innledning.	124
3.3.2	Inhabilitetsreglenes anvendelsesområde.	125
3.3.3	Automatisk inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a til e.	127
3.3.4	Inhabilitetsstandarden i forvaltningsloven § 6 andre ledd.	130
3.3.5	Avledet inhabilitet. Forvaltningsloven § 6 tredje ledd.	133
3.3.6	Unntak for kurante saker. Forvaltningsloven § 6 fjerde ledd.	134
3.3.7	Behandling av inhabilitetsspørsmålet. Forvaltningsloven § 8.	134
3.3.8	Spørsmål om inhabilitet.	135
3.4	Veiledningsplikt, saksbehandlingstid, muntlig konferanse og dokumentasjon.	136
3.4.1	Veiledningsplikt. Forvaltningsloven § 11.	136
3.4.2	Saksbehandlingstid og foreløpig svar. Forvaltningsloven § 11 a.	139
3.4.3	Muntlig konferanse og dokumentasjon. Forvaltningsloven § 11 d.	140
3.4.4	Spørsmål om veiledningsplikt med mer.	141
3.5	Forvaltningens behandling av informasjon. Taushetsplikt og allmennoffentlighet.	141
3.5.1	Innledning.	141
3.5.2	Taushetsplikt.	143
3.5.2.1	Forskjellige regler om taushetsplikt. ...	143
3.5.2.2	Generelt om taushetsplikten etter forvaltningsloven.	143
3.5.2.3	Hovedregelen om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13.	144
3.5.2.4	Begrensningene i taushetsplikten i forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b. ...	146
3.5.3	Allmennoffentlighet for forvaltningens dokumenter.	148
3.5.4	Spørsmål om forvaltningens behandling av informasjon.	151
3.6	Forvaltningens behandling av saker som gjelder enkeltvedtak. Forvaltningsloven kapittel IV og V.	151

3.6.1	Innledning.	151
3.6.2	Saksutredning, forhåndsvarsel og løpende underretning.	152
3.6.2.1	Saksutredning. Forvaltningsloven § 17 første ledd.	152
3.6.2.2	Forhåndsvarsel. Forvaltningsloven § 16.	155
3.6.2.3	Løpende underretning. Forvaltningsloven § 17 andre til fjerde ledd.	157
3.6.3	Parters innsynsrett i sakens dokumenter. Forvaltningsloven §§ 18–21.	158
3.6.3.1	Innledning.	158
3.6.3.2	Hovedregelen om rett til innsyn. Forvaltningsloven § 18.	159
3.6.3.3	Unntakene for interne dokumenter. Forvaltningsloven §§ 18 a til 18 d.	160
3.6.3.4	Unntakene for enkelte fortrolige opplysninger. Forvaltningsloven § 19.	162
3.6.3.5	Saksbehandlingsregler for innsynskrav. Forvaltningsloven §§ 20 og 21.	163
3.6.4	Vedtaket. Forvaltningsloven kapittel V.	164
3.6.4.1	Innledning.	164
3.6.4.2	Vedtaketets form og forvaltningens plikt til å begrunne enkeltvedtak. Forvaltningsloven §§ 23 og 24.	165
3.6.4.3	Begrunnelsens innhold. Forvaltningsloven § 25.	166
3.6.4.4	Underretning om vedtaket. Forvaltningsloven § 27.	167
3.6.5	Spørsmål om forvaltningsloven kapittel IV og V.	168
3.7	Klage og omgjøring.	169
3.7.1	Innledning.	169
3.7.2	Klage.	170
3.7.2.1	Hvem kan klage?.	170
3.7.2.2	Hvilke vedtak kan påklages?.	172
3.7.2.3	Hvem er klageinstans?.	172
3.7.2.4	Klagefrist.	173
3.7.2.5	Klagens form, innhold og adressat.	174

