

Krav til begrunnelse etter forvaltningsloven

v/E. Hammer, Landbruksavdelingen



Fylkesmannen i Vestfold og Telemark



22.11.2019



Forvaltningslovens regler om begrunnelse

Forvaltningsloven § 24

Bestemmelsen sier når enkeltvedtak skal begrunnes

Forvaltningsloven § 25

Bestemmelsen sier hva begrunnelsen skal inneholde



Innledning

Hovedregelen er at enkeltvedtak skal begrunnes, fvl. § 24.

Hvorfor har vi regler om begrunnelse?

- Verdi for parten ved at det er lettere å forsone seg med utfallet, lettere å bedømme hvorvidt vedtaket skal angripes og i tilfelle på hvilket grunnlag
- Verdi for andre myndigheter ved etterfølgende administrativ eller rettslig prøving av vedtaket
- Verdi for forvaltningsorganet selv, både før og etter at vedtak treffes



Hva skal begrunnes?

- Etter forvaltningsloven § 24 er hovedregelen at «enkeltvedtak» skal begrunnes.
- Forvaltningsloven § 2 b) definerer enkeltvedtak som «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer».
 - Bestemte personer – navngitt eller på annen måte individualisert
 - «vedtak» - avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer
- Forvaltningsloven § 2 tredje ledd fastslår at også vedtak om avvisning av sak eller bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført vedtak, regnes som enkeltvedtak



Når skal begrunnelse gis – fvl. § 24

Hovedregel

- Enkeltvedtak skal grunngis, se første ledd

Unntak

- Begrunnelse gis bare der parten krever det;
 - Innvilgelsessaker, jf. § 24 annet ledd første punktum
 - Fordelingssaker, jf. § 24 annet ledd annet punktum
- Begrunnelse kan unnlates helt, jf. § 24 tredje ledd

§ 24.1 (når enkeltvedtak skal grunngis).

Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter. En part kan likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet. Krav om begrunnelse må framsettes i løpet av klagefristen eller – om ingen klagefrist løper – senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsene i §§ 29, 30 og 31 gjelder tilsvarende.

Grunngiing kan unnlates i den utstrekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplysning som parten etter § 19 ikke har krav på å bli kjent med. I tilfelle som går inn under § 19 første ledd bokstav d, skal begrunnelse på anmodning gis en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det, likevel slik at muntlig orientering kan tre istedenfor skriftlig grunngiing.

Kongen kan for særskilte saksområder gi bestemmelser om at grunngiing kan unnlates når særlige forhold gjør det nødvendig. Likeledes kan Kongen bestemme at visse vedtak som går inn under første ledd skal grunngis etter reglene i annet ledd, eller at visse vedtak som går inn under annet ledd skal grunngis etter reglene i første ledd



Begrunnelsens innhold – fvl. § 25

Loven stiller tre krav

- § 25 første ledd: «regler»
 - Lovfestede og ulovfestede regler som er aktuelle i saken
- § 25 annet ledd: «faktiske forhold»
 - Hva har forvaltningen lagt til grunn for vedtaket, eks. «eiendommen består av x dekar dyrket jord osv.»
- § 25 tredje ledd: «hovedhensyn»
 - Det står «bør», men på våre områder må dette leses som «skal»

§ 25.(begrunnelsens innhold).

I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig

Begrunnelsens innhold - Eksempel



Vi har tatt utgangspunkt i en av våre saker. Vi begynner alltid begrunnelsen med konklusjonen:

Behandling av klagesak - Søknad om fradeling av areal på gbnr. x/x i B kommune

Det vises til klage fra A på avslag på søknad om fradeling av areal på gbnr. x/x mfl. i B kommune, oversendt ved brev 8. februar 2019 fra B kommune.

1. Fylkesmannens vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Fylkesmannen opprettholder B kommunes vedtak 19. november 2018 der kommunen med hjemmel i jordlova § 12 avslår søknaden om fradeling av 83 dekar fra gbnr. x/x mfl. i B kommune.

