



# Rettssikkerhet gjennom begrunnelse

*Nav og den offentlige bruken av fornuft*

## Rule of law through justification

*Nav and the public use of reason*

Andreas Eriksen

*førsteamanuensis, Senter for profesjonsforskning, OsloMet og forsker, ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo*

[andreas.eriksen@arena.uio.no](mailto:andreas.eriksen@arena.uio.no)

Erik Oddvar Eriksen

*professor, ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo*

[e.o.eriksen@arena.uio.no](mailto:e.o.eriksen@arena.uio.no)

### Sammendrag

Hvilke krav stiller god forvaltningsskikk til forvaltningen? I kjølvannet av trygdeskandalen har det blitt reist spørsmål om rettssikkerhetens vilkår i norsk forvaltning. Et gjennomgangstema er at Nav må bli bedre til å begrunne sine vedtak. Bedre begrunnelse innebærer imidlertid økt oppmerksomhet om EUs krav til god forvaltningsskikk. I denne artikkelen viser vi hvorfor dette krever utarbeidelse av en prinsippbasert forvaltningsskikk som går utover lovens bokstav. Forvaltningen har et krav på seg om å fatte vedtak som er rettferdige, og som kan stå seg i en offentlig debatt. Vi klargjør det normative rammeverket for denne forvaltningsskikken med søkelys på legitimitetshensynene effektivitet, kompetanse, legalitet og rimelighet. Resultatet er en teori om rettssikkerhet gjennom begrunnelse hvor materielle og prosedurale rettssikkerhetskrav ivaretas av en prinsippstyrt offentlig fornuft.

Nøkkelord

rettssikkerhet, begrunnelse, offentlig fornuft, legitimitet

### Abstract

How to meet the demands of a rightful practice in public administration? The administrative conditions for the rule of law have been called into question in light of the social security scandal in Norway. A recurring theme is that justifications for decisions must be improved. However, better justification requires more attention to EU's standards for good administrative practice. In this article, we argue that this requires the articulation of a principle-based framework that goes beyond the letter of the law. The administration has a claim on itself to make decisions that are correct and fair, which can hold their own in a public debate. This article clarifies the normative framework for this administrative practice, emphasizing the legitimacy-oriented concerns of efficiency, competence, legality, and reasonableness. These are requirements that the administration is expected to fulfill in constitutional democracies. The outcome is a theory of rule of law through justification in which the material and procedural demands on legal certainty are met by principled public reason.

Keywords

rule of law, justification, public reason, legitimacy

## Innledning<sup>1</sup>

Den såkalte trygdeskandalen viste at Nav har problemer med å beskytte brukernes rettssikkerhet.<sup>2</sup> Brukerne ble på uriktig grunnlag nektet utbetalinger, og mange fikk bøter og endog fengsel for å ha brutt et angivelig krav om å oppholde seg i Norge for å motta arbeidsavklaringspenger og andre ytelser. Kjernen i trygdeskandalen er at EØS-avtalens regelverk ble satt til side (EØS-avtalen 1992). Begrunnelsen for unntaket fra EØS-lovverket ble kjent ugyldig av så vel EFTA-domstolen som norsk Høyesterett.

Dette reiser et mer allment spørsmål om hvordan rettssikkerhet kan sikres gjennom Navs begrunnelser for vedtak. Det kan skilles mellom begrunnelse som et materielt krav, som viser til holdbare begrunnelser, og som et proseduralt krav – at de skal være formidlet på en god måte. Hva er betingelsene for at disse kravene innfris? Norges relasjon til EU skaper to typer utfordringer her. På den ene siden er trygdeforordningen (EU 883/2004) en kilde til materielle rettigheter knyttet til mobilitet. EØS-avtalen forplikter Norge til å gi trygdeforordningen forrang framfor etablert norsk lov på de områdene avtalen gjelder. Dette gjør at beslutningstakere i Nav må forholde seg til komplekse hensyn. Prinsipper om for eksempel likebehandling og forholdsmessighet tar en ny dimensjon, hvor nasjonalt og overnasjonalt lovverk må ses i sammenheng.

Samtidig har EØS-avtalen et viktig *proseduralt* aspekt som medfører at begrunnelseskravet skjerpes. Og denne skjerpingen harmonerer med Navs egne ambisjoner. Som det står i Virksomhetsstrategien (Nav, 2022a), er det et sentralt mål for Nav at alle brukere blir møtt med «tillit og respekt». En forutsetning for å nå dette målet er at Nav gir begrunnelser som gjør brukere i stand til å forstå og eventuelt påklage vedtak. Dagens praksis vitner om at denne forutsetningen er vanskelig å oppfylle. Et gjennomgående ankepunkt mot Navs begrunnelser er at de er mangelfulle. Uavhengig av trygdeskandalen har Nav blitt kritisert for at «saker ikke utredes godt nok i vedtaksinstansene, og at brukeren ikke i tilstrekkelig grad settes i stand til å forstå sitt vedtak» (Riksrevisjonen, 2021, s. 10). Mangelfull begrunnelse er ikke en trussel mot et hvilket som helst virksomhetsmål, men mot rettssikkerheten til brukerne. Selv om det kan virke opplagt at forvaltningsskikken knyttet til begrunnelse må styrkes, er det langt fra entydig hva dette innebærer. Hvilke krav stiller egentlig forvaltningsskikken på dette området?

I denne artikkelen argumenterer vi for at Nav trenger et normativt rammeverk for begrunnelser som omfatter både materielle og prosedurale hensyn. Navs begrunnelser må være i tråd med en *prinsippbasert offentlig fornuft*. Vi presenterer dette som et alternativ til den rettsdogmatiske orienteringen, som kun ser juridiske premisser for god begrunnelse. Selv om juridiske metoder for rettsanvendelse er viktige i forvaltningen, mener vi at dette representerer en for snever forståelse av Navs begrunnelsesplikt.

Argumentet er at rettssikkerhet ikke skapes gjennom formalisme, men gjennom aktiv bruk av en prinsippbasert forvaltningsskikk som lever opp til institusjonens mål om «tillit og respekt». Det betyr ikke at det skapes større spillerom for vilkårlige verddivurderinger. Tvert imot innebærer det å anerkjenne et rom for skjønn som allerede er implisert i loven. Vi gjør skjønnets *normative grunnlag* eksplisitt. Lovens krav til begrunnelse viser utover mekaniske

- 
1. Artikkelen er et ledd i COMPLEX-prosjektet «Rettsikkerhet i NAV: Prinsippstyrt begrunnelse (RETTS)» ved ARENA Senter for europaforskning (uio.no). Takk til deltakerne på workshop 8. april 2023 for innspill og til Mads Andenæs, Christoffer Conrad Eriksen og Pernille Sandberg Drtina for forberedte kommentarer. Takk også til tidsskriftredaksjonen for vurderingsprosessen og til Hans Petter Graver.
  2. Se også Sivilombudets rapport *Begrunnelser i vedtak fra Nav - rapport fra Sivilombudets undersøkelse* (2022/5350) [Publisert 21.9.2023. Artikkelen ble skrevet og antatt før rapporten forelå.]

henvisninger til paragrafer og rundskriv. Vi argumenterer for at et slikt utvidet begrunnelsesbegrep er både normativt forsvarlig og faktisk anerkjent i en del av nasjonal og overnasjonal domstolpraksis.