3.7.2.6	Saksbehandlingen ved klage	175
3.7.2.7	Underinstansens avgjørelser i klagesak	175
3.7.2.8	Klageinstansen avgjørelser	176
3.7.3	Omgjøring utenfor klagesak. Forvaltningsloven § 35	178
3.7.3.1	Innledning	178
3.7.3.2	Beslutningsorganets adgang til å omgjøre eget vedtak. Forvaltningsloven § 35 første ledd.	178
3.7.3.3	Overordnet organs adgang til å omgjøre underordnet organs vedtak. Forvaltningsloven § 35 andre til fjerde ledd	180
3.7.3.4	Omgjøring etter andre regler. Forvaltningsloven § 35 femte ledd.	181
3.7.4	Spørsmål om klage og omgjøring	183
3.8	Forvaltningens behandling av saker som gjelder forskrifter. Forvaltningsloven kapittel VII	183
3.8.1	Hva er en forskrift?	183
3.8.2	Saksbehandlingsregler for forskrifter	185
3.8.3	Spørsmål om forskrifter	186

KAPITTEL 4 FØLGER AV FEIL.

KONTROLL MED FORVALTNINGEN	187
4.1 Ugyldighet	187
4.1.1 Innledning	187
4.1.2 Når har reglene om ugyldighet betydning?	189
4.1.3 Legalitetskontroll vs. full overprøving – sammenhengen med domstolskontrollen med forvaltningen	189
4.1.4 Tilblivelsesmangler og innholdsmangler	190
4.1.5 Tilblivelsesmangler	192
4.1.5.1 Saksbehandlingsfeil	192
4.1.5.2 Personelle kompetansemangler	194
4.1.5.3 Skjønnsmangler	195
4.1.5.4 Gyldighet til tross for at tilblivelsesfeil kan ha påvirket innholdet i avgjørelsen	197
4.1.6 Innholdsmangler	198

12 INNHOLD

4.1.7	Følger av ugyldighet. Hel og delvis ugyldighet .	200
4.1.8	Spørsmål om ugyldighet.	200
4.2	Erstatning.	201
4.2.1	Innledning.	201
4.2.2	Ansvarsgrunnlag	202
4.2.3	Økonomisk tap og adekvat årsakssammenheng.	205
4.2.4	Spørsmål om erstatning.	206
4.3	Kontroll med forvaltningen.	207
4.3.1	Systemkontroll	207
4.3.2	Kontroll i enkeltsaker	207
4.3.3	Spørsmål om kontroll med forvaltningen	210
	FASIT TIL SPØRSMÅL	211
	LITTERATURLISTE	214
	Offentlige dokumenter.	218
	LOVREGISTER	219
	DOMSREGISTER.	224
	STIKKORD	226

Forord og takk

Vi forholder oss til forvaltningen i de fleste av livets faser. Alt fra å motta helsetjenester, gå på skole, til å betale skatt eller søke byggetillatelse omfattes av forvaltningsretten. Kunnskap om rettsreglene om den offentlige forvaltning og dens forhold til borgerne er derfor viktig for de fleste. På jusstudiet er forvaltningsretten gitt en sentral plass. Litteraturen er solid og omfattende,¹ men det har manglet en innføringsbok. Formålet med *Forvaltningsrett i et nøtteskall* er å skape oversikt over og forståelse for de sentrale delene av rettsområdet. Det er lagt vekt på å formulere hovedregler på en enkel måte og på å lage «knagger» for detaljene som finnes i de mer omfattende fremstillingene. For å få frem grunnstrukturen i forvaltningsretten er fremstillingen forenklet. For jusstudenter egner *Forvaltningsrett i et nøtteskall* seg som et bakteppe for videre fordypning i hovedlitteraturen. For andre lesere kan boken gi en god oversikt over emnet.

1 Se Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, Oslo 2014, Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, Oslo 2015, Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, Bergen 2013; Erik Boe, *Innføring i Juss bd. 2: statsrett og forvaltningsrett*, Oslo 1993 og Morten Walløe Tvedt, *Lærebok i forvaltningsrett*, Oslo 2012.

14 FORORD OG TAKK

Et råd til leserne er å lese de lov- og forskriftsbestemmelsene det henvises til. Det er mye informasjon å hente i skreven rett. Studenter bør være vel bevandret i lovsamlingen som er tillatt hjelpemiddel til eksamen. Betydningen av å lese og gjøre seg kjent med relevante lover kan vel knapt overvurderes.

Etter hvert kapittel følger noen kontrollspørsmål. Ett eller flere av svaralternativene er korrekte. Fasit finnes bakerst i boken.