Fylkesmannens vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

- Konklusjonen er viktigst for søker, og bør komme tidlig



Begrunnelsens innhold - eksempel

Fvl. § 25 andre ledd – «faktiske forhold» - eksempel på deler av en beskrivelse av faktiske forhold:

A søkte den 10. oktober 2018 om fradeling av 83 dekar fra gbnr. x/x i B kommune. Gbnr. x/x er en grunneiendom som inngår i landbrukseiendommen C, med hovednummer gbnr. xx/xx i B kommune, som eies av A. Av saksdokumentene fremgår det at A er i ferd med å selge landbrukseiendommen sin. Han har nettopp ervervet en fritidseiendom, gbnr. 50/10 i B kommune, som ligger som «en øy» inn i gbnr. x/x. A ønsker å beholde 83 dekar av gbnr. x/x, og han ønsker dermed at dette arealet fradeles landbrukseiendommen.

Av søknaden fremgår det at A fremdeles er sterkt knyttet til plassen og driften, og at han derfor har kjøpt nevnte fritidseiendom. Videre fremgår det at «...».

Landbrukseiendommen C, gbnr. xx/xx m.fl. i B kommune, er uregulert og ligger som LNF-område i kommuneplanens arealdel. Eiendommen består av en teig og har hovednummer gbnr. xx/xx i Landbruksregisteret. I tillegg består eiendommen av grunneiendom gbnr. x/x i B kommune. I følge gårdskartet fra NIBIO er arealet på gbnr. xx/xx m.fl. ca. 352 dekar, hvorav ca. 81 dekar er dyrka jord (ca. 59 dekar fulldyrka jord, 6 dekar overflatedyrka jord og ca. 1 dekar innmarksbeite), ca. 244 dekar produktiv skog og ca. 27 dekar annet areal, herunder tunet. Av saksdokumentene fremgår det at A har drevet allsidig hestedrift på eiendommen i mange år.

Gbnr. x/x har i følge gårdskartet fra NIBIO et areal på ca. 104 dekar, hvorav ca. 101 dekar er produktiv skog og ca. 3 dekar er annet areal. Det omsøkte arealet på 83 dekar består av 82 dekar produktiv skog (ca. 45 dekar høy bonitet, ca. 35 dekar middels bonitet og ca. 2 dekar lav bonitet i henhold til Kilden fra NIBIO) og 1 dekar annet areal. Av saksdokumentene fremgår det at gbnr. x/x ble ervervet i 2001 og innlemmet i gbnr. xx/xx.



Begrunnelses innhold - eksempel

Fvl. § 25 første ledd: «regler» - Eksempel på hvordan vi gjengir noen av reglene som gjelder i saken:

Rettslig grunnlag

Deling av eiendom som er nyttet eller kan nyttes til jordbruk eller skogbruk krever samtykke fra kommunen, jf. jordlova § 12 første ledd første punktum.

Bestemmelsen om deling i jordlova § 12 har nær sammenheng med lovens formål i jordlova § 1. Lovens formål er å sikre at arealressursene blir disponert på en måte som gir en tjenlig, variert bruksstruktur ut fra samfunnsutviklingen i området og med hovedvekt på hensynet til bosetting, arbeid og driftsmessig gode løsninger. Formålet med delingsbestemmelsen er å sikre og samle ressursene som grunnlag for landbruksdrift for nåværende og fremtidige eiere, jf. forarbeidene (Prop. 127 L (2012-2013) punkt 5.1.3) og rundskriv M-1/2013 punkt 7.2.

Etter jordlova § 12 tredje ledd første punktum skal det ved avgjørelsen om deling legges vekt på om delingen legger til rette for en «tenleg og variert bruksstruktur i landbruket». Av rundskriv M-1/2013 punkt 8.3.1 fremgår det at en tjenlig og variert bruksstruktur innebærer at det skal legges til rette for utvikling av bruk som er tjenlige for samfunnet både nasjonalt og lokalt, sett ut fra det området eiendommen ligger. Ved avgjørelsen av hvilken bruksstørrelse som er tjenlig, må en se på ressursgrunnlaget og om ressursene kan drives på en kostnadseffektiv måte i et langsiktig perspektiv. I denne vurderingen inngår særlig vurderingstemaene «omsynet til vern av arealressursane, om delinga fører til ei driftsmessig god løysing, og om delinga kan føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området», jf. jordlova § 12 tredje ledd annet punktum.



