



MORTEN WALLØE TVEDT

LÆREBOK I
FORVALTNINGS-
RETT

2. UTGAVE

LÆREBOK I FORVALTNINGSRETT

MORTEN WALLØE TVEDT

LÆREBOK I FORVALTNINGSRETT

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2022

1. utgave 2012

2. utgave, 1. opplag 2022

ISBN 978-82-05-49258-5

Omslagsdesign: Kristin Berg Johnsen

Modeller: Vinicius Soares

Sats: HAVE A BOOK

Brødtekst: Minion 10,5/15 pkt

Papir: Amber graphic 90 g

Trykk: Andvord Grafisk, Norge 2022

Alle henvendelser om boken kan rettes til

Gyldendal Akademisk

Postboks 6730 St. Olavs plass

0130 Oslo

www.gyldendal.no/akademisk

akademisk@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.

Alle Gyldendals bøker er produsert i miljøsertifiserte trykkerier.

Se www.gyldendal.no/miljo

*Til minne om de mange unge som brutalt ble drept
av høyreekstrem politisk terror på Utøya 22. juli 2011*

Forord til andre utgave

I tiden etter 2020, med oppryddingen etter NAV-skandalen, smittevern og store diskusjoner om utbyggingen av vindkraftverk i urørt natur, har mange forvaltningsrettslige spørsmål blitt diskutert i det offentlige rom. I denne boken er målsettingen å fremstille den alminnelige forvaltningsretten. *Lærebok i forvaltningsrett* er oppdatert pr. juli 2021. Forvaltningsretten er et dynamisk fag selv om hovedtrekkene i forvaltningsretten ligger fast.

Systematikken i denne læreboken i forvaltningsrett baserer seg i stor grad på pedagogikken som lå bak kursene i offentlig rett som jeg arrangerte i Brasil fra 2004 til 2015. Takk til Steve Byermoen for at vi myldret frem denne idéen sammen. Å starte og drive Atlas Undervisning var et eventyr som ble til et svært levedyktig pedagogisk supplement til undervisningen ved fakultetene i Norge. Min erfaring er at en bare kan bli en god jurist ved å lære å skrive jus.

Jeg vil i særdeleshet takke Linda Bøyum-Folkeseth ved Høgskolen i Molde, som var den første som anbefalte *Lærebok i forvaltningsrett* som hovedlitteratur. Takk til alle kollegaene i Molde for hyggelig mottagelse og interessant fagutvikling. Jeg er av den oppfatning at en lærebok skal være tilgjengelig og søke å formidle et fag til de som starter å studere faget.

Jeg har fått tilbakemeldinger fra mange på førsteutgaven av boken. Takk til alle! En særlig takk går til Gunnar Jahren, som gav meg veldig grundige tilbakemeldinger på boken. Takk til studenter som har stilt konkrete spørsmål om deler av boken som kunne gjøres klarere. Tusen takk for de mange tilbakemeldingene om at boken er et godt hjelpemiddel for å forstå forvaltningsretten.

Den største takken denne gangen går til min kjære venninne Berit Kristin Haugdal, BeeKey, BK. Tusen takk for å ha gjort meg opptatt av pedagogikk og bidratt til min utvikling som formidler.

Molde, 4. januar 2022

Morten Walløe Tvedt

Forord til første utgave

Denne boken er skrevet som en lærebok for deg som ønsker å tilegne deg kunnskap om forvaltningsrett uansett om du studerer på en høyskole eller et universitet, og for deg som jobber i forvaltningen uten å ha studert jus og har interesse eller behov for å lære mer om forvaltningsrett. Forvaltningsrett blir et stadig viktigere fag også innenfor andre studier enn de klassiske profesjonsstudiene ved universitetene. Boken er skrevet som en lærebok med tanke på å utvikle en god forståelse av faget *forvaltningsrett* hos deg som leser og student – enten du skal ha eksamen i faget eller jobbe med det i det praktiske liv. Jeg forsøker å formulere problemstillingene fra et praktisk perspektiv slik at de blir nyttige for en saksbehandler i det offentlige. Hovedperspektivet er derfor oversikt og forståelse. Noen detaljer er utelatt for å vise frem helheten. Samtidig har boken plass til et bredt utvalg av detaljer, blant annet er mange dommer tatt inn og kommentert i teksten. Siktemålet er å skape en helhetlig fremstilling som skaper forståelse av samspillet mellom alminnelig og spesiell forvaltningsrett.