Vi ønsker å rette en takk til Eivind Smith, som sammen med Torstein Eckhoff har skrevet *Forvaltningsrett*, et standardverk vi har konsultert hyppig under skrivingen av *Forvaltningsrett i et nøtteskall*. Vi er også takknemlige for Eivind Smiths merknader til manus. Feil og uklarheter er vi fullt ansvarlige for, og forslag til forbedringer mottas gjerne.

Kristiansand, mars 2017

Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes *Terje Abusland*

Introduksjon

I a Introduksjon til forvaltningsretten

Forvaltningsretten regulerer den offentlige forvaltningen – staten, fylkeskommunene og kommunene – og dens forhold til borgerne. Forvaltningens oppgaver er mange og strekker seg fra mer tjenestorienterte oppgaver som å drive sykehus og skoler, til samfunnsregulering i form av generelle og individuelle avgjørelser, slik for eksempel Mattilsynet utferdiger forskrifter om sprøytemidler og lokale plan- og bygningsmyndigheter avgjør byggesøknader. Forvaltningen har også som oppgave å drive tilsyn og kontroll med privat og offentlig virksomhet, for eksempel fører Nasjonal kommunikasjonsmyndighet tilsyn med post- og teletjenester, og fylkesmannen fører tilsyn med barnevernsinstitusjoner og behandler klager over enkeltvedtak.

Forvaltningsretten regulerer på denne måten en stor og variert del av samfunnet. Forvaltningsrettslige regler kan deles inn i tre deler: For det første har vi regler om *hva* det offentlige kan og skal gjøre, som å gi sosialstønad til de som er økonomisk dårligst stilt eller å kreve inn skatter og avgifter. Forvaltningen iverksetter da politikk slik den er bestemt av våre folkevalgte. For det andre tjener forvaltningsretten til å regulere *hvordan* det offentlige skal gå

frem når disse oppgavene utføres. Skal for eksempel Nav-kontoret varsle en sosialhjelpsmottager før de treffer vedtak om å redusere støtten? Og hvor grundig må en slik sak forberedes? For det tredje tjener forvaltningsretten til å regulere *hvem* som skal utføre det offentlige oppgaver. Kan for eksempel et forvaltningsorgan be et annet organ overta noen av sine oppgaver?

Reglene om hva forvaltningen kan og skal gjøre, kalles gjerne materielle regler, mens reglene om hvordan forvaltningen skal gå frem, kalles prosessuelle regler eller saksbehandlingsregler. Reglene om hvilke organer eller personer som skal utføre oppgavene, kalles personelle regler. Tredelingen gjenspeiles i bokens hoveddeler: Reglene om hva forvaltningen kan og skal gjøre, behandles hovedsakelig i bokens første kapittel, fordi mange som gir seg i kast med en innføringsbok har et lite håndfast forhold til forvaltningen og kan ha vanskelig for å forestille seg og problematisere oppgavene forvaltningen har. De materielle reglene gir et bedre bilde av forvaltningen enn saksbehandlingsreglene, som behandles i kapittel tre. I kapittel to gis en oversikt over forvaltningens oppbygning og reglene for hvem eller hvilke organer som kan utføre de ulike oppgaver. Avslutningsvis behandles reglene om ugyldighet og erstatning, som kan være konsekvenser av feil forvaltningen gjør. I siste kapittel gis også et overblikk over forskjellige former for kontroll med forvaltningen.

Med så bredt sammensatte oppgaver kan det være hensiktsmessig å definere forvaltning negativt. Forvaltningen kan enklest beskrives som den delen av offentlig virksomhet som ikke er lovgivende eller dømmende.² Det er ikke vanntette skott mellom kategoriene. Enkelte forvaltningsorganer har oppgaver som ligner

2 Stortinget og Kongen gir lover, se grl. §§ 75 flg. Domstolene er dømmende myndighet, se grl. §§ 88 flg. Kjernen i dømmende virksomhet er domstolenes arbeid med hjemmel i rettspleielovene: domstoloven, tvisteloven, straffeprosessloven og tvangsfullbyrdelsesloven.

domstolenes, for eksempel driver Trygderetten og Utlendingsnemnda med tvisteløsning. Mange forvaltningsorganer utferdiger forskrifter, som egentlig er lovgivende virksomhet, men hvor reglene er av lavere rang. Den negative definisjonen skisserer likevel greit utgangspunktet for hvilken del av den offentlige³ virksomheten som omfattes av forvaltningsretten.