Vi skal presentere vårt perspektiv på forvaltningsskikkens begrunnelseskrav på bakgrunn av flere typer kilder. Vi tar for det første utgangspunkt i den juridiske tilstanden, hvor Nav befinner seg i et landskap hvor loven blir stadig mer preget av EUs rettspraksis. Deretter ser vi hvordan ulike institusjonelle dokumenter (sivilombud, rundskriv og forvaltningslov) viser til behovet for at Navs begrunnelser knyttes til en prinsippbasert forvaltningsskikk. Til slutt foreslår vi et overordnet rammeverk og en prosess for utvikling gjennom «deliberative møteplasser», hvor ansatte kan diskutere seg fram til enighet om hvordan bestemte saker skal vurderes og rettskilder anvendes. Vi starter med en generell introduksjon til forholdet mellom lov og skjønn.

## Skjønn og riktighet

Forvaltningsskjønn handler om vurderinger som iverksetter et mandat, hvor mandatets krav forutsetter at det brukes dømmekraft i møte med sammensatte situasjoner og motstridende hensyn. Skjønnen som er overdratt forvaltningen, unndrar seg ifølge sin natur rettslig forhåndsbestemmelse (Bernt & Rasmussen, 2003, s. 45). Likevel opererer forvaltningen under lovens herredømme. Den kan ikke utøve sin makt vilkårlig. Beslutningstakerne skal applisere allerede vedtatte normer og regler, og det gjelder da å kunne beskrive saksforholdene, vedtakssituasjonen, slik at det blir åpenbart hvorfor de valgte rettsreglene passer den gjeldende saken. Skjønnen står under et krav om å vise at det brukes til å rekke fram til en riktig avgjørelse, og skjønnsutøvelsen må derfor være etterprøvbare.

Skjønn innebærer en *kontekst-sensitiv anvendelseslogikk*, hvor det gjelder å forene ulike hensyn, balansere ulike rettskilder og gi en fortolkning av saksforholdene som kan lede til et riktig resultat (se Günther, 1993). Denne anvendelseslogikken er imidlertid ikke kun av pragmatisk karakter ettersom forvaltningen er underlagt et selvstendig begrunnelseskrav. Enkeltvedtak skal begrunnes, og ifølge EU-domstolen er det «ikke tilstrekkelig at en viser til hvilke bestemmelser et vedtak bygger på, det skal også gis en begrunnelse for vedtaket» (Eriksen & Fredriksen, 2019, s. 128). Vi har å gjøre med *skjønnsmyndighet* når forvaltningen treffer vedtak etter en vurdering av hva som er hensiktsmessig eller forsvarlig. Forvaltningen plikter å begrunne skjønnsutøvelsen, også hensiktsmessighetsskjønn. Det kan innebære å legge til normative momenter.

Forvaltningens skjønnsbruk kommer ikke til erstatning for rettsnormer. Det er heller slik at skjønn hjelper til å spesifisere konteksten, bringe inn relevante hensyn og begrunne hvorfor en rettsregel kommer til anvendelse. Det er heller ikke slik at skjønnsmyndighet medfører en endelig og avgjørende autoritet. Skjønnen utøves med viten om at beslutninger kan ankes til høyere administrative organer og overprøves av domstoler. Forvaltningen har et krav på seg om å fatte vedtak som kan stå seg gjennom en domstolprosess og en kritisk offentlig debatt. Dette skaper et press om å fatte beslutninger som er juridisk forsvarlige så vel som rasjonelt akseptable. Siden forvaltningen er pålagt både å bruke skjønn og begrunne enkeltvedtak som skal være etterprøvbare, må begrunnelsene vise til noen prinsipper som er allmenngyldige – altså godtakbare med *gode grunner*. Hva betyr det, og hva karakteriserer en slik forvaltningspraksis?

## Begrunnelsesprinsippets rettsgrunnlag

Begrunnelsesprinsippet knesettes rettslig gjennom offentlighetsloven, sivilombuds-mannsordningen og forvaltningsloven. Prinsippet er også nedfelt i europeisk rett. Ifølge TFEU (1958) artikkel 296, andre ledd, plikter EU-institusjonene å begrunne sine «rettsakter».<sup>3</sup> Den norske forvaltningsloven innførte regler om partsrettigheter for borgeren overfor forvaltningen og prinsippet om at enkeltvedtak skal begrunnes. Begrunnelse er pålagt organene som en intern del av riktig saksbehandling. Gjennom ulike prosedyrer grunnet på regler som lik adgang til å få prøvd sin sak, retten til få imøtegå beskyldninger, uavhengige domstoler, retten til forsvarer, etterprøvbarhet, ankemuligheter (second opinion) o.l. institusjonaliseres *begrunnelsestvangen* (Eriksen & Molander, 2008). Men som vi skal se, angir forvaltningsloven bare minstekrav til begrunnelsens innhold. Ifølge forvaltningsloven er det tilstrekkelig å henvise til retningslinjer (rundskriv) når skjønnsbruk skal begrunnes (Forvaltningsloven, 1967, § 25). Det forutsetter imidlertid at Navs rundskriv er gode nok, noe den regjeringsoppnevnte granskingskommisjonen bestrider (NOU 2020: 9, s. 248). Men hvilke kriterier skal vi bruke for å finne ut hvordan begrunnelseskravet bedre kan imøtekommes?

I dagens juridiske debatt er det bred enighet om at forvaltningen står overfor nye utfordringer i dette henseendet. Som Hans Petter Graver skriver i *Alminnelig forvaltningsrett*, blir begrunnelsesplikten viet stadig mer oppmerksomhet og tar en ny form når overnasjonal rettspraksis blir gjeldende for nasjonal forvaltning:

Kravet til begrunnelse for forvaltningsvedtak er blitt mer sentralt og skjerpet med årene etter at forvaltningsloven ble vedtatt. Særlig i saker som berører EØS-avtalens friheter eller hvor vedtak treffes med hjemmel i gjennomførte EØS-regler, vil EU-domstolens *langt mer omfattende krav til begrunnelse* komme til anvendelse. (Graver, 2019, s. 477, vår utheving; se også Segelstad, 2015).

