

Innføring av saksbehandlingsfrister i forvaltningen – hvilke konsekvenser?

**En juridisk vurdering av mulige konsekvenser av innføring av
saksbehandlingsfrister**

**Utarbeidet av Moderniseringsdepartementet i samråd med Justisdepartementet i
forbindelse med utarbeidelse av en samlet plan for innføring av nye
saksbehandlingsfrister i det offentlige våren 2005**

*Moderniseringsdepartementet
12.04.2005*

INNHold

1.	Bakgrunn	3
2.	Generelt om juridiske konsekvenser av saksbehandlingsfrister	4
	2.1 Innledning.....	4
	2.2 Innkomne forslag til saksbehandlingsfrister, gruppert etter hvem de retter seg mot og muligheten for rettslige konsekvenser	6
3.	Rettsvirkninger som følger av alminnelige regler	6
	3.1 Kategori 1	6
	3.2 Kategori 2	7
	3.3 Kategori 3	7
4.	Særskilte rettsvirkninger.....	9
	4.2 Kategori 1	9
	4.3 Kategori 2	9
	4.4 Kategori 3	10
5.	Andre konsekvenser.....	11
6.	Avsluttende kommentarer	12

1. BAKGRUNN

I notatet her har Moderniseringsdepartementet, på oppdrag fra regjeringen, utarbeidet en juridisk utredning av mulige konsekvenser av saksbehandlingsfrister. Utredningen er blitt til i samråd med Justisdepartementet.

Forvaltningsloven § 11 a første ledd inneholder en generell bestemmelse om at ”forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold”.

Behovet for å stille opp konkrete frister for saksbehandlingen i forvaltningen og å regulere de nærmere virkningene av fristoversittelser har vært vurdert gjennom flere år og i en rekke sammenhenger.

Næringslovutvalget foreslo i en rapport datert 3.7.1991 en lovbestemmelse i forvaltningsloven om at Kongen i forskrift kunne fastsette bestemte frister for behandling av ulike typer saker. Utvalget foreslo videre at Kongen kunne gi forskrifter om hvilken virkning oversittelse av tidsfrister i medhold av paragrafen skulle ha.

Stortinget fattet 31. oktober 1994 følgende vedtak: ”Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om innføring av tidsfrister for forvaltningen.” Justiskomiteén uttalte ved behandling av saken at det i forbindelse med innføring av frister burde vurderes en viss erstatningsplikt for forvaltningen ved sent behandlede søknader, jf. Innst. S. nr. 8 (1994-95) s. 1.

For å følge opp Stortingets anmodningsvedtak, nedsatte Administrasjonsdepartementet i november 1996 en interdepartemental arbeidsgruppe (heretter kalt *arbeidsgruppen*) som skulle vurdere innføring av saksbehandlingsfrister i forvaltningen. Arbeidsgruppen leverte sin utredning i september 1997. Gruppen foreslo en lovbestemmelse om adgang for Kongen til å fastsette frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak på bestemte områder. I rapportens pkt. 7.2.4 ble ulike rettsvirkninger av å innføre saksbehandlingsfrister likevel omtalt. Gruppen anbefalte ikke å gi en hjemmel til å gi en forskrift om særskilte rettsvirkninger av brudd på de fastsatte fristene.

Ved lov 25. juni 1999 nr. 47 ble det gitt en ny § 11 b i forvaltningsloven. Bestemmelsen lyder:

”Kongen kan på bestemte områder fastsette frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om beregning av fristene.”

Lovbestemmelsen skiller seg fra *Næringslovutvalget*s forslag fra 1991 særlig ved at det ikke ble gitt noen hjemmel for å fastsette særskilte rettsvirkninger av fristoversittelser. Dette var i samsvar med tilrådingen fra arbeidsgruppen som avga utredning i 1997.

I det pågående arbeidet med å lage en samlet plan for nye saksbehandlingsfrister, vil disse måtte gjelde både for statlig og kommunal sektor, og i denne forbindelse er det på sin plass å minne om at kommunene ikke kan pålegges frister uten hjemmel i lov. Det er det enkelte fagdepartement som skal vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av sine egne forslag, mens Moderniseringsdepartementets rolle er å være koordinator og pådriver.