Det at boken er skrevet som en lærebok, betyr at den i mindre grad er en blanding av juridisk forskning og læremiddel. Likevel er det slik at når en gjør en gjennomgang av det sentrale kildematerialet på et rettsområde, innebærer det nødvendigvis at en finner nye perspektiver og dermed skaper ny innsikt i gamle spørsmål. Hvis det å forske på jus er å fremstille gamle problemstillinger på en ny måte, er det uunngåelig at også en lærebok som denne bærer i seg noe forskning. Boken har imidlertid et klart overordnet formål: at du skal tilegne deg god forståelse av forvaltningsretten.

Grunnlaget for deler av denne fremstillingen finnes i min første lærebok i materiell forvaltningsrett, som ble gitt ut i 2005 sammen med Sindre Gjertsen Marqvardsen og Roar Berge. Denne gangen har jeg skrevet alene. Avsnitt 3.5 og 3.6 i er i stor grad

en gjengivelse av avsnitt 2.4 og 2.6 i *Hvordan forstå materiell forvaltningsrett*. Takk til Roar og Sindre for at jeg kan bruke teksten derfra, og i særdeleshet for det gode samarbeidet da vi skrev den første juridiske læreboken i Norge som er skrevet av en lærer og to studenter i fellesskap. Takk også til Cappelen Damm Akademisk og Unn Kløve for at jeg får bruke disse avsnittene fra den forrige boken.

Min interesse for og forståelse av forvaltningsrett har jeg delvis fått fra professor Erik M. Boe. Hans gode pedagogiske fremstilling av disse temaene på forelesning har vært viktig som inspirasjon også til denne boken. Også professor i miljørett Hans Christian Bugge har betydd svært mye for at jeg ble forsker på internasjonal miljørett; hans inspirasjon og veiledning da jeg var student, gav meg lyst til å jobbe med miljøforvaltningsrett. Han åpnet rettsområdet bioteknologi og genetiske ressurser for meg. Dette la grunnlaget for min forrige bok *Norsk genressursrett*, som kom i 2010. Jeg er ham dypt takknemlig.

En stor takk går også til min sjef på Fridtjof Nansens Institutt, avtroppende direktør Peter Johan Schei. Hans forståelse for at bøker ikke nødvendigvis skrives på et kontor, er nødvendig for at jeg skal produsere. Peter Johan setter frihet under ansvar ut i virkelighetens forskerverden på en imponerende måte. Polhøgda og miljøet på Fridtjof Nansens Institutt er stimulerende siden det både har et sterkt juristmiljø og huser tverrfaglige prosjekter som handler om natur- og ressursforvaltning.

[...]

Jeg har hatt god hjelp til å bringe dette manuset fra idé til en ferdig bok. Cand. jur. Steve Byermoen har lest manuset fra et praktisk saksbehandlerperspektiv og kommet med mange fine innspill om hvordan boken kan tilpasses forvaltningens behov. Mona Naomi Lintvedt kom med idéen om å ta med et kort avsnitt om automatisering av saksbehandlingen. Hun har skrevet et førsteutkast til [gamle] avsnitt 1.6.6 om hvordan de klassiske idealene i forvaltningsretten utfordres av edb. Jeg har hatt fantastisk hjelp av flere av mine tidligere Atlas-studenter. Alexander Greaker og Kristoffer Colban Eriksen leste det første utkastet til denne boken med imponerende kritiske blikk. Mine tidligere assistentlærere i Brasil, Ane Jørem, Stine Langlete, Elise Christiansen, Fredrik Ellingsen og Marthe Sandved, har lest utkastet og gitt svært nyttige innspill. Deres kommentarer har bidratt til å gjøre denne læreboken tilpasset studentens behov. Min venn Vikram Kolmannskog har også lest manuset med kritisk blikk. Takk til dere alle.

Som alltid går en stor takk til mine kjære venner som alltid er der når presset øker. En spesiell takk til min kjære og nære venn gjennom nesten hele livet, Henrik Sørli; med deg som venn er jeg ikke redd for noe eller noen!