I saker mellom en privatperson og forvaltningen er det i mange tilfeller et skjevt styrkeforhold. Dette ser man tydelig i asylsaker, hvor en asylsøkers «motpart» er staten ved utlendingsmyndighetene, eller i omsorgsovertagelsessaker, hvor barnets foreldre og det kommunale barnevernet er motparter. Mange av de prosessuelle reglene i forvaltningsretten er derfor utformet for å ivareta den private parten. Styrkeforholdet er imidlertid ikke alltid slik. En liten kommune kan være den svakeste parten i møte med en stor bedrift med interesser som går på tvers av kommunens.

Hva er det som gjør at forvaltningen normalt er så mye mektigere enn en privatperson? Offentlige organer er ofte mer faglig kompetente med større økonomiske ressurser. En som søker sosialstønad, vil nok kunne kjenne seg liten i møte med de Nav-ansattes fagkunnskaper og makt til å avgjøre saken. Forskjellen i ressurser er da tydelig. Mest utslagsgivende for et skjevt styrkeforhold er nok likevel det offentliges såkalte heteronome kompetanse, som også omtales som forvaltningens «høyhetsrett», og innebærer at forvaltningen ikke bare kan binde seg selv rettslig, men også andre (uavhengig av samtykke). Private personer og virksomheter må som hovedregel nøye seg med evnen til å bestemme over seg selv, såkalt autonom kompetanse. Private kan for eksempel selge egen eiendom, men ikke avgjøre at en nabo skal selge sin eiendom. Forvaltningen kan derimot, gjennom reglene om ekspropriasjon (tvangsavståelse av eiendom), avgjøre at private skal avstå sin

3 At et organ er «offentlig», innebærer at det er en del av stat, fylkeskommune eller kommune.

eiendom. Det er særlig denne evnen til ensidig å binde andre som gjør forvaltningen så mye sterkere enn private.

Hvilke hensyn som gjør seg gjeldende i regulering av forvaltningen, har sammenheng med hva slags oppgaver den utfører. Hensynet til private er for eksempel ofte ikke tungtveiende når *forvaltningen utfører oppgaver som primært påvirker interne forhold*, for eksempel når regjeringen skal organisere et nytt departement, eller når et direktorat skal delegerer kompetanse til å lage regler til et underordnet organ. Det vil typisk være når *forvaltningen kan utøve offentlig myndighet*⁴, for eksempel overta omsorgen for barn, gi en byggetillatelse eller tildele sosialstønad, at det er behov for regler som skal ivareta private i møte med det offentlige. I en slags mellomposisjon finner vi annen forvaltningsvirksomhet som primært er rettet mot borgerne, men hvor forvaltningen *opptrer på linje med private*. Dette er tilfellet når det offentlige inngår en privatrettslig avtale om å kjøpe inn kontorutstyr eller forvalter eierskap i private bedrifter (Telenor, Norsk Hydro). På dette området har forvaltningen ikke videre myndighet enn private, men blant annet fordi forvaltningen skal forvalte fellesressurser, kan den være regulert av offentligrettslige regler som ikke vil gjelde for private.

Evnen til å binde andre rettssubjekter⁵ rettslig er nødvendig for å iverksette politikk. De samfunnsmessige hensynene som forvaltningen ivaretar, kan lett komme i konflikt med enkeltpersoners interesser. En arbeidsledig ønsker seg nok mest mulig dagpenger, mens andre vil begrense offentlige utgifter. Og et samferdselspolitisk mål om gode og brede veier, følges gjerne av grunneieres vegring mot å avstå sin eiendom til formålet. For at forvaltningens myndighet ikke skal misbrukes, stilles det krav til forvaltningen

4 Offentlig myndighet regnes som noe videre enn «høyhetsretten», og omfatter blant annet tildeling av visse goder.

5 Et rettssubjekt er enhver som kan ha rettigheter og plikter, og omfatter ikke bare mennesker, men også juridiske personer (foreninger, selskaper, stiftelser).

i form av materielle, prosessuelle og personelle bestemmelser. Et av de mest sentrale kravene er legalitetsprinsippet, som skal forhindre at forvaltningen griper inn i borgeres rettssfære uten at lovgiver har tillatt det. Også saksbehandlingsreglene setter skranker for forvaltningen ved å gi private personer rettigheter og ved å pålegge forvaltningen en forsvarlig fremgangsmåte overfor dem.