Notatet her er i noen grad basert på arbeidsgrupperapporten fra 1997 og oppfølgingen av den i Ot.prp. nr. 52 (1998–99) som igjen lå til grunn for lovendringen i 1999.

2. GENERELT OM JURIDISKE KONSEKVENSER AV SAKSBEHANDLINGSFRISTER

2.1 Innledning

Det er ikke mulig å gi et enkelt svar på spørsmålet om mulige rettslige konsekvenser (rettsvirkninger) av saksbehandlingsfrister. Konsekvensene vil først og fremst avhenge av fristbestemmelsenes karakter og deres nærmere innhold. Det kan også ha betydning hvilket rettslig grunnlag de enkelte fristbestemmelser har. Det kan her pekes på følgende skillelinjer:

1) Fristbestemmelser som ikke er juridisk bindende for forvaltningen.

Slike fristbestemmelser vil med nødvendighet heller ikke gi rettigheter til borgerne. Bruk av betegnelsen ”saksbehandlingsfrister” kan for øvrig være misvisende i disse tilfellene.

Eksempler på fristbestemmelser i denne kategorien er frister gitt i serviceerklæringer. Det kan imidlertid ikke utelukkes at forvaltningen knytter visse særskilte rettsvirkninger i form av rettigheter til borgerne til noe som i utgangspunktet kun er en serviceerklæring. I slike tilfeller vil serviceerklæringen kunne falle i kategori 3. En serviceerklæring kan også ha elementer av instruks i seg rettet til tjenestemennene i det enkelte forvaltningsorganet (jf. kategori 2).

2) Fristbestemmelser som retter seg mot forvaltningen og dens tjenestemenn og som pålegger dem plikter uten å gi tilsvarende rettigheter til individene

Slike bestemmelser kan ha grunnlag i Stortingets alminnelige lovgivningsmyndighet. De kan også vedtas som instruks fra forvaltningen innenfor de rammer som gjelder for instruksjonsmyndigheten.

Slike plikter kan ta sikte på behandlingen av den enkelte sak, men de kan også ta sikte på den totale saksmengden.

Den rettslige karakteristikken av frister fastsatt med hjemmel i forvaltningsloven § 11 b kan umiddelbart synes noe uklar. Arbeidsgruppen la uttrykkelig til grunn at slike frister kun skulle legge plikter på forvaltningen, og ikke gi rettigheter til borgerne (punkt 7.2.2). I Ot.prp. nr. 58 (1998–99) sies det ikke noe helt klart om spørsmålet, selv om en avviste å gi hjemmel for å knytte særskilte rettsvirkninger til oversittelse av slike frister. I det følgende er det lagt til grunn at frister fastsatt i medhold av forvaltningsloven § 11 b ikke gir rettigheter til borgerne. Det kan nok likevel ikke utelukkes at oversittelse av en frist, fastsatt i medhold av forvaltningsloven § 11 b, får betydning for vurderingen av om fristen i forvaltningsloven § 11 a er oversittet, med de rettsvirkningene det eventuelt måtte få.

3) Fristbestemmelser som gir rettigheter til borgerne.

Slike bestemmelser vil med nødvendighet legge plikter på forvaltningen og dens tjenestemenn.

Bestemmelsen i forvaltningsloven § 11 a første ledd faller i denne kategorien. Det samme vil etter omstendighetene gjelde for en del særskilte fristbestemmelser i særlovgivningen. Det kan heller utelukkes at fristbestemmelser som er gitt uten forankring i lov, gir grunnlag for rettigheter for borgerne.

Det må understrekes at det ikke kan trekkes noen skarpe skillelinjer mellom de tre kategoriene av bestemmelser. Det vil først og fremst være fristbestemmelsene i kategori 3 som kan medføre juridiske konsekvenser som direkte påvirker individenes rettstilling. Fristbestemmelser i kategori 2 kan først og fremst skape rettsvirkninger overfor det enkelte forvaltningsorganet eller enkeltstående tjenestemenn. Fristbestemmelser i kategori 1 vil ikke medføre selvstendige rettsvirkninger.