Spørsmålet er hvordan en kan sikre tilstrekkelige begrunnelser under slike betingelser. Nav kan ikke ha et sett med forvaltningsprinsipper og rimelighetsvurderinger som er isolert fra EØS-relevante lover. Det er for det første vanskelig å etablere et slikt skille ettersom rettsområder griper inn i hverandre og EØS-avtalen er omfattende. Forvaltningen må forholde seg til flere rettskilder, både nasjonale og overnasjonale (dvs. de som kommer fra EØS-avtalen og menneskerettighetene). Sistnevnte går på tvers av ulike rettsområder og stiller nye krav til saksbehandlingen. For det andre er det normativt problematisk å operere med ulike standarder innenfor et rettsfellesskap. Det vil skape problemer for prinsippet om likhet for loven. Men hva innebærer de «langt mer omfattende» kravene som EUs rettspraksis representerer?

## Hinsides rettsdogmatikk

Det vi kaller den rettsdogmatiske orienteringen, tolker de høynede kravene til begrunnelse som et krav om skjerpet redegjørelse for juridisk metode eller rettsanvendelse. Det kan virke som om det juridiske ekspertutvalget som utredet ny forvaltningslov, valgte en rettsdogmatisk løsning. Utvalget påpekte at betingelsene for adekvat begrunnelse i henhold til EUs krav er uklare. Utvalget foreslår at den mer omfattende begrunnelsesplikten kan tolkes dithen at forvaltningen må gjengi «hvordan bestemte normer er utledet fra de relevante bestemmelsene (rettsanvendelse), subsumsjonen av det konkrete saksforhold i forhold de relevante normene, og eventuelt hvilke momenter som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen»

3. Begrepet «rettsakter» omfatter forordninger, direktiver, avgjørelser, henstillinger og uttalelser.

(NOU 2019: 5, s. 768). Man kan spørre seg hvor langt denne tolkningen strekker seg utover den opprinnelige § 25 i forvaltningsloven. Vi lar imidlertid slike tolkningsspørsmål ligge og spør heller om dette forslaget bereder grunnen for adekvate begrunnelser. Det virker tvilssomt. Rettsdogmatiske kriterier er forenlig med *utilstrekkelige begrunnelser*.

En utledning av normer fra en overordnet rettsregel være juridisk forståelig, men lite hensiktsmessig når det gjelder sakens natur. Ta for eksempel kravet om «alvorlig sykdom» for å innvilge uføretrygd. Ifølge en ansatt i Nav klageinstans er dette et «juridisk begrep som ingen leger forstår» (Oslo Economics, 2022, s. 47). Med andre ord kan subsumsjonen av saksforhold virke logisk fra et juridisk perspektiv, men det bygger på kategorier som gir liten mening fra et medisinsk eller sosialfaglig perspektiv. Selv om det nok er en overdrivelse at «ingen» leger forstår den operative betydningen av «alvorlig sykdom», er det likevel en sterk indikasjon på at en god begrunnelse må gå utover teknisk-juridiske kategorier. En begrunnelse må være materielt god, dvs. saklig og holdbar i hele den aktuelle begrunnelseskjeden. Det samme gjelder redegjørelse for «avgjørende momenter» (som nevnt i NOU-en ovenfor). En redegjørelse kan være tydelig og ryddig fra et juridisk perspektiv, men samtidig oppramsende og lite balansert fra et bruker- eller sosialfaglig perspektiv. Fra et EØS-rettslig begrunnelsesperspektiv er det også vesentlig at EU-domstolens praksis ikke akkurat oppfordrer til en rettsdogmatisk holdning:

Samtidig er det knapt mulig å få grep om EU/EØS-rettens krav til nasjonal forvaltningsrett uten å forholde seg til hvordan EU-domstolen har ansett seg kompetent til å utfylle traktatene og sekundærretten med det den selv betegner som generelle rettsprinsipper. Ved å betrakte den skrevne traktatretten bare som elementer i en presumptivt fullverdig, autonom rettsorden, har EU-domstolen ansett seg legitimert til å «avdekke» de implisitte prinsippene som traktatbestemmelsene må suppleres med for å leve opp til et felleseuropeisk rettsstatsideal (Eriksen & Fredriksen, 2019, s. 50).

I den grad de «implisitte prinsippene» har et normativt grunnlag, avdekkes altså ikke dette gjennom tradisjonell rettskildelære, men gjennom analyse av den praksisen som skaper tillitsverdig forvaltning. Dette krever en vending bort fra den rettsdogmatiske orienteringen og mot ideen om at rettsikkerhet gjennom begrunnelse krever aktiv bruk av den offentlige fornuft. Det finnes ingen enkel oppskrift for å operasjonalisere de overordnede forvaltningsetiske prinsippene, men man kan ta utgangspunkt i at skjønnsmessig vurdering krever begrunnelse. Bruk av skjønn er uomgjengelig knyttet til det å gi grunner – til argumentasjon – og det er med henvisning til prinsipper at begrunnelser kan gjøre krav på å være allmenngyldige. I en offentlig kontekst må bruken av dømmekraft være styrt av allmenngyldige prinsipper hvis beslutninger skal kunne gjøre krav på å være riktige. Men hva er et godt prinsippbasert rammeverk for beslutninger? Før vi presenterer vårt eget forslag, vil vi kort argumentere for at det ikke er mye hjelp å få fra etablerte krav til god forvaltningsskikk.

### «Ikke mye konkret»

Selv om det finnes både lærebøker og retningslinjer på nasjonalt plan, er det vanskelig å finne spesifikke redegjørelser for hva som kjennetegner en adekvat begrunnelse i forvaltningen. I årsmeldingen fra 2020 skriver Sivilombudet:

Det er ikke mange kilder som sier noe mer konkret om hvilke krav god forvaltningsskikk stiller til forvaltningen. [Normene er] i hovedsak ikke nedfelt som skriftlige regler. Ettersom de ikke

er rettslige normer, er de også lite behandlet i rettspraksis, og tradisjonelt har de ikke vært mye omtalt i juridisk litteratur (Sivilombudsmannen, 2020).

Her kan det tenkes to innvendinger. For det første finnes det relevante overnasjonale kodekser for god forvaltningsskikk, og ettersom den nylige trygdeskandalen skapte økt bevissthet om at Norge er et land i Europa, kan det virke naturlig å se nærmere på «Den europeiske kodeks for god forvaltningsskikk» formulert av Den europeiske ombudsmannen. Men man kommer ikke så langt med denne kodeksen. Den viser uttrykkelig til behovet for å skape *institusjonsspesifikke* versjoner. Det står for eksempel følgende i ombudsmannens kodeks:

Tjenestemanden opptræder med konsekvens i sin egen forvaltningsmessige adfærd og handler i overensstemmelse med institutionens forvaltningsskikk. Tjenestemanden følger institutionens sædvanlige forvaltningsskikk, medmindre der i enkeltstående tilfælde er berettiget grund til at fravige denne (Den europeiske ombudsmannen, 2015, s. 16).