Høsten 2010 mistet norsk juristmiljø et varmt hjerte og skarpt hode, og jeg mistet min nære venn og samarbeidspartner da Magnus Finckenhagen omkom i en bilulykke i en alder av 28 år. Magnus har på mange måter vært til stede i arbeidet med denne boken siden mye av grunnarbeidet for den ble lagt de to årene han var assistentlærer for Atlas Undervisning i Brasil. Du er dypt savnet, Mags – den som sa at tiden leger alle sår, løy. Som om tapet av Magnus ikke skulle være nok, fulgte hans bror Henrik Finckenhagen etter høsten 2011. Henrik studerte også jus. Nok en gang ser vi at de beste går først. Jeg tenker på dere hver dag, gutter.

[...]

Polhøgda, Norge og Morro de São Paulo, Brasil, 18. januar 2012

Morten Walløe Tvedt

Innhold

KAPITTEL 1 HVORDAN FORSTÅ FORVALTNINGSRETT	21
1.1 Introduksjon til forvaltningsrett	21
1.2 Måter forvaltningens virksomhet organiseres på	24
1.3 Utfordringer for den som studerer forvaltningsrett	27
1.3.1 Hvordan tilegne seg forvaltningsretten?	27
1.3.2 Studer primærkildene	27
1.3.3 Praktiske utfordringer for en saksbehandler	29
1.4 Rettslig plassering av forvaltningsretten – forholdet til statsforfatningsretten	29
1.4.1 Statsforfatningsretten sett fra forvaltningsretten: balansen i Grunnloven	29
1.4.2 Forholdet mellom storting og regjering: kompetansetildeling	31
1.4.3 Forholdet mellom storting og regjering: instruksjon	32
1.4.4 Forholdet mellom domstolene og forvaltningen	32
1.5 Rettslig plassering av forvaltningsretten – forholdet til EØS-retten og internasjonal rett	34
1.5.1 Internasjonalt samarbeid som leder til lovregler i norsk forvaltningsrett	35
1.5.2 Vedtak fattet av en internasjonal organisasjon med direkte virkning i norsk forvaltningsrett	36
1.5.3 Domstoler med kompetanse til å treffe avgjørelse med direkte bindende virkning i norsk forvaltningsrett	38
1.6 «Reelle hensyn» i forvaltningsretten	39
1.6.1 Forståelse av jus ligger i å analysere typiske aktører og deres interesser på et rettsområde	39
1.6.2 Den enkelte borgerens interesser i forvaltningsretten	39
1.6.3 Den enkelte borgers frihet opp mot fellesskapet av borgere	42
1.6.4 Miljøet som selvstendig interesse i forvaltningsretten – miljørettslige reelle hensyn	45
1.6.5 Sosial trygghet som grunnleggende behov – velferdsrettslige reelle hensyn	46

KAPITTEL 2 GRUNNLAGET FOR Å FORSTÅ FORVALTNINGSRETTENS SYSTEM	49
2.1 Kompetanse som grunnlag for all forvaltningsrett – et grunnleggende skille mellom privat- og offentlig rett	49
2.2 Grensedragningen mellom kompetanse til å treffe enkeltvedtak og vedta forskrifter	50
2.3 Forskrifter: regjeringens kompetanse til å gi generelle regler	57
2.4 «Part» til et enkeltvedtak	57
2.5 Individuell og selvstendig behandling	59
2.6 En modell for å forstå kompetanse	60
2.7 Automatisk eller elektronisk saksbehandling	63
2.8 Forvaltningen gjør en feil – blir vedtaket ugyldig?	65
KAPITTEL 3 HVEM HAR KOMPETANSE TIL Å FATTE VEDTAK	
– PERSONELL KOMPETANSE	69
3.1 Personell kompetanse som utgangspunkt for å forstå forvaltningsrett	69
3.2 Oppbygningen av forvaltningen	70
3.2.1 Kongen og regjeringen som leder for den utøvende makt	70
3.2.2 Oppbygningen av departementene	72
3.2.3 Selvstendige forvaltningsorganer – direktorat og tilsyn	73
3.2.4 Kollegiale organer	75
3.2.5 Forvaltningsavgjørelser som fattes utenfor Norge – supranasjonale forvaltningsvedtak	76
3.2.6 Statsforvalter – regjeringens representant på fylkesnivå	77
3.2.7 Kommunene og fylkeskommunene som forvaltningsorgan med hjemmel i lov	77
3.2.8 Private rettssubjekter som utøver kompetanse som forvaltningsorgan	80
3.2.9 Offentlig eide selskaper	81
3.2.10 Ombudsordningen - sivilombudet	81
3.2.11 Forvaltningens hierarkiske oppbygning	82
3.2.12 Manglende personell kompetanse – vedtaket blir som hovedregel ugyldig	82
3.3 Delegasjon av forvaltningsmyndighet: tildeling av kompetanse innad i forvaltningen	86
3.3.1 Delegasjon av kompetanse innenfor forvaltningsorgan	86
3.3.2 Rettskildefaktorer som kan begrense delegasjonsadgangen	88
3.3.3 Delegasjon til organer utenfor den hierarkiske oppbygningen	94
3.3.4 Delegasjon til private rettssubjekter	94
3.3.5 Delegasjon gir en viss grad av frihet til de underordnede organene	95
3.3.6 Fører feil ved delegasjon til at vedtaket blir ugyldig?	95
3.4 Instruksjon om utøvelse av kompetanse – intern styring av forvaltningen	97
3.4.1 Utgangspunkter for instruksjon innad i forvaltningen	97
3.4.2 Sammenhengen til kompetansegrunnlaget	100
3.4.3 Hva en instruksjon kan gå ut på	101

