

Eksamen i offentlig saksbehandling og forvaltningsrett

Kandidatnummer 37

Oppgave 1

Statlig forvaltning

Jeg vil i denne oppgaven gjøre rede for hvordan den statlige forvaltningen er bygget opp, beskrive hovedoppgaver innenfor de ulike organene og hvordan myndighet delegeres og instrueres i statsforvaltningen. Til slutt vil jeg gå inn på kollegiale organer og hva som særpreger disse.

Statsforvaltningen er en del av den totale forvaltningen i Norge, og opererer på tre nivåer: Sentralforvaltning, regionalforvaltning og lokalforvaltning.

I sentralforvaltningen finner vi regjeringen øverst på toppen av systemet. Regjeringen er den utøvende makt i Norge, og deres oppgaver er blant annet å utarbeide lovforslag, forslag til statsbudsjett og å sette politikken bestemt i Stortinget ut i livet. Regjeringen består av Statsministeren og de øvrige statsrådene. Hver av disse statsrådene er leder av hvert sitt departement.

Under Regjeringen finner vi altså departementene. Lederen for departementene kalles minister, og hvert departement har sitt eget fagfelt eller spesialområde av politikken. Det er her noe mer fag enn politikk sett i forhold til Regjeringen. Departementene består av en politisk ledelse og en administrativ ledelse. Deres oppgaver er blant annet å gi forskrifter, fatte vedtak i enkelte saker, lage utredninger for Regjeringen og forberede for politiske saker, samt styre de underordnede organer. Et eksempel på et slikt departement er kommunal- og moderniseringsdepartementet, som ledes av Jan Tore Sanner.

Igen under departementene finner vi det som kalles direktorater. Det kan også ha andre betegnelser som verk, vesen eller nemnd. Direktoratene består ofte av mer fagfolk med ekspertise på sitt felt, og det er her mer økonomi og fag enn politikk. Direktoratenes oppgaver er blant annet å avlaste departementene og gi faglige råd og fatte vedtak i enkelte saker. Eksempler på direktorater i Norge er Statens Vegvesen og Statens Kartverk.

I den regionale statsforvaltningen er fylkesmannen sentral. Han er statens altnuligmann i fylkene (som består av landsdeler, eller større områder). Han kjenner de lokale forhold bedre. Fylkesmannens oppgaver er blant mer å samordne den lokale og regionale forvaltningen med staten, fungere som klageinstans for kommunale vedtak, gi innsigelser og kontrollere den kommunale forvaltningen, og er dermed med på å begrense kommunenes selvstyre.

I den lokale statsforvaltningen finner vi spesialiserte kontorer som har behov for kjennskap til lokale forhold. Dette vil eksempelvis være NAV-kontorer, skattekontorer eller lensmannskontorer.

Delegasjon og instruksjon er en viktig del av statsforvaltningen, da den er hierarkisk oppbygget. Delegation vil si å gi myndighet en selv har videre til underordnet ansatt eller organ. Instruksjon vil si rett til å gi instruksjoner på hvordan myndighet skal utøves. Dette er informasjon om begrensninger og rammer for utnyttelse av myndigheten. Et departement som for eksempel klima- og miljødepartementet har for eksempel rett til å delegere myndighet videre til miljødirektoratet. Delegation kan bare gis dersom overordnet organ selv har full delegasjonsmyndighet, og dersom den som skal delegere ikke er inhabil etter reglene i kapittel 2 i forvaltningsloven.

Hensikten med disse funksjonene er å effektivisere forvaltningen. Likevel blir forvaltningens tillit ivaretatt gjennom reglene for hvem som kan instruere og delegerer myndighet. Dette går innenfor personell kompetanse, og kan overprøves av domstolene.

Kollegiale organer er organer som kjennetegnes ved at de ikke er hierarkisk oppbygget slik som de overnevnte organer er. I kollegiale organer fattes alle beslutninger sammen, gjerne ved avstemning da det ikke finnes noen overordnet leder. Disse kan også være uavhengige.