Her vises det altså to ganger til «institusjonens forvaltningsskikk», hvilket betyr at dette europeiske rammeverket gir liten mening uten lokal spesifisering. Den andre mulige innvendingen mot Sivilombudets påstand om at rettslige kilder mangler, er at forvaltningsloven § 25 faktisk sier noe substansielt om begrunnelsesplikten. Paragrafen omhandler plikten til å vise til hjemler, faktiske forhold og hovedhensyn ved skjønnsbruk. Som allerede nevnt er problemet med denne innvendingen at det juridiske grunnlaget for begrunnelser i Nav peker *utover seg selv* og mot et mer omfattende normativt rammeverk eller sett med prinsipielle hensyn. Det er imidlertid bemerkelsesverdig at Navs eget saksbehandlingsrundskriv påpeker dette, men uten å reise spørsmål om det trengs et mer systematisk normativt grunnlag for utførlige begrunnelser:

Forvaltningsloven § 25 angir de minimumskrav som skal gjelde i alle slags saker. Ikke bare vil det stå organet fritt å gi mer utførlige begrunnelser enn det har plikt til, men det kan også følge av sakens art og viktighet sett i lys av organets arbeidsbyrde, at vedtaket må begrunnes mer utførlig og nøyaktig enn det som følger direkte av § 25 (Nav, 2022b).

Her påpekes det altså bare at «sakens art» kan medføre krav om mer «utførlig» begrunnelse, uten at det blir klart om den utførlige begrunnelsen skal bygge på magesfølelse og intuisjon eller et sett med felles prinsipper som kan artikuleres og etterleves på et noenlunde forutsigbart vis.

Altså er det riktig at det ikke finnes mye konkret om hva som kjennetegner en adekvat begrunnelsespraksis. Denne mangelen er særlig problematisk ettersom det er vanlig å tolke vedtak som gjelder arbeidsavklaringspenger, sykepenger og uføretrygd som potensielt alvorlige eller «inngripende», og slike vedtak krever mer utførlige begrunnelse i henhold til gjeldende rettspraksis.<sup>4</sup> Men hvordan skal vi tolke «utførlig» i denne sammenhengen? Det kan ikke simpelthen bety *mer* informasjon, for det kan skape forvirring om hva som er det egentlige beslutningspremisset. Det må bety *bedre* begrunnelser. Spørsmålet er hvordan vi finner standarder for bedre begrunnelser når retten peker *utover seg selv*. De finner vi i anknytning til ideen om en prinsippstyrt offentlig fornuft.

4. NOU 2019: 5, Segelstad (2015) og Sennesvik (2019).

## Prinsippstyrt begrunnelse

Rettsikkerhet handler om forutsigbarhet og koherent regelanvendelse, men også om mer abstrakte ideer som upartiskhet og nøytralitet i møte med verdier. Nav forvalter som nevnt forskjellige lover og skal realisere ulike mål, og beslutningstakere må derfor forene hensyn som ikke alltid henger intuitivt sammen. Der kan oppstå spenninger mellom kravet til god skjønnsutøvelse på den ene siden og hensynet til rettsikkerhet og demokratisk kontroll på den andre siden.

Koblingen mellom rettsikkerhet og skjønn kan virke paradoksal hvis man ser på skjønn som frirom for vilkårlighet.<sup>5</sup> Ideen om «verdibasert skjønn» blir gjerne koblet med vurderinger med «politiske overtoner» snarere enn faglighet (Graver, 2019, s. 138). I politisk teori er det en lang tradisjon for å betrakte forvaltningens skjønn med en god porsjon skepsis ettersom det kan innebære at demokratisk fattete lover blir erstattet av forvaltningens verdier (se kritisk diskusjon av denne tradisjonen i Heath, 2020, s. 260–261).

Men selv om dårlig skjønnsutøvelse kan lede forvaltningen ned i «demokratiets sorte hull» (Eriksen, 2001), er det like fullt bare god skjønnsutøvelse – ikke mekanisk regelanvendelse – som kan hente forvaltningen opp igjen. At skjønnsutøvelse er verdibasert, trenger ikke bety at den er politisk, i hvert fall hvis begrepet «politisk» viser til den typen ideologisk aktivisme eller partipolitikk som forvaltningen skal holde seg unna. Selv om forvaltningens verdivurderinger – dens praktiske fornuft – ikke følger noen enkel algoritmisk logikk, kan den bindes og struktureres av prinsipielle hensyn. Skjønn har altså en «epistemisk» dimensjon som gjør at vi kan snakke om god og dårlig skjønnsutøvelse (Molander et al., 2012). Det finnes standarder for skjønnsbruk som gjør at vi kan vurdere om integreringen av ulike hensyn holder mål.

Enhver ansvarlig institusjon vil utvikle et sett med prinsipper som er tilpasset sine oppgaver, men det gir likevel mening å snakke om overordnede kategorier av prinsipper som går igjen på tvers av ulike typer offentlige institusjoner. I nyere forvaltningsteori er det vanlig å operere med fire kategorier av legitimitetshensyn: *effektivitet*, *kompetanse*, *legalitet* og *rime-lighet* (Carpenter, 2010, s. 45–47; Baldwin et al., 2012, s. 26–34). Sammen utgjør disse kategoriene institusjonens normative rammeverk. Daniel Carpenter kaller disse kategoriene for pilarene i forvaltningens «organizational image» med henvisning til at de svarer til den typen forventninger som avgjør institusjonens tillit i samfunnet (Carpenter, 2010, s. 46–47). Men hva betyr disse kategoriene når de anvendes på vedtaksprosesser i Nav? I det følgende gir vi en kort redegjørelse for hver kategori og illustrerer de med et konkret prinsipp:<sup>6</sup>

*Effektivitet:* At begrunnelser er effektive, betyr blant annet at vedtaket blir forstått, og at informasjonen er tilpasset beslutningen. Effektivitet kan ikke reduseres til «effektiv saksbehandling» i form av økonomisk tids- og ressursbruk, men snarere til det at begrunnelser oppnår sitt mål på et institusjonelt bærekraftig vis. Et eksempel på et relevant prinsipp er det vi kaller «formidlingsprinsippet». Det minner om at begrunnelsen skal kommunisere budskapet tydelig. En effektiv begrunnelse skaper ikke usikkerhet rundt vedtakets innhold, men det handler ikke kun om *klarspråk*. Det er også at begrunnelsen er strukturert på et vis som er logisk å følge. God formidling krever klare sammenhenger mellom premiss og konklusjon samt færrest mulig overflødige elementer. Dette er avveininger av normativ karakter.

5. Vilkaerlighet er ifølge James Q. Wilson at tjenestemenn handler uten «legal authority or with that authority in a way that offends our sense of justice» (1989, s. 276).