3.4.4	Grenser for instruksjon – spesielle begrunnelser	103
3.4.5	Konsekvensen av at forvaltningen bryter med en lovlig instruksjon	106
3.4.6	Konsekvensen av å følge en ulovlig instruksjon	107
KAPITTEL 4 HVA KAN EN AVGJØRELSE GÅ UT PÅ:		
LEGALITETSPRINSIPPET OG KRAV TIL KOMPETANSE		
4.1	Materiell kompetanse – om innholdet i forvaltningens kompetanse	109
4.1.1	Forvaltningen må utlede sin kompetanse fra bestemte typer rettslig grunnlag	109
4.1.2	Det rettslige utgangspunktet	111
4.1.3	En gammel diskusjon i juridisk teori ebber ut?	112
4.2	Innholdet i legalitetsprinsippet	114
4.2.1	Legalitetsprinsippet: rettslig grunnlag, bakgrunn og hensyn	114
4.2.2	Hvilke rettskilder tilfredsstiller kravet om «hjemmel i lov»?	116
4.2.3	Legalitetsprinsippet rettslige betydning for de ulike statsmaktene	119
4.2.4	Borgerne eller «den enkelte» nyter beskyttelse av legalitetsprinsippet	121
4.2.5	Hva ligger i «inngrep overfor» eller inngrep i rettssfæren?	123
4.2.6	Et nærmere blikk på Høyesteretts anvendelse av legalitetsprinsippet	128
4.2.7	En praktisk tilnærming til «inngrep i borgernes rettssfære»	137
4.3	Oppbygning og fortolkning av kompetansebestemmelser	139
4.3.1	Legalitetsprinsippet betydning for om vilkårene for å benytte kompetanse er oppfylt	139
4.3.2	Legalitetsprinsippet og forvaltningsskjønnet	140
4.3.3	Utvalget av skjønnsmomenter	142
4.3.4	Avveiningen av lovlige skjønnsmomenter	152
4.3.5	Legalitetsprinsippet og rammene for innholdet i et enkeltvedtak ..	159
4.3.6	Hjemmelskravet der private utøver offentligrettslig kompetanse ..	165
4.4	Legalitetsprinsippet som rettskildeprinsipp	166
4.5	Andre innholdsmessige krav til vedtak	172
4.5.1	Usaklig forskjellsbehandling	172
4.5.2	Forholdsmessighet i enkeltvedtak	178
4.5.3	Minstestandard	180
4.5.4	Sterk urimelighet – forbud mot grovt urimelig resultat	183
4.5.5	Krav til skjønnsutøvelsen fra EØS-retten	188
4.6	Vilkårslæren	189
4.6.1	Forvaltningens kompetanse til å stille vilkår som del av innholdet i vedtaket	189
4.6.2	Hensyn som kan begrunne at forvaltningen kan stille vilkår	191
4.6.3	Hovedregel for når forvaltningen kan stille tyngende vilkår for begunstigende vedtak	192
4.6.4	Den alminnelige vilkårslæren: generelle grenser for lovlige vilkår ...	193