Begrunnelsens innhold - eksempel

Fvl. § 25 tredje ledd «hovedhensyn» - del 1

Fylkesmannens vurderinger

Innledningsvis legger Fylkesmannen til grunn at saken gjelder en driftsenhet, jf. jordlova § 12 sjette ledd, og at delingsbestemmelsen kommer til anvendelse, jf. jordlova § 12 første ledd.

Etter jordlova § 12 tredje ledd første punktum skal det legges vekt på om delingen legger til rette for en «tenleg og variert bruksstruktur i landbruket». I denne vurderingen inngår særlig vurderingstemaene «omsynet til vern av arealressursane, om delinga fører til ei driftsmessig god løysing, og om delinga kan føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området», jf. bestemmelsen tredje ledd annet punktum. Det kan også legges vekt på andre hensyn dersom de faller inn under formålet i jordloven, jf. bestemmelsens tredje ledd tredje punktum.

Det første vurderingstemaet blir om hensynet til vern av arealressursene, jf. jordlova § 12 tredje ledd annet punktum, taler mot å gi delingssamtykke.

I den konkrete saken er det søkt om fradeling av 83 dekar, hvorav 82 dekar er produktiv skog (ca. 45 dekar høy bonitet, ca. 35 dekar middels bonitet og ca. 2 dekar lav bonitet). Av klagen fremgår det at klageren ønsker å etablere en naturpark på arealet. Etter en eventuell fradeling vil det gjenværende arealet på gbnr. xx/xx være 269 dekar, hvorav ca. 81 dekar er dyrka jord og 162 dekar er produktiv skog. Etter Fylkesmannens oppfatning er den aktuelle landbrukseiendommen ikke en ressurssterk landbrukseiendom, og en fradeling som omsøkt vil medføre en ytterligere svekkelse av arealressursene på eiendommen. Fylkesmannen mener at det gjenværende arealet på gbnr. xx/xx kan bli vanskelig å drive rasjonelt og opprettholde som et aktivt bruk i et landtidsperspektiv. På denne bakgrunn finner Fylkesmannen at den omsøkte fradelingen ikke ivaretar hensynet til vern av arealressursene, og at dette taler mot å gi samtykke til deling som omsøkt.

Begrunnelses innhold - eksempel



Fvl. § 25 tredje ledd: «hovedhensyn» – del 2

Det neste vurderingstemaet er om den omsøkte fradelingen fører til en driftsmessig god løsning, jf. jordlova § 12 tredje ledd annet punktum.

I herværende sak mener Fylkesmannen at den omsøkte delingen ikke vil føre til en driftsmessig god løsning, og at dette taler for at fradelingen bør nektes. En fradeling som omsøkt vil føre til en reduksjon av ressursgrunnlaget på landbrukseiendommen. Etter Fylkesmannens oppfatning vil en mindre enhet, med reduserte skogressurser, gi en mindre kostnadseffektiv drift av skogen.

Kommunen har ikke anført at delingen vil føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området. Bosettingshensynet eller andre hensyn er heller ikke gitt vesentlig betydning i saken. Fylkesmannen slutter seg til dette.

Videre vektlegges kommunens syn ved vår avgjørelse av denne saken, jf. forvaltningsloven § 34 annet tredje punktum, der det fremgår at fylkesmannen i klagesaker skal «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn».

Fylkesmannen har vurdert klagers anførsler, men anførslene er ikke tillagt avgjørende vekt.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner etter en helhetsvurdering at omsøkte fradeling vil gå ut over de interessene jordlova § 12 skal verne, og at samtykke til deling ikke kan gis. Det betyr at klagen ikke tas til følge.

Fylkesmannen opprettholder B kommunes vedtak 19. november 2018 der kommunen med hjemmel i jordlova § 12 avslår søknaden om fradeling av 83 dekar fra gbnr. xx/xx i B kommune.