6. En mer utførlig behandling av konkrete prinsipper utarbeides for tiden i prosjektet (Eriksen, 2023).

*Kompetanse:* Denne kategorien viser særlig til behov for utredning og faglig begrunnelse, men også til behovet for presisjon i bruk av kriterier. Begrunnelser må altså bygge på en god forståelse av både sakens natur og betydningen av relevante rettigheter og regler. Det vi kaller «faglighetsprinsippet», krever at begrunnelsen skal være forankret i anerkjente vurderingsformer. Vedtakskriterier som omfatter medisinske tilstander eller tekniske forhold, skal vise til kompetente vurderinger. Med «tekniske forhold» menes betingelser for vedtak som krever særlig kunnskap, om for eksempel sektorspesifikke utfordringer, arbeidsmarked eller lokale regelverk. Begrunnelsen bør forklare hvilket saksgrunnlag den faglige vurderingen beror på, og hvilke vedtakskriterier den gjelder.

*Legalitet:* I denne sammenhengen viser legalitet til at begrunnelsen gir mulighet for etterprøvbare vedtak ved at vedtaket blir koblet til hjemler og eksplisitte vurderinger. Legalitet krever også etterlevelse av det vi kaller «balanseprinsippet». I saker som krever stillingtagen til motstridende hensyn, bør viktige hensyn som talte mot beslutningen, nevnes i begrunnelsen. Dette handler om å forsikre klienten om at vedtaket ikke bygger på en ensidig vurdering, samt muliggjøre en eventuell klage når det råder usikkerhet om vektingen av hensyn. En balansert begrunnelse må imidlertid ikke skape usikkerhet om konklusjonen, så det bør også framgå hvorfor avvikende hensyn ikke ble utslagsgivende.

*Rimelighet:* Begrunnelser knytter vedtak til standarder for rimelighet ved å vise at beslutningen er forholdsmessig, passende og likebehandlende. «Likebehandlingsprinsippet» sier at begrunnelser ikke skal diskriminere. Begrunnelser av vedtak er forvaltningens anledning til å demonstrere at vurderingen har vært upartisk og utelukkende styrt av legitime hensyn. Irrelevante faktorer knyttet til for eksempel nasjonalitet, religion eller alder, skal ikke inngå i begrunnelsens vurderingsgrunnlag. I tilfeller hvor en faktors relevans er uklar, bør det komme tydelig fram hvordan den spiller inn, både for klientens del og for senere praksis.

Isolert sett kan disse ulike legitimitetshensynene trekke i ulike retninger. En god begrunnelse må derfor sørge for at de ses i sammenheng. Noen ser dette som et spørsmål om å prioritere eller rangere ulike typer legitimitetshensyn. Dette farger «omdømmeperspektivet», som er svært populær i dagens statsvitenskap (Carpenter & Krause, 2012; Busuioc & Lodge, 2016). Her hevdes det at et godt omdømme kan kreve at institusjonen spesialisere seg på én type legitimitetshensyn, og er villig til ofre eller sterkt nedprioritere andre. Påstanden om at ulike legitimitetshensyn står i konflikt og krever prioritering, er naturligvis hverken ny eller begrenset til omdømmeperspektivet. Allerede Knut Dahl Jacobsen skrev at forvaltningen møter verdier «som er innbyrdes motstridende og at det hyppig oppstår situasjoner hvor verdiene må rangeres» (Jacobsen, 1960/2008, s. 31).

Problemet med ideen om at forvaltningen skal «rangere» ulike legitimitetshensyn, er at det ikke finnes noen metastandard eller overordnet prinsipp som kan begrunne denne rangeringen ut fra *en offentlig fornuft*. Offentlig fornuft handler om å integrere og bevare alle forpliktende institusjonelle hensyn. Dette er et sentralt poeng i den forståelsen av dømmekraft som har sitt opphav hos Immanuel Kant: «Practical judgement is an aspect of practical reasoning because it aims to integrate rather than to prioritize or trade off a plurality of norms» (O'Neill, 2007, s. 404). Godt skjønn handler om ansvarlig integrering av ulike hensyn. Integrering skjer ved at ulike legitime hensyn blir betraktet som gjensidige begrensninger, ikke statiske størrelser som kan rangeres. Effektivitetshensynet setter for eksempel grenser for hvor omstendelig en begrunnelse kan være med henblikk på faglige redegjørelser, lovteknisk gjennomgang eller saksbetingede rimelighetshensyn. Men grensene må ikke bli



for trange; det er aldri legitimt å ignorere de øvrige legitimitetshensynene til fordel for effektivitet. Det er heller ikke effektivt i det lange løp å satse utelukkende på rask saksbehandling (se NOU 2023: 11). Også dette er implisitt beskrevet i Navs rundskriv om saksbehandling: «En god begrunnelse vil kunne spare forvaltningen for mange etterfølgende klager/anker» (Nav, 2022).

## Deltakelse og deliberasjon

Hensyn som *effektivitet*, *kompetanse*, *legalitet* og *rimelighet* og deres underliggende prinsipper er uomgjengelige i offentlig forvaltning. Til sammen skal disse sikre en rettsikker praksis, men de må forstås, fortolkes og operasjonaliseres. Det er snakk om prinsipper og ikke handlingsdeterminerende regler. Prinsippene kan forstås og fortolkes ulikt og dermed peke i ulike retninger. De må derfor harmoniseres og integreres i konkrete beslutningsprosesser, og de må nedfelles i de standardene som gjelder for begrunnelse og samhandling.

En slik prosess bør ta form av *deliberasjon*, dvs. en gjensidig vurdering eller overveielse av grunner. Deliberasjon betegner en beslutningsprosess hvor deltakerne diskuterer seg fram til enighet om hvordan saker skal vurderes og rettskilder anvendes ved å overholde prinsippene for fornuftig argumentasjon. Deliberasjon tester holdbarheten i begrunnelser som ligger til grunn for offentlige beslutninger. I en anvendessammenheng er målet å gi en riktig rettsvurdering i lys av en spesifisering av saksforholdene. For at en sak skal bli godt opplyst og riktig beskrevet, kreves det medvirkning fra de berørte partene. Klienten som har kunnskap om sin situasjon, må lyttes til, både for å få tak i nødvendig informasjon og for å respektere vedkommendes rett til innsyn og til å bli hørt. Men siden det verken er maktlikevekt eller angstfrihet i relasjonen mellom saksbehandler og klient, kan det være vanskelig å få i stand en genuin, sannferdig samtale som bringer til veie den nødvendige informasjonen for at saken blir godt opplyst. Likevel er rettsikkerheten til enkeltpersoner avhengig av at argumentasjonsprinsipper overholdes, slik som at

- de som kan snakke for seg, får si sin mening,
- argumenter kan fritt framsettes,
- standpunkter/oppfatninger/vurderinger begrunnes,
- det er muligheter for å opponere og å imøtegå motpartens oppfatninger,
- motargumenter blir hørt og svart på,
- misvisende oppfatninger blir tilbakevist med argumenter (se Alexy, 1978/1989; Eriksen & Weigård, 1999; s. 273ff).