I det følgende vil redegjørelsen for rettsvirkningene av brudd på fristreglene deles inn etter disse tre kategoriene, slik at den kategorien med de svakeste virkningene omtales først.

Drøftelsen tar utgangspunkt i at det finnes visse alminnelige rettsvirkninger som følge av brudd på de tre kategoriene bestemmelser. Etter at disse alminnelige virkningene er omtalt i punkt 3, går departementet inn på særskilte rettsvirkninger som kan tenkes som følge av brudd på saksbehandlingsfristene (punkt 4).

De rettsvirkningene som følger av alminnelige regler har størst interesse fordi de vil gjelde i mangel av særskilt regulering. De kommer potensielt til anvendelse i et meget stort antall tilfeller. Men det kan også ha interesse å undersøke rettsvirkninger som følger av særskilt grunnlag, dels fordi de allerede har betydning på områder der slike særordninger eksisterer, dels fordi liknende ordninger kan tenkes innført på nye områder.

I punkt 4 er det gitt en kort omtale av andre virkninger enn rene rettsvirkninger, f.eks. forskjellige typer "uheldige" konsekvenser for forvaltningens prioritering av ulike saksområder. Punkt 5 inneholder visse avsluttende observasjoner.

2.2 Innkomne forslag til saksbehandlingsfrister, gruppert etter hvem de retter seg mot og muligheten for rettslige konsekvenser

I punkt 1 foran er forslagene om saksbehandlingsfrister foreslått inndelt i tre kategorier;

- 1) Fristbestemmelser som ikke er juridisk bindende for forvaltningen.
- 2) Fristbestemmelser som retter seg mot forvaltningen og dens tjenestemenn og som pålegger dem plikter uten å gi tilsvarende rettigheter til individene.
- 3) Fristbestemmelser som gir rettigheter til borgerne.

I kategori 1, fristbestemmelser som ikke er juridisk bindende og som er av mer informativ karakter, har det også kommet inn noen få. Vedkommende departement beskriver forslaget som en serviceerklæring. Slike frister kan neppe tenkes å ha rettslige konsekvenser så fremt de klart presenteres som en serviceerklæring, men overskridelse av denne typen frister kan tenkes å få negative politiske følger eller ramme virksomhetens omdømme.

Det er kommet en del forslag om saksbehandlingsfrister som retter seg mot forvaltningsorganet selv, eller mot et annet forvaltningsorgans behandling av saken, uten at det derved skapes en tilsvarende rett for individet. Det er nødvendig å ta et visst forbehold her, da beskrivelsen av de enkelte tiltakene ikke alltid er like tydelig med tanke på mulige rettigheter for individet.

Det vil i første rekke være fristbestemmelser i kategori 3 som kan medføre juridiske konsekvenser som direkte påvirker individenes rettsstilling. Det er f.eks. foreslått frister på områder hvor den foreslåtte virkningen av fristoverskridelse er automatisk innvilgelse av søknaden. Fristbestemmelser i kategori 3 vil som regel også pålegge forvaltningsorganet og tjenestemennene plikter som korresponderer med individets rettigheter. Automatisk innvilgelse ved fristoverskridelse er samtidig et eksempel på en fristbestemmelse som legger plikter på forvaltningsorganet, men hvor forvaltningsorganets overskridelse må antas ikke å medføre noe erstatningsbetingende ansvar for organet. Denne typen fristoverskridelser, med påfølgende automatisk innvilgelse av søknaden, kan tenkes å føre til tjenestemannsrettslige reaksjoner.

Som det følger av ovenstående, jf. også pkt. 2.2 nr.3, er kategoriene ikke helt skarpskårne, det vil være overlappende rettsvirkninger. Moderniseringsdepartementet mener likevel at denne inndelingen er hensiktsmessig.