Mangelfulle begrunnelser

- Er begrunnelsen mangelfull, kan vedtaket bli ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil
 - Dette fremgår forutsetningsvis av § 41 (men den er ikke selv noen ugyldighetsregel)
 - «Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold»
 - Det skal mye til
 - Saksbehandlingsfeil leder bare til ugyldighet der det er en ikke fjerntliggende mulighet for at de kan ha virket inn på vedtaket
 - Begrunnelsen skrives gjerne etter at avgjørelsen er tatt, og vil i så fall ikke kunne ha virket inn på den



Begrunnelsens innhold

- Hvor grundig må begrunnelsen være?
 - I bagatellmessige forvaltningssaker kan begrunnelsen gjerne være knapp
 - I saker som er inngripende, skjerpes kravene:
 - Sentrale avgjørelser fra Høyesterett angående forkjøpsrett etter konsesjonsloven:
 - Rt. 1981 s. 745 (Isene)
 - Rt. 2000 s. 1056 (Gausi)
 - Rt. 2000 s. 1066 (Skotta)

Begrunnelsens innhold – Isene-dommen



Rt. 1981 s. 745 (Isene-dommen)

- Alfred Isene, som trengte tilleggsjord, fikk kjøpe et bruk (bnr. 1) som lå i nærheten, men som ikke hadde felles grense med hans tidligere eiendom. A hadde i flere år leiet bnr. 1.
- Fylkeslandbruksstyret gjorde vedtak om å benytte forkjøpsrett. Jorden skulle i stedet legges til tilgrensende bruk som tilleggsjord. Vedtaket ble stadfestet av Landbruksdepartementet.
- Alfred Isene anket saken og hevdet at vedtaket var ugyldig. Han viste til at hans eiendom alene ikke ga tilstrekkelig eksistensgrunnlag for ham selv og hans sønn, og at vedtaket medførte at de mistet sin levevei i jordbruket
- Høyesterett kjente forkjøpsvedtaket ugyldig, da departementets avgjørelse etterlot tvil om alle relevante forhold hadde vært overveiet, jfr. formålsbestemmelsen i [jordloven § 1](#).



Begrunnelsens innhold – Isene-dommen

Rt 1981 s. 745 (Isene-dommen)

HRs begrunnelse:

«Når det gjelder et vedtak så inngripende som det foreliggende, skjerpes kravene til begrunnelsen. Det må fremgå at vedtaket er truffet etter et saklig og forsvarlig skjønn. Ikke minst må dette gjelde når resultatet av vedtaket umiddelbart fremtrer som så lite rimelig som tilfellet er her».

- Hvorfor ble vedtaket kjent ugyldig?
 - Feil ved begrunnelsen vil logisk sett ikke kunne ha virket inn på avgjørelsens innhold, og skulle dermed vært kjent gyldig etter forvaltningsloven § 41. HR la vekt på et skjerpet krav til begrunnelse fordi vedtaket var svært inngripende (mistet levebrød). Da det ikke gikk frem av begrunnelsen at vedtaket var truffet etter et saklig og forsvarlig skjønn, var dette en mangel ved begrunnelsen som kunne tyde på en svikt ved selve avgjørelsen og det var ikke mulig å avgjøre om departementet hadde lagt riktig rettsoppfatning til grunn.



Begrunnelsens innhold – Gausi-dommen

Rt 2000 s. 1056 (Gausi-dommen)

- Landbruksdepartementet vedtok å bruke forkjøpsretten til fordel for naboeiendommer.
 - Gausi hadde ikke jorda som del av sitt driftsgrunnlag, og dep. ville styrke bruk som var i aktiv drift heller enn å la jorda tilfalle et bruk hvor eieren hittil ikke hadde drevet jordveien.
- Saken ble anket til Høyesterett, og Gausi viste til Isene-dommen.
- Staten mente at Isene-dommen var et unntak fra hovedregelen om at mangelfull begrunnelse kunne føre til ugyldighet, og at det måtte kreves at søkerne mistet sitt livsgrunnlag og ble tvunget ut av landbruket dersom et mangelfullt begrunnet vedtak skulle anses ugyldig.
- Høyesterett var ikke enig med Staten i denne vurderingen, men vedtaket ble likevel kjent gyldig.

Begrunnelsens innhold – Gausi-dommen



Rt. 2000 s 1056 (Gausi-dommen), forts.

- Høyesteretts vurdering:
 - «Hvor detaljerte krav som skal stilles, må etter min mening bero på vedtakets karakter. Det kan ikke, slik staten anfører, bare oppstilles to kategorier vedtak slik at det alltid er tilstrekkelig å etterleve hva som følger direkte av ordlyden i forvaltningsloven § 25 tredje ledd med mindre vedtaket er så inngripende at det skjerpete begrunnelseskravet som særlig er fastslått i Isene-dommen, Rt-1981-745, kommer til anvendelse. Kravet må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er».
 - begrunnelsen må trekke opp rammene for skjønnsutøvelsen
 - begrunnelsen må vise at alle sentrale momenter er vurdert
- I denne saken hadde dep. tatt utgangspunkt i formålet med loven, og vært innom sentrale moment. Selv om noen setninger var uklare og misvisende, tydet det likevel på at vurderingen var riktig. Vedtaket ble ansett gyldig.