4.6.5	Vilkårsadgangen følger av en fortolkning av hjemmelsloven	198
4.6.6	Adgangen til å fastsette vilkår etter at vedtaket er fattet	204
4.6.7	Konsekvensen av at et vilkår er ulovlig stillet	205
4.7	Andre kompetansegrunnlag enn formell lov	206
4.7.1	Grunnloven som hjemmelsgrunnlag for inngrep	207
4.7.2	Organisasjons- og instruksjonsmyndigheten	208
4.7.3	Inngrep i borgernes rettsfære basert på sedvane	212
4.7.4	Kan offentlig–privat autonomi danne grunnlag for «inngrep»?	214
4.7.5	Samtykke fra borgeren til «inngrep» i rettsfæren	229
4.7.6	Faktiske handlinger og rettslige normeringer – har forvaltningen en generell handlefrihet for faktiske handlinger?	233
4.8	Spesielle måter forvaltningen kan benytte kompetansen på	237
4.8.1	Ikke-bruk av kompetanse	237
4.8.2	Forhåndsbinding av myndighet	239
4.8.3	Bruk av kompetanse som byttmiddel	249
4.9	Følgen av at forvaltningen har gått utenfor sin materielle kompetanse	251
4.9.1	Går forvaltningen utenfor sin kompetanse, blir vedtaket ugyldig	251
4.9.2	Likevel gyldig – til tross for brudd på kompetansen	253
4.9.3	Nyanser i vurderingene for ulike feil	255
4.9.4	Uhjemlede inngrep i borgerens rettsfære – ugyldige enkeltvedtak og uhjemlede handlinger	256
KAPITTEL 5 GENERELLE KRAV TIL FORVALTNINGEN		259
5.1	God forvaltningsskikk	259
5.2	Reglene om inhabilitet – når skal saksbehandleren fratre?	260
5.2.1	For hvem får habilitetsreglene anvendelse?	261
5.2.2	Habilitetsreglene gjelder både forberedelse og avgjørelse av en sak	262
5.2.3	Hensyn bak inhabilitetsreglene	263
5.2.4	Hvem tar stilling til inhabilitet?	264
5.2.5	Absolutte inhabilitetsgrunner – situasjoner der inhabilitet alltid oppstår, § 6 første ledd	265
5.2.6	Den skjønnsmessige regelen om inhabilitet i § 6 annet ledd	269
5.2.7	Er en overordnet inhabil, blir alle underordnede inhabile	281
5.2.8	Rutinemessige saker	282
5.2.9	Ugyldighet som følge av inhabilitet	283
5.3	Innsyn i forvaltningen – offentlighetsloven	288
5.3.1	Prinsippet om innsyn er grunnlovfestet	288
5.3.2	Hvem som kan få innsyn – rettighetssubjektene	289
5.3.3	Hvilke kilder kan enhver få innsyn i – objektet for innsyn	290
5.3.4	Hvem som må gi innsyn – pliktsubjekt	294
5.3.5	Tidsperspektivet for innsyn: uten ugrunnet opphold	295
5.3.6	Begrensninger i innsyn av hensyn til taushetsplikt og fortrolige opplysninger	296
5.3.7	Begrensninger av hensyn til interne saksprosesser	297

5.3.8	Begrensninger for dokumenter som kommer inn til forvaltningen	301
5.3.9	Spesielle unntak for innsyn i kommuner	304
5.3.10	Andre unntak	305
5.3.11	Plikt til å vurdere om innsyn likevel skal gis – merinnsyn eller delvis innsyn	306
5.3.12	Konsekvensene av at forvaltningen urettmessig nekter innsyn	307
5.4	Spesielle regler for innsyn i miljøinformasjon	308
5.4.1	Plikt til å ha miljøinformasjon	308
5.4.2	Innsyn hos et offentlig organ	308
5.4.3	Innsyn hos offentlig eller privat virksomhet	309
5.5	Taushetsplikt	314
5.6	Tjenestemennenes lojalitetsplikt, ytringsfrihet og varslingsplikt	316