3. RETTSVIRKNINGER SOM FØLGER AV ALMINNELIGE REGLER

3.1 Kategori 1

Frister i kategori 1 vil nettopp ikke dra med seg rettsvirkninger. Som pekt på i Ot.prp. nr. 52 (1998–99), sitert i punkt 5 nedenfor, vil imidlertid et forvaltningsorgan ha interesse i å overholde de konkrete fristene som settes, både ut fra ønsket om å yte god service, og ut fra ønsket om å unngå kritikk fra overordnede, fra publikum og fra Sivilombudsmannen.

3.2 Kategori 2

Tjenstlige reaksjoner

Man kunne tenke seg at de embets- og tjenstemenn som har ansvaret for å organisere og lede vedkommende forvaltningsorgan, og som internt er satt til å treffe avgjørelsene i organets navn, ble møtt med tjenstlige reaksjoner i medhold av tjenstemannsloven, eventuelt arbeidsmiljøloven. I ytterste fall kan også reaksjoner etter staffeloven §§ 324 og 325 være aktuelt. Etter departementets vurdering er slike reaksjoner etter tjenstemannsloven eller arbeidsmiljøloven ikke noe sedvanlig eller tjenlig middel for å fremme overholdelse av saksbehandlingsfrister. Tjenstemannsloven gjelder for øvrig ikke for kommunene.

3.3 Kategori 3

Ugyldighet

En saksbehandlingstid som ikke er i overensstemmelse med forvaltningsloven § 11 a, vil være en saksbehandlingsfeil. Det følger imidlertid av alminnelig forvaltningsrett at et *vedtak* som lider av en saksbehandlingsfeil likevel er gyldig, med mindre feilen kan antas å ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Normalt vil ikke en saksbehandlingsfeil som består i at saksbehandlingstiden har vært for lang medføre ugyldighet, fordi vedtakets innhold ikke vil være avhengig av saksbehandlingstiden. Skulle man likevel komme til at vedtaket er ugyldig, vil det føre til at vedtaket ikke har noen rettsvirkning etter sitt innhold. Der det er søkt om en tillatelse, ytelse eller lignende, må søknaden behandles på ny og nytt vedtak treffes.

Erstatning

Brudd på saksbehandlingsfrister kan føre til at det offentlige etter alminnelige erstatningsrettslige regler må betale erstatning for det økonomiske tapet som en privat part lider som følge av den ulovlige forsinkelsen. Dette gjelder både ved vedtak og faktiske handlinger.

For at erstatningsansvar skal være aktuelt, må flere betingelser være oppfylt.

For det første må saksbehandlingsfristen være oversittet.

Ikke alle typer saksbehandlingsfrister er av en slik karakter at brudd kan føre til erstatningsansvar. Forutsetningen for at ansvar overhodet skal kunne inntre må for det andre være at fristbestemmelsene retter seg mot individene. Dette er nettopp forutsetningen i kategori 3. Forvaltningsloven § 11 a første ledd er en slik bestemmelse.

For det tredje må forvaltningsorganet ha utvist relevant uaktsomhet som har ført til forsinkelsen. For at relevant uaktsomhet skal foreligge kreves normalt at det foreligger en klar feil på forvaltningsorganets side. Også såkalte anonyme og kumulative feil kan føre til ansvar. Lang saksbehandlingstid som skyldes underbemanning, ressursknapphet eller prioritering av

andre oppgaver vil som klar hovedregel ikke gi grunnlag for erstatning. Det kan imidlertid ikke utelukkes at innføring av spesifikke saksbehandlingsfrister i denne kategorien, i praksis kan føre til erstatning i flere tilfeller enn om slike spesifikke frister ikke var satt.

Det kan nok heller ikke helt utelukkes at konkrete frister i kategori 2 kan påvirke vurderingen av om det foreligger grunnlag for erstatningsansvar for brudd på frister i kategori 1. En spesifikk frist satt med grunnlag i forvaltningsloven § 11 b kan altså tenkes å påvirke vurderingen av om en sak er behandlet "uten ugrunnet opphold" etter forvaltningsloven § 11 a, og vurderingen av om det dermed foreligger en klar feil fra forvaltningsorganets side. Dette har sammenheng med at forvaltningsorganet, gjennom at det er satt en spesifikk frist, har en klar oppfordring til å holde denne, og at denne fristen, siden den er kommunisert utad, gir grunnlag for visse legitime forventninger.