Regulering av forvaltningens mangeartede oppgaver må tilpasses hver forvaltningssektor. Noen regler er alminnelige på den måten at de gjelder for hele forvaltningen med mindre reglene er eksplisitt unntatt. Andre forvaltningsrettslige regler er spesielle og gjelder kun på et angitt område, for eksempel skatterett, helse- og sosialrett, bygningsrett, miljørett, barnevernrett og kommunalrett (som regulerer forvaltningen på kommunalt nivå). Mens for eksempel reglene i forvaltningsloven gjelder for hele forvaltningen, med mindre noe annet fremgår, så gjelder saksbehandlingsreglene i barnevernloven bare for barnevernet. På denne måten er forvaltningsloven alminnelig og barnevernloven spesiell – og reglene tilpasset den konkrete forvaltningsvirksomheten.

I b Kilder og metode

Forvaltningsrettens kilder skiller seg ikke betydelig fra kildene på andre rettsområder, men noen særtrekk skal likevel nevnes. For det første har tolkning av skreven rett en særlig sentral plass i forvaltningsretten sammenlignet med privatretten. Dette har sammenheng med at mens private i grove trekk kan gjøre som de vil så lenge handlingen ikke er forbudt, så må forvaltningen i mange tilfeller ha et rettslig grunnlag å vise til, se kapittel 1.2. I tillegg kommer at lov- og forskriftsverket på forvaltningens område er svært omfattende. Tolkning av skreven rett, i hovedsak lover og forskrifter, er derfor sentralt i forvaltningsretten, se særlig punkt 1.2.4.3 om

legalitetsprinsippet som tolkningsfaktor, punkt 1.3.3 om rettigheter og punkt 1.4.3 om diskresjonær og lovbundet kompetanse.

Også i forvaltningsretten finnes det imidlertid ulovfestede rettsregler og prinsipper, som legalitetsprinsippet og de ulovfestede reglene om ugyldighet og omgjøring. Det finnes forholdsvis få høyesterettsdommer, og selv om prejudikatene er prinsipielt viktige, er fortsatt mange forvaltningsrettslige spørsmål uavklart.

Forvaltningens egen praksis er en relevant rettskilde, men vekten av denne avhenger blant annet av hvor konsistent, omfattende og varig praksisen er. I tillegg vil forvaltningsorganets status og faglige spesialisering ha betydning. Forvaltningspraksis som går i borgerens disfavør, har dessuten gjerne mindre vekt.⁶ Særlige kilder er uttalelser fra Sivilombudsmannen og Justisdepartementets lovavdeling. Uttalelsene er ikke bindende, men blant annet på grunn av mangel på (andre) lett tilgjengelige muligheter til å få avgjort forvaltningsrettslige spørsmål, tillegges de nok ofte stor vekt i forvaltningen.

Den juridiske metoden som benyttes ved anvendelse av rettskildene, avhenger av om den forvaltningsrettslige regelen er av «vanlig» nasjonal opprinnelse eller har sitt utspring i internasjonal rett. En betydelig del av reguleringen av forholdet mellom borgere og forvaltningen er vedtatt for å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. EØS-loven gjør avtalen med tilleggsprotokoller til norsk lov, og i tillegg finnes en mengde såkalt sekundærlovgivning: EØS-rettslige regler som må gjennomføres i norsk rett for å oppfylle Norges forpliktelse etter avtalen.⁷ Sekundærlovgivningen implementeres vanligvis som lov eller forskrift. Se for eksempel plan- og bygningsloven kapittel 14, EØS-konkurranseloven eller de mange forskriftene som gjennomfører direktiver og forordninger.

6 Se Eckhoff og Smith (2014) s. 36 med henvisning til Rt. 2003 s. 1821 avsnitt 39.

7 Se EØS-avtalen art. 3.