Kollegiale organer går under mange betegnelser som blant annet styret, som Patentstyret eller styret i Lånkassen. Det kan også være nemnd som roviltnemnd eller råd som for eksempel Forbrukerrådet. Det er en lang tradisjon for slike organer i Norge, og det som ses på som positivt ved disse er blant annet at en kan få med mange spesialister og også bedrifter med i avgjørelser, og det som blir bestemt vil derfor lettere aksepteres av dem det gjelder. Likevel krever dette mye tid og er lite effektivt, dette kan føre til dårlige kompromissløsninger. Det kan også føre til at enkelte grupper får høy representasjon og kan derfor påvirke utfallet mer enn andre.

Oppgave 2

I denne oppgaven vil jeg forklare hva som menes med rettslig klageinteresse og hvilke hensyn som ligger bak dette, samt gjøre rede for regler for frister i denne sammenheng.

Når forvaltningen fatter et vedtak er dette gjort på bakgrunn av ulik kompetanse som personell kompetanse, prosessuell kompetanse og materiell kompetanse. Borgerne har rett til å klage på vedtak som angår dem, og gir da en mulighet til å påvirke en avgjørelse som har konsekvenser for dem.

Begrepet rettslig klageinteresse finner vi i forvaltningsloven av 1967 § 28 om vedtak som kan påklages, klageinstans. Det følger her at "Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med *rettslig klageinteresse* i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen)."

For det første må det her klargjøres hva en har rettslig klageinteresse over, nemlig et enkeltvedtak. Det følger av § 2 bokstav b) at "enkeltvedtak er vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer." Videre må det avklares hvem som i utgangspunktet har automatisk klagerett utenom de med kun rettslig klageinteresse, dette er en part. Part defineres også i § 2, denne gang i bokstav e). "part, person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder. Disse har rett til å klage ut ifra denne paragrafen, men det kan ofte tenkes at flere vil bli påvirket av et vedtak i stor grad selv om en ikke er direkte part i saken. Det er da viktig at vi har et begrep som er noe videre enn partsbegrepet for å inkludere de som likevel har en interesse i klage utenom partene.

For så å avgjøre hva rettslig klageinteresse innebærer kan vi se til tvisteloven av 2005 for en sammenligning. Dette loven regulerer forutsetninger for å reise sak for domstolene.

I § 1-3 om søksmålsgjenstand, partstilknytning og søksmålssituasjon, kan vi av 2. ledd se at "Den som reiser saken må påse et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte. Dette avgjøres ut ifra en samlet beslutning av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det."

Kravets aktualitet vil ikke være av stor betydning når det gjelder forvaltningssaker da det stort sett gjelder avgjørelser som er blitt tatt relativt nylig. Men det er partenes tilknytning til saken som er avgjørende. Dersom vi bruker et eksempel med en byggesak på en eiendom, så kan en si at partene i saken vil være eierne av eiendommen, eventuelt bortfester eller lignende, men at det da kan tenkes at enkelte naboer har slik rettslig klageinteresse. Dette kan være av interesse motsetninger hvor en nabo for eksempel ikke ønsker at det skal bygges høyt på nabotomten. Dersom dette vil påvirke hans eiendom vil han kunne ha rettslig klageinteresse. Videre kan det også sies at derfor det foreligger et konkurranseforhold for eksempel der en næringsbedrift omfattes av et vedtak, og konkurrerende næringsbedrift ikke fikk vedtak om samme sak, at en da også kan ha rettslig klageinteresse. Videre vil også såkalt interessefelleskap kunne gi rettslig klageinteresse da flere kan ha nytte av et positivt vedtak.