For det fjerde må individet påvise et økonomisk tap, og dette tapet må være en følge av feilen (ansvargrunnlaget). Tap som uansett ville oppstått, for eksempel innenfor rammen av lovlig saksbehandlingstid, kan ikke kreves erstattet. Dersom en søknad uansett vil bli avslått, kan individet ikke stilles som om søknaden hadde blitt innvilget.

Søkere vil ofte ha problemer med å påvise at de har lidt et økonomisk tap, og de kan dessuten ha problemer med å påvise at tapet er en følge av forsinkelsen og ikke av andre forhold. I slike tilfelle er det som regel også vanskelig å beregne søkerens økonomiske tap. Forsinkede tillatelser kan medføre tap av inntekter eller at inntekter skyves ut i tid, men jevnlig kommer det motposter inn, slik som sparte kapitalomkostninger, slik tilfellet ofte er i erstatningssaker. (Økte leieutgifter fram til ferdig bygget bolig, vil kunne anses oppveiet av sparte finansieringsutgifter på byggelån, og dessuten lett anses som for fjerntliggende).

Det kan spørres om det bør innføres særskilte regler om erstatningsansvar for det offentlige som følge av oversittelse av saksbehandlingsfrister. Spørsmålet er drøftet i Ot.prp. nr. 52 (1998–99) s. 25–26 med bakgrunn i arbeidsgruppens rapport fra 1997. Departementet avviser der innføring av et særskilt objektivt ansvar for økonomisk tap som følge av fristoversittelser. Det gjelder også et objektivt ansvar som er begrenset til søkerens ekstrakostnader. Justiskomiteen sluttet seg til departementet i Innst. O: nr. 83 (1998–99) s. 7 sp. 1. En erstatning til borgeren kan også tenkes standardisert. Også tanken om en standardisert erstatning er blitt avvist tidligere.

Bruk av søksmål eller midlertidig forføyning for domstolene

En nærliggende rettsvirkning av at lovgivningen gir borgerne rett til behandling av saken innen en viss frist, er at borgerne kan gå til domstolene for å få slått fast denne retten. En kan dermed tenke seg at det ble reist søksmål eller krevd midlertidig forføyning for eksempel med påstand om at en sak skal behandles innen en viss frist.

I allfall når det gjelder fristen i forvaltningsloven § 11 a første ledd er det nærliggende å forstå den slik at den prosessuelle rettigheten som ligger i bestemmelsen ikke kan gjøres til selvstendig gjenstand for søksmål. En annen sak er at en domstol må ta stilling til om fristen er oversittet som ledd i avgjørelsen av om det er grunnlag for andre rettsvirkninger, først og fremst erstatning. Det kan prinsipielt ikke utelukkes at særskilte lovbestemmelser om frister må tolkes slik at borgerne kan gjøre spørsmålet om fristoversittelse til selvstendig gjenstand for søksmål. Departementet er imidlertid ikke kjent med slike lovbestemmelser.

For en nærmere omtale av dette spørsmålet vises det til arbeidsgruppens rapport punkt 7.2.5.

4. SÆRSKILTE RETTSVIRKNINGER

Foran er det gitt en oversikt over rettsvirkninger av fristoversittelse som kan følge av alminnelige regler. I debatten om innføring av konkrete saksbehandlingsfrister i forvaltningen har spørsmålet om særskilte rettsvirkninger stått sentralt.

Det er mulig å fastsette særskilte bestemmelser om hvilke virkninger fristoversittelser skal ha. Som utgangspunkt står Stortinget fritt til å fastsette slike særskilte virkninger gjennom lov. På enkelte områder er det også gjort. Også uten lovhjemmel er det, om enn i noe mindre utstrekning, adgang til å fastsette særskilte rettsvirkninger av fristoversittelser.