KAPITTEL 6 KRAV TIL FORVALTNINGENS SAKSBEHANDLING FOR

ENKELTVEDTAK	319	
6.1	Partenes prosessuelle rettigheter ved tilblivelsen av et vedtak	319
6.2	Generelle prosessuelle rettigheter	320
6.2.1	Forvaltningens plikt til å veilede borgeren	321
6.2.2	Krav til saksbehandlingstiden i forvaltningen	322
6.2.3	Rett til å la seg bistå av en fullmektig	325
6.3	Systemet for saksbehandlingsregler for enkeltvedtak	326
6.4	Forhåndsvarsling av sakens parter	329
6.5	Partenes innsyn i sakens dokumenter – partsoffentlighet	333
6.6	Kravet til sakens opplysning – utrednings- og informasjonsplikt	338
6.7	Utformingen av et enkeltvedtak	346
6.7.1	Når enkeltvedtak skal grunngis	346
6.7.2	Krav til innholdet i begrunnelsen	349
6.7.3	Underretning om vedtak	363
6.7.4	En rettspolitisk betraktning om begrunnelsen	364
6.8	Ugyldighet som følge av at forvaltningen har gjort en saksbehandlingsfeil	365
6.8.1	Feil i saksbehandlingen som grunnlag for ugyldighet	365
6.8.2	«Likevel gyldig» til tross for saksbehandlingsfeil – fvl. § 41	366
6.8.3	Blir vedtaket ugyldig etter den alminnelige ugyldighetslæren?	376

KAPITTEL 7 KLAGE OG OMGJØRING

7.1	Overordnet organs rolle i klagesaker og omgjøring	383
7.2	Bakgrunn for og rettslig plassering av klageretten	383
7.3	Hva som skal til for at borgeren skal ha rett til å få sin klage behandlet	386
7.3.1	Hvem som har rett til å klage på et enkeltvedtak	386
7.3.2	Hvem som er klageorgan	395
7.3.3	Formkrav til en klage	398
7.3.4	Klagefristen og fristavbrytelse	399
7.3.5	Tilfeller der en klage kan tas til behandling selv om fristen er oversittet	401
7.3.6	Avvisning av å ta en klage opp til ny behandling	402

7.3.7	Utsatt iverksettelse mens klagen behandles	403
7.3.8	Derogasjonskompetanse til å endre klagereglene i forskrift	404
7.4	Hva kan et vedtak i klageomgangen gå ut på?	404
7.4.1	Førsteinstansens rolle og kompetanse i klagesaken	404
7.4.2	Klageorganets kompetanse i klagesak	406
7.4.3	Kompetanse i klagesaker der kommunen er førsteinstans og statlig organ er klageinstans	412
7.4.4	Konsekvenser av brudd på reglene – ugyldighet i klagesaker	413
7.5	Forvaltningens adgang til omgjøring av enkeltvedtak etter eget initiativ	414
7.5.1	Forvaltningens initiativ	414
7.5.2	Omgjøringsadgangen følger av lov	416
7.5.3	Omgjøringsadgangen følger av vedtaket selv	417
7.5.4	Forvaltningens kompetanse til å omgjøre ugyldige vedtak	419
7.5.5	Omgjøring til gunst for parten	420
7.5.6	Omgjøring før parten vet om vedtaket	421
7.5.7	Klageorganet og andre overordnede organers kompetanse til omgjøring ved interesseovervekt	422
7.5.8	Begrensningen i § 35 fjerde ledd	423
7.5.9	Omgjøring etter en ulovfestet omgjøringsadgang	424
7.5.10	Kan forvaltningen ha en plikt til omgjøring?	424
7.5.11	Konsekvenser av brudd på reglene – ugyldighet ved omgjøring	426
7.6	Forholdet mellom klage og omgjøring	426

KAPITTEL 8 FORVALTNINGENS LOVGIVNINGSKOMPETANSE – KRAV

TIL FORSKRIFTER	429
8.1 Forskriftshjemler og legalitetsprinsippet	429
8.2 Personelle krav til vedtagelse av forskrifter	431
8.3 Saksbehandlingsregler for forskrifter	431
8.3.1 Alminnelige krav til behandling av forskrifter	431
8.3.2 Hjemmelsloven kan stille krav til bruken av forskriftshjemler	435
8.4 Ugyldighet av forskrifter	437