Begrunnelsens innhold – Skotta-dommen

Rt 2000 s. 1066 (Skotta)

«Hvilke krav som ellers må stilles til begrunnelsen, må avpasses etter vedtakets karakter, jf. Høyesteretts dom av 28. juni 2000, Inr. 34/2000 (HR-2000-34). Ved forkjøpsvedtak som generelt sett er inngripende, må det fremgå at alle hensyn av betydning er overveiet, jf. den nevnte dom av 28. juni 2000, Inr. 34/200. Er vedtaket sterkt inngripende, skjerpes kravene ytterligere, jf. Isene-dommen».

Høyesterett fastslår at:

- Kravene må avpasses etter vedtakets karakter
 - Ved inngripende vedtak må det fremgå at alle hensyn av betydning er overveiet
 - Ved sterkt inngripende vedtak, skjerpes vilkårene ytterligere

Begrunnelsens innhold – Skotta-dommen



Rt. 2000 s 1066 (Skotta-dommen)

Landbruksdepartementets vedtak om bruk av forkjøpsrett ble kjent ugyldig. Forkjøpsretten skulle benyttes med tanke på å nytte eiendommen i vegjordskifte i forbindelse med anlegg av ny trasé for E-18. Arvid Hauge hadde inngått avtale om forkjøpsrett på jord, som han leide og hadde leid i lang tid. Staten ønsket å bruke jorden som kompensasjon for andre jordbrukere i området, for arealer de måtte oppgi på grunn av veiutbyggingen.

HR fant at vedtaket ikke var tilstrekkelig begrunnet. Vurderingen av fordelene ved å gi jord til nabobruk var generell og ikke knyttet opp mot de eiendommer som eventuelt skulle få jorda som erstatningsjord. Det fremgår av dommen at; «De mangler ved begrunnelsen som jeg har pekt på, kan tyde på at det er en svikt i selve avgjørelsen som følge av at avgjørelsesgrunnlaget ikke har vært forsvarlig. Jeg er etter dette kommet til at vedtaket bør kjennes ugyldig».



Ny forvaltningslov

Det er nedsatt et utvalg som leverte sin innstilling til ny forvaltningslov den 14. mars 2019

- Forslaget er ute på høring
- De to nåværende bestemmelsene i forvaltningsloven, §§ 24 og 25, er foreslått samlet i en paragraf – ny § 48.
- Nytt i ny lov
 - Krav om klart språk (utkastets § 8)
 - Begrunnelseskravet gjelder i utgangspunktet for alle enkeltvedtak, også der parten forventes å være fornøyd med vedtaket
 - Hovedregelen er at vedtaket skal være skriftlig
 - For øvrig ser det ut til at endringene i hovedsak består i at de forvaltningsrettslige regler som før har fulgt av forvaltningsskikk, nå fremgår av lovtekst



Ny forvaltningslov – begrunnelse

§ 48. *Krav til begrunnelse*

Enkeltvedtak skal ha skriftlig begrunnelse. Begrunnelsen skal tjene til å forklare sakens utfall for parten. Omfanget skal tilpasses vedtakets betydning.

Begrunnelsen skal

- a) nevne de faktiske omstendighetene som har hatt mye å si for sakens utfall, og om opplysninger er innhentet fra et annet forvaltningsorgan
- b) vise til reglene som vedtaket bygger på, og i nødvendig utstrekning gjøre rede for innholdet i dem
- c) gjøre rede for de viktigste hensyn som forvaltningsorganet har lagt vekt på i sin vurdering.

Begrunnelsen trenger ikke inneholde opplysninger som kan unntas fra partsinnsyn etter innsynslova § 13 a.

Kongen kan for bestemte sakområder gi forskrift om at begrunnelse kan unnlates dersom særlige forhold gjør det nødvendig, eller at begrunnelse først skal gis når parten ber om det.