Ut fra mandatet har departementet ikke sett det som noen hovedoppgave å drøfte hvorvidt ulike særskilte rettsvirkninger bør fastsettes.

4.2 Kategori 1

På samme måten som med alminnelige rettsvirkninger, vil frister i kategori 1 ikke medføre rettsvirkninger.

I enkelte tilfeller lover serviceerklæringen kompensasjon eller andre særskilte virkninger som følge av at erklæringen ikke oppfylles. Dersom det er tale om å gi visse rettigheter til borgerne, er en prinsipielt over i kategori 3.

4.3 Kategori 2

Bot, gebyr

Lovverket har ingen alminnelige regler om at fristoversittelser medfører plikt for forvaltningen til å betale bøter, gebyrer eller lignende. Departementet er heller ikke kjent med at slike ordninger er utbredt på enkeltstående saksområder. Prinsipielt kan det imidlertid tenkes at forvaltningen for eksempel fastsetter bøter eller gebyrer som en følge av fristoversittelser. Det kunne tenkes i enkeltsaker, men også for eksempel dersom den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i en gruppe av saker var utilfredsstillende.

Man kunne kanskje anta at et system der vedkommende forvaltningsorgan blir ilagt "bot" eller "gebyr" som må betales for eksempel for hvert enkelt tilfelle av fristoverskridelse, ville virke som en ytterligere spore og som et bidrag til at fristene blir overholdt. Et slikt beløp kunne tenkes betalt til en offentlig kasse.

Departementet støtter arbeidsgruppen vurdering, og tror ikke dette er veien å gå. Forvaltningsorganer oversitter ofte frister på grunn av ressursknapphet, og de blir i enda dårligere stand til å utføre sine oppgaver dersom de påføres slike utgifter. Den praktiske belastning for de berørte organer vil dessuten bli svært ulik, avhengig bl.a. av det antall vedtak organene treffer. Departementet mener det vil være begrenset hvilken "oppdragende effekt"

slike gebyrer mv. vil kunne ha, utover den som selve fristene vil ha. De statistikker som organene vil måtte utarbeide når de fastsettes frister bør være tilgjengelige for offentligheten, fordi det da vil være en nokså kraftig stimulans for etatene til å overholde fristene.

Budsjettmessige konsekvenser

I sin alminnelighet får det ingen negative budsjettmessige konsekvenser for et forvaltningsorgan dersom det oversitter frister.

Ut fra tilsvarende betraktninger som for en ordning med bøter eller gebyrer er det departementets oppfatning at det heller ikke kan være aktuelt å innføre et system der følgen av fristoverskridelser i et visst omfang skal være særskilte, negative budsjettmessige konsekvenser for organet. Hvis en etat systematisk oversitter fristene, vil det fornuftige ofte være å tilføre ekstra ressurser. Budsjettmessige innstramminger vil lett kunne stride mot målsettingen, som jo er at fristene for fremtiden skal overholdes.

4.4 Kategori 3

Automatisk innvilgelse av søknad eller at myndighetene avskjæres fra å gripe inn

I enkelte lovbestemmelser finnes det i dag regler om at søkeren, dersom hun ikke har mottatt svar innen en viss tid, anses å ha fått sin søknad innvilget. Etter plan- og bygningsloven § 86 a kan mindre byggearbeid på eksisterende boligeiendom som hovedregel startes når fristen er ute uten at naboer eller bygningsetaten har forlangt alminnelig byggesøknadsbehandling. Det kreves imidlertid (etter den samme bestemmelses bokstav c) at byggearbeidet ellers utføres i samsvar med gjeldende bestemmelser. Innvilgelsen er altså ikke automatisk gyldig selv om fristen løper ut. I andre tilfelle kunne man tenke seg en ordning der utløpet av fristen gjøres til det materielle vilkår for innvilgelse, slik at lovvilråene automatisk anses oppfylt hvis fristen løper ut.

Liknende ordninger har en der lovgivningen på særskilte områder setter en frist for det offentlige for å gripe inn. Se for eksempel konkurranseloven (lov 5. mars 2004 nr. 12) §§ 20 og 21 og lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. § 6 nr. 3.