Siden forvaltningen er et *portvaktssystem* hvor offentlige goder ikke bare tildeles, men også tilbakeholdes og rasjoneres av autoriserte beslutningstakere, kan ikke maktforhold elimineres. Hva som imidlertid kan gjøres, er å involvere brukerne i en deliberasjonsprosess hvor de blir hørt, sett og respektert. Begrunnelsesplikten stikker dypt ettersom det er et moralsk prinsipp som viser til alles likeverdighet i fellesskapet. Alle har krav på å bli gitt grunner for tiltak som berører dem. Selv de som får avslag på en søknad, blir behandlet med respekt når de blir gitt forståelige grunner for det. En slik prosess sikrer brukernes moralske status og er ofte en forutsetning for å få saken opplyst og dermed for å kunne fatte en riktig avgjørelse. Problemet er imidlertid at selv om både saksbehandleren og klienten er enig i situasjonsbeskrivelsen og rettsanvendelsen, trenger ikke resultatet å være riktig. Et konkret vedtak om ytelse eller bortfall av ytelse kan for eksempel stride mot likebehandlingsprinsippet og mot den allmenne moral- og rettsoppfatningen – «rettsfølelsen»/allmenmoralen – i samfun-

net. Hvordan skal vi kunne ta stilling til reglers og vedtaks (moralske) gyldighet om det kan vises til at loven og institusjonens retningslinjer er fulgt? Når skjønnnet som er overdratt til forvaltningen, unndrar seg rettslig kontroll, når konsekvenser av rettsregler strider mot den allmenne moralen, trengs det en overordnet standard som borgerne kan appellere til for å teste om skjønnnet utøves på en urimelig måte.

Skjønnets argumentasjon skal kunne brukes i en offentlig begrunnelse. Derfor må argumentasjonen være styrt av prinsipper som er allment akseptable. Innlemmelsen av internasjonale konvensjoner, menneskerettigheter og EU-rett i nasjonale forfatninger understreker behovet for universalistiske kategorier i institusjonenes begrunnelser. Kategoriene *effektivitet*, *kompetanse*, *legalitet*, og *rimelighet* og deres prinsipper må gis en institusjonell betydning og forankring. Disse kategoriene har sitt grunnlag i et allment *rettferdighetsbegrep* hvor det forstås deontologisk som lik frihet og respekt for alle (se Dworkin, 1977; Habermas, 1992/1996). Rettferdighet viser utover legalitetsprinsippet og rettsdogmatikken. Begrepet gir et fundament for prinsipper som styrer rimelighets- og effektivitetsvurderinger. Testen på om prinsippers operasjonalisering er rettferdige, er hvorvidt de står seg i en rasjonell offentlig debatt. Det er her snakk om offentlighet som en normprøvende instans. Rettsøkende offentligheter, interessegrupper og rettsinstanser, inkludert Den europeiske menneskerettsdomstolen og EFTA-domstolen, vil kunne teste begrunnelser mot kravene som følger av rettferdighetsprinsippet. Normer som gir opphav til ulikhet, forfordeling eller diskriminering, har bevisbyrden i en offentlig argumentasjonsprosess. Navs praktiske fornuft er følgelig ikke frittstående, men styrt av prinsipper som må integreres med hensyn til hva som kan stå seg i en offentlig debatt. Her finner legitimitetshensynene og deres prinsipper både sitt grunnlag og sin grense.

## Skjønn og offentlig fornuft

Med *rettssikkerhet gjennom begrunnelse* menes at loven ikke foreskriver et bestemt utfall ved å veie ulike hensyn mot hverandre, men heller institusjonaliserer en framgangsmåte som sikrer at relevante grunner kommer fram, og at utfallet kan anses å være basert på gode grunner. De formelle prosedyrekravene som garanterer en rett til deltakelse, er ikke tilstrekkelig for legitimitet. Det kreves deliberasjon i tillegg – en argumentasjonsutveksling – som prosedyren gjør mulig (Maus, 1996, s. 880). Et resultat er ikke legitimt med mindre det er akseptabelt for de berørte partene – med gode grunner – og tilfredsstillende prosedurale krav til riktig framgangsmåte. Hvis ikke adekvat informasjon er innhentet, de berørte ikke er hørt, og beslutningene er partiske og ikke-etterprøvbare, vil de ikke være legitime, selv om noen finner at de er hensiktsmessige og akseptable. Kravet om at beslutningene skal kunne aksepteres av alle (med gode grunner), sikrer hensynet både til det allmenne vel og til den enkelte personens rett.

En slik offentlig fornuftsbruk er viktig i kjølvannet av trygdeskandalen hvor det har blitt påpekt at det oppstår fare for systematiske feil på grunn av «rettskildesløyfer» (Ik Dahl, 2021, s. 2), dvs. når vektlegging av kilder forvaltningen selv har produsert – rundskriv, praksis fra Trygderetten eller uttalelser fra departementet – skaper lukkede og misvisende rammer for vurdering. Slike rettskildesløyfer gir et grunt beslutningsgrunnlag. Borgernes rettssikkerhet er utsatt dersom forvaltningen bygger på en snever begrunnelsespraksis. Men rettssikkerhetsproblemet blir ikke løst ved å utvide «sløyfen» til å inkludere forarbeid, EU-lovgivning, menneskerettighetslover og andre generelle lovtekster. Det er fortsatt en rekke abstrakte termer og formuleringer som kan skape grobunn for vilkårlighet. Å gi et stort juridisk fortolkningsansvar til forvaltningsenheter kan skape retts-usikkerhet.

Et bredere tilfang av rettsdokumenter kan altså bare i begrenset grad sikre at Navs begrunnelser holder mål. Det er ved hjelp av prinsipper at deltakerne kan løse konflikter mellom regler og avgjøre hva som er riktig regelbruk. Prinsippene gir ikke entydig handlingsveiledning i konkrete situasjoner, men viser til hva som må gjelde i en resonering – deliberasjon – hvor hensyn veies mot hverandre. Prinsippene viser de *rettferdiggjørende grunnene* som kommer til anvendelse når normkollisjoner og verdikonflikter skal håndteres, når det skal angis rang og betydning, og når det skal vises til utslagsgivende premisser i beslutningsfatningen. Prinsippene gjør det mulig å vektlegge grunner og angi prioritet i konkrete saker. Og noen av prinsippene – som likebehandling og ikke-diskriminering – har en direkte forankring i kravet om alles likeverdighet i folkesuvereniteten. Det er i den politiske offentligheten at alle i prinsippet kan komme til orde på en like vilkår, og hvor den normgivende og normprøvende kollektive fornuften kan dannes og få kraft. Det er i en inkluderende offentligheten at det moralske blikket dannes som identifiserer hva som er riktig fra alles perspektiv. Prinsippene må altså operasjonaliseres gjennom den typen «politiske» eller samarbeidsorienterte fornuft man finner hos Kant. Kanskje kan ideen om «fellow workers» overføres til Nav også: «Only those who try to think from the standpoint of everyone else and strive to listen to and interpret others and to see the point of their contributions are genuinely aiming to be ‘fellow workers’ and to avoid maxims to which others cannot agree» (O’Neill, 1989, s. 26). Nå er det nok praktisk umulig å tenke fra ståstedet til «everyone else», men tanken om «fellow workers» viser i det minste til behovet for å utvide det moralske og epistemiske perspektivet gjennom aktiv deliberasjon.