KAPITTEL 9 DOMSTOLENES PRØVING AV FORVALTNINGENS

ENKELTVEDTAK	441
9.1 Begrunnelse for domstolsprøving og rettslig plassering	441
9.1.1 Hovedreglene om domstolenes prøving av forvaltningens vedtak	441
9.1.2 Rettslig grunnlag for domstolsprøving	443
9.1.3 Begrunnelse for domstolsprøving – maktfordelingsprinsippet og legalitetsprinsippet	444
9.1.4 Hvem som kan prøve gyldigheten av et forvaltningsvedtak	446
9.1.5 Borgerens adgang til å gå til domstolene – sammenhengen med klagereglene	446
9.1.6 Utsatt iverksettelse av vedtak mens sak om gyldigheten av vedtaket behandles av domstolene	448

9.2	Hva kan domstolene prøve?	448
9.2.1	Saksbehandlingsfeil og personell kompetanse	449
9.2.2	Innholdsmessige sider av et enkeltvedtak	449
9.3	Prøving på vilkårsiden av kompetansebestemmelsen	451
9.3.1	Prøving av lovtolkningen	451
9.3.2	Prøving av faktum – tidspunktet for prøving av vedtaket	451
9.3.3	Prøving av subsumsjonen – forvaltningens vurderinger om jusens anvendelse på faktum	456
9.3.4	Gjennomgang av dommer om prøving på vilkårsiden	457
9.3.5	Oppsummering av vurderingstemaene fra Høyesteretts praksis	483
9.4	Prøving av skjønnsutøvelsen – «det frie skjønn»	484
9.4.1	Utgangspunkt: lovlighet – ikke hensiktsmessighet	484
9.4.2	Utvalget av momenter til skjønnsvurderingen	485
9.4.3	Avveiningen av lovlige momenter – kjernen i det frie skjønn	488
9.5	Prøving av innholdet i vedtaket	495
9.5.1	Kompetanse til å prøve om innholdet i vedtaket er lovlig	495
9.5.2	Domstolspraksis om prøving av innhold i vedtaket	497
9.5.3	Domstolenes prøving av usaklig forskjellsbehandling	498
9.5.4	Domstolenes prøvingsrett av minstestandarder	499
9.5.5	Domstolenes prøving av om vedtaket er grovt urimelig	502
9.5.6	Terminologien «myndighetsmisbruk»	505
9.5.7	Prøving av om et vilkår er lovlig – vilkårlæren	506
9.6	Domstolenes adgang til å avsi dom på realiteten i saken – realitetsavgjørelse	506
9.7	Lovfestet full prøving og realitetsavgjørelse av noen typer av inngrep	519
9.8	Europeiske overprøvningsmuligheter: EØS og EMD	525
9.8.1	EMD som overprøver av norske forvaltningsvedtak	525
9.8.2	Muligheter for prøving av forvaltningsvedtak under EØS	525

KAPITTEL 10 TILSYN OG KONTROLL MED FORVALTNINGEN:

SANKSJONER VED FEIL	527
10.1 Ugyldighet – oppsummering	527
10.2 Forslag til kodifisering av ugyldighet og terminologi om feil	532
10.3 Virkningene av feil og ugyldighet – nullitet eller angripelig	532
10.3.1 Der forvaltningen senere ser at det er fattet et ugyldig vedtak	534
10.3.2 Der borgeren mener vedtaket ugyldig	534
10.4 Reglene om erstatning for uhjemlede/ulovlige inngrep i borgerens rettssfære	535
10.4.1 Ansvarsgrunnlag	536
10.4.2 Årsakssammenheng	546
10.4.3 Økonomisk tap	554
10.5 Tilsyn og kontroll med forvaltningen	557

KAPITTEL 11 FORVALTNINGSRETTEEN I PERSPEKTIV	559
11.1 Rettspraksis som rettskildefaktor	559
11.1.1 Om fortolkning av dommer	560
11.1.2 Om betydningen av en dom for senere rettsspørsmål	561
11.2 Forvaltningspraksis som rettskildefaktor	563
11.3 Forvaltningsrett og borgerens frihet	564
RESSURSDEL	567
INSTRUKS FOR FYLKESMENN/STATSFORVALTERE	569
LITTERATUR	573
LOVREGISTER	575
DOMSREGISTER	585
STIKKORD	589