Etter departementets syn kan det ikke kan komme på tale å innføre noen *generell* regel av denne typen (jf. for så vidt Ot.prp. nr. 52 (1998–99) s. 13 sp. 2). Til det er forvaltningssakene og områdene alt for forskjellige. Likeså er de kryssende interesser vidt forskjellige. På de fleste saksområder vil innvilgelse (eller avskåret kompetanse for forvaltningen) på et slikt grunnlag ikke være akseptabelt på grunn av hensynet til andre private eller til offentlige interesser. Disse interesser vil i mange tilfelle urettmessig bli skadelidende. Automatisk innvilgelse vil dessuten lett medføre klagesaker og omgjøring. Slike klager vil heller ha en tendens til å forlenge den samlede saksbehandlingstid, også til skade for søkeren selv. Dersom det på enkelte forvaltningsområder og for bestemte sakstyper anses ønskelig og forsvarlig med regler om

automatisk innvilgelse (eller avskåret kompetanse) når en viss tid har gått, bør slike etter departementets syn vedtas i særlovgivningen.

Automatisk avslag

En annen og lignende følge av fristoversittelse kunne være at søknaden automatisk anses avslått. Søkeren ville da etter alminnelige regler normalt få rett til å påklage "avslaget" til overordnet forvaltningsorgan (med mindre klageadgangen allerede er avskåret på vedkommende område).

Miljøinformasjonsloven § 15 første ledd fjerde punktum bestemmer på sitt område at dersom svar på et krav om miljøinformasjon ikke er kommet frem innen to måneder etter at kravet om informasjon ble mottatt hos det offentlige organet, anses dette som avslag som kan påklages. Departementet er ikke kjent med liknende bestemmelser i lovverket, men en liknende ordning er foreslått i NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov (lovutkastet § 37 annet ledd).

Spørsmålet om hensiktsmessigheten av en slik rettsvirkning er drøftet i Ot.prp. nr. 52 (1998–99) s. 25. Departementet mente der at en slik rettsvirkning normalt ikke ville være hensiktsmessig og uttalte blant annet:

”*Arbeidsgruppen* mener i sin rapport at en regel om automatisk avslag normalt ikke vil være hensiktsmessig. Departementet er enig i dette. Konsekvensen vil for det første bli at saksbehandlingstiden i mange saker blir forlenget, fordi et nytt organ må få saken oversendt og må sette seg inn i den. For det annet kan virkningen bli at det i realiteten ikke vil skje noen toinstansbehandling, fordi videre klage vil være avskåret, jf forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum. For det tredje vil automatisk avslag, på samme måte som automatisk innvilgelse, stå i strid med de forvaltningsrettslige prinsippene om saklig begrunnelse og likebehandling.

Videre vil det ved denne type «avslag» heller ikke være mulig for domstolene å avgjøre saken. Der det ikke foreligger en begrunnelse, hvilket det ikke vil gjøre dersom saken er ansett avslått automatisk, vil det som regel ikke være mulig for domstolene å etterprøve lovligheten av vedtaket.”

På samme måte som ved automatisk innvilgelse, bør regler om slike avslag eventuelt vedtas ved særlov for vedkommende sakstype.

5. ANDRE KONSEKVENSER

Statskonsult fikk i 2002 i oppdrag fra det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet å kartlegge innføringen v saksbehandlingsfrister i statsforvaltningen fra 1. januar og fram til oppdraget ble gitt. Undersøkelsen til Statskonsult omfattet både generelle og spesielle frister som er rettet mot næringslivet, enkeltpersoner, kommuner og andre offentlige virksomheter, fastsatt gjennom særlover og serviceerklæringer,

eller forankret i forvaltningslovens hjemmel til å fastsette frister ved forskrift (§ 11 b), samt eventuelle sanksjoner som er knyttet til fristene.