## Deliberative møteplasser

De moderne legitimitetshensynene for forvaltningene viser til idealet om en rettferdig prosess og til *offentlighet som en pragmatisk sannhetskontroll*. En åpen begrunnelsesprosess tester om forvaltningens grunner er juridisk holdbare, i overenstemmelse med fakta og logisk koherente. Uten en slik test ville begrunnelsesplikten være en tom floskel (Mashaw, 2018, s. 70).

Offentlighet er en metode for opplysning som formidler mellom rett og moral, og er dermed en instans for innklaging av brudd på institusjonelle legitimitetshensynene. Det er en kritisk instans som gjør det mulig å oppdage misligheter og påklage urettferdigheter som oppstår som følge av formalistisk rettsanvendelse. Offentlighet viser til en sfære som er rotfestet i det sivile samfunnet, utenfor staten og markedet, grunnlagt på kommunikasjonsfriheter og motstandsrett, hvor borgerne kan samles til et publikum og stille myndigheter til ansvar (Habermas, 1962/1989). Her er det mulighet for alle til å delta; det er ikke begrensninger på deltakere, tid eller tema. Begrepet offentlighet viser til en fri, åpen og inkluderende, fornuftig meningsutveksling hvor argumenter kan bli framsatt og testet i forhold til en allmenn rettferdighetsstandard. Poenget er at det som ikke tåler å bli utsatt for offentlighetens søkelys, det som ikke uten motsigelse kan sies, det som viser til partikulære, ikke universaliserbare normer, faller gjennom.<sup>7</sup> I offentligheten ser vi ser effekten av trumfen rettferdighet når feilpraktisering, ulikebehandling og diskriminering utarter til *furorer og skandaler*.<sup>8</sup> Forvaltningens avgjørelser kan altså innklages til offentligheten som en høyere,

7. «Alle de handlinger, som vedrører andre menneskers ret, og hvis maksime ikke tåler offentligheten, er uretfærdige» (Kant, 1795, s. 80).

8. Med referanse til den lignende trygdeskandalen i Nederland heter det: «Utan offentlig merksemd om sakene, kjempa fram av idealistiske advokatar, journalistar, parlamentsmedlem og det nederlandske sivilombudet, ville neppe skattestyresmaktens praksis ha blitt endra» (Holmøyvik, 2023).

moralsk domstol. Om Nav skal være tillitsverdig, må organisasjonen ha tillit i befolkningen – i offentligheten, noe som gjør tillitverdighet til et spørsmål om Navs offentlige fornuft, dvs. om dens praksis er i overensstemmelse med prinsipper som tåler offentlighetens søkelys.

I offentligheten, hvor alle kan delta på like og frie vilkår, kan prinsippene for regelanvendelse bli testet, Navs praksis bli normert og følgelig problemet med rettskildesløyer bli løst. I den grad den kommunikative dannelsen av offentlig mening er åpen og inkluderende, sikrer den legitimiteten til synspunkter som tåler en offentlig eksponering. En slik offentlighet gir meningsdannelsen politisk kraft. Nå er en fornuftig debatt i en allmenn, felles offentlighet fundert på ytringsfriheten ikke enkel å få til. Offentligheten består i dag av mange oppsplittede fora godt sponset av internett og nye sosial medier. I massekommunikasjonens tidsalder er det mange offentligheter; det er store og små offentligheter, virtuelle og reelle offentligheter, offisielle og alternative, mot-offentligheter, som ofte er forstyrret av maktmotiver, mediatisering og systemimperativer.

Under slike betingelser tiltar kommunikasjon og kritikk, men det er vanskelig å få til en samtale om de samme sakene, på samme tid og under identiske relevansbetingelser. Hva som imidlertid er mulig, er å anvende offentlighetens argumentasjonsprinsipper for design av *deliberative møteplasser* i forvaltningsetatene hvor grupper settes sammen for å diskutere seg fram til enighet om hvordan saker og rettskilder skal vurderes.

Slike møteplasser er et svar på spørsmålet om hva man gjør når det er usikkerhet eller konflikt og uenighet om hvordan saker og rettsregler skal vurderes, om hva som er riktig fortolkning. Når det kan være gode grunner for ulike fortolkninger, og når reglene ikke selv gir tilstrekkelig handlingsveiledning, og forvaltningen er pålagt å bruk skjønn, som skal være etterprøvbart og dermed ikke et «enmannsshow», er det på sin plass for ansatte med kompetanse og innsikt å møtes for å avklare hva problemet består i, og hva som er den riktige løsningen. Med en deliberativ møteplass menes et sted hvor aktørene involveres i en sannhetssøkende diskusjon om hvordan saker og rettskilder skal fortolkes. Her gjelder det å sjalte ut utenforliggende hensyn, som status, rang, prestisje, makt og interesser. Det gjelder å sikre at deltakerne overholder kravene til en fornuftig diskusjon hvor alle argumenter for eller mot en fortolkning undersøkes kun med henblikk på om de kan stå seg i en domstolprosess og i en offentlig debatt. Argumentasjonsprinsippene som er nevnt foran (se seksjonen *Deltakelse og deliberasjon*), kan anvendes til å organisere samhandlingen og få deltakerne til å argumentere og imøtegå argumenter på en fornuftig måte i saker av prinsipiell betydning. Her er det snakk om fortolkningsprinsipper som kommer i tillegg til de rettssikkerhetsprinsippene som er diskutert.

En ordstyrer som kan lede debatten ved å påvise inkonsistenser hos deltakerne, er viktig for å sikre *argumenters tvangsløse tvang*. Rollespill, djevelens advokat og advokatorisk diskurs – stedfortredende debatt – er aktuelle hjelpemidler for å sikre en *helhetlig og rettssikker vurdering* uten at de berørte partene – klientene/brukerne – er til stede. Det er altså snakk om å organisere en diskusjon mellom ansatte på en slik måte at en kan forvente at de relevante synspunktene kommer fram, og at en kan rekke fram til en samstemt oppfatning av hvordan saker skal vurderes og rettsnormer appliseres. Deliberative møteplasser kan også være aktuelle på «samspillarenaer» i Nav hvor rundskriv drøftes. De kan være med sikte på å øve opp ansatte i en felles forståelse av direktoratets retningslinjer med sikte på å sikre begrunnelsesoverføringen mellom lovgiveren og lovanvenderen, altså sikre at lovgiverens intensjon er forstått.