Statskonsult foretar også i sin rapport 2003:8, "Siste frist", innføring av saksbehandlingsfrister i forvaltningen etter 2000, en vurdering av frister som virkemiddel. Rapporten peker i pkt. 3.6 på at to tredjedeler av de virksomhetene rapporten omhandler, bekrefter at innføring av saksbehandlingsfrister har hatt andre konsekvenser for virksomheten enn bare kortere saksbehandlingstid. De fleste utilsiktede virkninger har vært positive, men noen har også vært negative. Som eksempler på det siste nevnes nedprioritering av andre arbeidsoppgaver og økt arbeidspress. Innføring av saksbehandlingsfrister på noen områder vil, med de samme ressurser og krav til kvalitet, føre til en nedprioritering av andre saker. Dette vil være en akseptabel og påregnelig virkning når forvaltningsorganet er oppmerksom på denne virkningen, men ellers kan det få utilsiktede virkninger. Det pekes også på dilemmaet mellom effektivitet og kvalitet. Til slutt kan det være på sin plass å peke på at det vil kunne få klart negative virkninger dersom forvaltningsorganet innfører saksbehandlingsfrister i kategori 1) eller 3), men uten å kunne overholde dem. Fristoversittelser vil i slike tilfeller føre til økt politisk press på den eller de ansvarlige, sviktende omdømme for virksomheten og antakelig en mer stressende arbeidsdag for de ansatte. Dette tilsier at virksomhetene må ha en gjennomtenkt og realistisk holdning til å innføre saksbehandlingsfrister på nye områder.

De positive virkningene i rapporten fra Statskonsult er imidlertid i klar overvekt.

6. AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Redegjørelsen foran har vist at det ikke kan gis et enkelt svar på hvilke juridiske konsekvenser frister for saksbehandlingen har. De nærmere rettsvirkningene vil avhenge av fristbestemmelsenes nærmere karakter og innhold.

Ved innføring av nye bestemmelser om frister er det av betydning å ha klart for seg hvilken rettslig betydning brudd på fristene er ment å ha. Innføring av særskilte rettsvirkninger bør bare skje etter en nøye analyse av konsekvensene. Behovet for å innføre særskilte rettsvirkninger bør ses i sammenheng med øvrige konsekvenser av at saksbehandlingsfrister oversittes – både rettslige konsekvenser og andre konsekvenser. Fra Ot.prp. nr. 52 (1998–99) s. 23–24 siteres:

”De særlige rettsvirkningene som Næringslovutvalget nevner i sin utredning, vil etter departementets syn ha store uheldige sidevirkninger, som ikke står i forhold til den effekt med hensyn til saksbehandlingstiden man eventuelt kunne oppnå med slike regler. Departementet er enig med arbeidsgruppen i at det ikke er grunn til å anta at det er påkrevd med regler om særlige rettsvirkninger for at forvaltningen skal respektere saksbehandlingsfristene. Et forvaltningsorgan vil etter departementets syn ha interesse i å overholde de konkrete fristene som settes, både ut fra ønsket om å yte god service, og ut fra ønsket om å unngå kritikk fra overordnede, fra publikum og fra Sivilombudsmannen. Det gjelder generelle forvaltningsrettslige og erstatningsrettslige regler om rettsvirkninger av saksbehandlingsfeil (se punkt 3.2.4.1 om dette), og dette vil etter departementets syn normalt gi tilstrekkelig sanksjonsmulighet overfor forvaltningen.”

Særskilte rettsvirkninger må i tilfelle begrenses til spesielle tilfeller (se samme sted). Departementet mener således at det viktigste er at man i planen får fastsatt hensiktsmessige saksbehandlingsfrister på flest mulig egnede områder. Departementet antar at slike frister vil være et tilstrekkelig virkemiddel til en raskere og mer forutsigbar saksbehandling, og at det for dette formål ikke er nødvendig med særskilte rettsvirkninger knyttet til fristoversittelse. Dessuten er dette lite ønskelig på grunn av uheldige sidevirkninger, ikke bare for staten, men også for næringslivet og publikum.

Litteratur: ”Innføring av saksbehandlingsfrister i forvaltningen”, Utredning fra en arbeidsgruppe nedsatt av Administrasjonsdepartementet, avgitt i september 1997.