## Konklusjon

Også i forvaltningen er det krav til en begrunnelse som kan stå seg i et offentlig ordskifte. Kvaliteten på begrunnelsene er vår beste indikator på hvorvidt rettssikkerhet er oppfylt. Men god begrunnelse krever praktisk dømmekraft. Formal juridisk regel anvendelse går følgelig ikke til kjernen av rettssikkerhetsbegrepet. For å sikre målet om en enhetlig forvaltning og unngå vilkårlig skjønnsbruk, bør begrunnelsene ha en tydelig forankring i *prinsipper*. Vi har presisert legitimitetskategoriene *effektivitet*, *kompetanse*, *legalitet* og *rimelighet* til henholdsvis formidlings-, faglighets-, balanse- og likebehandlingsprinsippene. For administrative organer som utøver skjønnsmyndighet samtidig som de skal fatte etterprøvbare vedtak, gjelder det da å kunne rekke fram til et utvetydig og bindende resultat – et riktig vedtak – ved å knytte beslutningsfatning til prinsippstyrt deliberasjon. Dette følger av den demokratiske rettsstatens krav om at vedtak som griper inn i borgernes rettigheter, må ha en allmenn begrunnelse. Ved at vedtak blir begrunnet og rettferdiggjort overfor partene, blir også de som taper behandlet med respekt. Dømmekraft i forvaltningen handler altså ikke om å supplere formelle rettsregler med private moraloppfatninger. Det handler om å gi grunner som kan aksepteres i en rasjonell offentlighet. Hva som er et riktig vedtak når alle relevante forhold er tatt i betraktning, er ikke alltid klart i utgangspunktet, men de kan etableres gjennom en saksbehandlingsprosess styrt av prinsippene for god forvaltningsskikk.

## Referanser

- Alexy, R. (1978/1989). *A theory of legal argumentation. The theory of rational discourse as theory of legal justification*. Clarendon Press.
- Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation*. Oxford University Press.
- Bernt, J. F. & Rasmussen, Ø. (2003). *Frihagens forvaltningsrett: Bind 1*. Fagbokforlaget.
- Busuioc, M. & Lodge, M. (2016). The reputational basis of public accountability. *Governance*, 29(2), 247–263
- Carpenter, D. (2010). *Reputation and power*. Princeton University Press.
- Carpenter, D. P. & Krause, G. A. (2012). Reputation and public administration. *Public Administration Review*, 72(1), 26–32.
- Dworkin, R. (1977) *Taking rights seriously*. Duckworth.
- Den europeiske sivilombudsmannen (2015). *Den europeiske kodeks for god forvaltningsskikk*. <https://www.ombudsman.europa.eu/sv/publication/da/3510>
- Eriksen, A. (2023). *Identifisering og tolkning av prinsipper: Rammeverk for analyse av begrunnelser i Nav*. ARENA Working Paper 2/2023.
- Eriksen, C. C. & Fredriksen, H. H. (2019). *Norges europeiske forvaltningsrett: EØS-avtalens krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling*. Universitetsforlaget.
- Eriksen, E. O (2001). *Demokratiets sorte hull*. Abstrakt forlag.
- Eriksen, E. O. & Molander, A. (2008). Profesjon, rett og politikk. I A. Molander & L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier* (s. 161–176). Universitetsforlaget.
- Eriksen, E. O. & Weigård J. (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Fagbokforlaget.
- EU (883/2004) Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems (Text with relevance for the EEA and for Switzerland) EUR-Lex
- EØS-avtalen (1992). EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde. (AVT-1992-05-02-1).
- Forvaltningsloven (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10).

- Graver, H. P. (2019). *Alminnelig forvaltningsrett*. 5. utgave. Universitetsforlaget.
- Günther, K. (1993). *The sense of appropriateness*. State University of New York Press.
- Habermas, J. (1962/1989). *The structural transformation of the public sphere*. MIT Press.
- Habermas, J. (1992/1996). *Between facts and norms*. MIT Press.
- Heath, J. (2020). *The machinery of government: Public administration and the liberal state*. Oxford University Press.
- Holmøyvik, E. (2023). *EØS-skandale eller rettsstatsskandale?* [https://www.jus.uio.no/om/aktuelt/retten-i-trygdeskandalen/eosskandale\\_eller\\_rettsstatsskandale.html](https://www.jus.uio.no/om/aktuelt/retten-i-trygdeskandalen/eosskandale_eller_rettsstatsskandale.html)
- Ikdahl, I. (2021). Masseforvaltning og rettssikkerhet. I A. Løvlie, A. Hodnefeldt & K.-P. S. Olthuis (red.), *Festskrift – Jussbuss 50 år* (s. 118–130). Jussbuss.
- Jacobsen, K. D. (1960/2008). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *PACEM*, 11(2), 19–34.
- Kant, I. (1795/1916). *Den evige fred*. Cammenmeyers boghandel.
- Mashaw, J. L. (2018). *Reasoned administration and democratic legitimacy*. Cambridge University Press.
- Maus, I. (1996). Liberties and Popular Sovereignty: On Jürgen Habermas's Reconstruction of the System of Rights. *Cardozo Law Review*, 17(825), 825–882.
- Molander, A., Grimen, H. & Eriksen, E.O. (2012). Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of Applied Philosophy*, 29(3), 214–230.
- Nav (2022a). *NAV 2030. Virksomhetsstrategi*. <https://www.nav.no/strategi>
- Nav (2022b). Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv. (R36-00).
- NOU 2019: 5. *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2020: 9. *Blindsonen — Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*. Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2023: 11. *Raskt og riktig. En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- O'Neill, O. (1989). *Constructions of reason. Explorations of Kant's practical philosophy*. Cambridge University Press
- O'Neill, O. (2007). Practical judgment and normativity. *Journal of Moral Philosophy*, 4(3), 393–405.
- Oslo Economics (2022). *Drivere for klager og anker til Nav Klageinstans og trygderetten*. Rapport 2022/30.
- Riksrevisjonen (2021). *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten*, Dokument 3:8 (2020–2021).
- Segelstad, A. (2015). Forvaltningens begrunnelsesplikt. En analyse av forvaltningens plikt til å begrunne sine avgjørelser etter forvaltningsloven og EU/EØS-retten. Masteroppgave, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Sennesvik, A. G (2019). *Krav til innhold i begrunnelser ved enkeltvedtak fattet av Nav: Med fokus på vedtak om sykepengar, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd*. Masteroppgave, Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen.
- Sivilombudet (2023). *Begrunnelser i vedtak fra Nav – rapport fra Sivilombudets undersøkelse* (2022/5350).
- Sivilombudsmannen (2020). *Årsmelding*. Sivilombudsmannen, Dokument 4 (2020-2021).
- TFEU (1958). Treaty on the Functioning of the European Union. (12016E/TXT). European Union.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books.