Når det gjelder hvem som kan ha rettslig klageinteresse gjelder dette både fysiske og juridiske personer. § 1-4 i tvistemålsloven har noen spesifiseringer for organisasjoner og stiftelser som også kan oppnå rettslig klageinteresse. Dette gjelder der det dreier seg om forhold som ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta når vilkårene i § 1-3 ellers er oppfylt. Dette følger av 1. ledd. 2. ledd nevner det samme for offentlige organer med oppgave å fremme særskilte interesser. Et eksempel på dette kan

være i tilfeller hvor det gjelder miljørett. Miljøet kan ikke føre sin egen sak, og derfor er det viktig at det kan dannes organisasjoner som kan føre dens sak. I dommen Stopp regionfelt Østlandet Rt. 2003 s. 833 var det spørsmål om en organisasjon med nettopp formål å stanse utbygging av en skytebane i Rena, blant annet med hensyn til miljøet, hadde rettslig klageinteresse. Høyesterett mente at ettersom det ikke var snakk om noen ad-hoc eller døgnflueorganisasjon (som ble opprettet kun for den spesifikke sak) og at organisasjonen hadde egne vedtekter, god økonomi, en god størrelse og at forholdene var innenfor formålet, at de hadde rettslig klageinteresse.

Sammenligningen med tvistemålsloven er her gjort for å understreke at det skal i alle fall ikke være vanskeligere å få rett til å klage på et vedtak enn å reise samme sak for domstolene. Det er med hensyn til borgernes rettssikkerhet at en skal slippe å risikere å bruke mye penger på saksomkostninger i retten, men at en skal ha rett til å klage til en klageinstans først. Det sikrer også effektivitet med hensyn til både borgerne og rettsystemet da slike rettsavgjørelser kan bruke svært mye tid på å treffe avgjørelser.

Frister for å klage finner vi i forvaltningslovens § 29. Her følger det av 1. ledd at fristen er "...3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part." Skjer det derimot ved offentlig kunngjøring, løper klagefristen fra dagen det første gang ble kunngjort (1. ledd andre pkt.)

Der vedtak går ut på å tilstå noen rettighet, skal klagefristen være på 3 mnd fra det tidspunkt vedtaket ble truffet. Her er fristen lenger ettersom vedtaket regnes som mer inngripende ved at en må tilstå rettigheter.

av 3. ledd følger det at dersom en part krever begrunnelse vil klagefristen avbrytes og ny frist gjelder fra etter at parten er gjort seg kjent med den. 4. ledd sier at vedkommende underinstans eller klageinstans kan i særlige tilfelle forlenge klagefrister før denne er utløpet.

§ 30 inneholder regler for når klagen må være fremsatt, for eksempel at det er nok at den er sendt i post før utløpet av fristen. § 31 oppstiller noen vilkår for når en klagefrist er utløpt, men klagen likevel kan tas til behandling. Dette gjelder dersom parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversett klagefristen eller for å ha drøyd med klage etterpå, eller det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd. Dette kan ikke skje der det er gått mer enn 1 år.

Oppgave 3

a) Er vilkårene for tillatelsen lovlige?

Jeg vil først gjøre rede for om dette i det hele tatt omfattes av forurensningsloven, og om det er adgang til å gi slike vilkår.

Forurensningslovens formål følger av § 1, hvor det står at "Denne lov har som formål å verne det ytre miljø mot forurensning, å redusere mengden avfall og å fremme en bedre behandling av avfall." Videre følger det av § 3 om lovens virkeområde at loven gjelder forurensninger og avfall i det ytre miljø.

Er da fabrikkens utslipp forurensning?

Det er her snakk om en produksjon av urbansyredietylamid, og utslipp av denne som vil medføre luktproblemer både i luft og i Storelva. Av § 6 følger det at "Med forurensning forstås i denne lov 1) tilførsel av fast stoff, veske eller gass til luft, vann eller i grunnen." Dette vil da gå under forurensningsloven.

Søknad om tillatelse følger av § 11. I 5. ledd står det:

"Når forurensningsmyndighetene avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkårene etter § 16, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre."

Det følger av denne paragraf at det ved avgjørelse om søknad skal gis kan det sette vilkår.

Er da de enkelte vilkårene gyldige?

Vi må da drøfte hvert enkelt etter hva som følger av § 11 og § 16.

1. Urbania skal til enhver tid bruke den beste av tilgjengelige rensemetoder for sine utslipp. Hvert 7. år skal det framlegges en rapport om tilgjengelige metoder, og utskifting av renseteknikk skal eventuelt gjøres innen 3 år etter dette.

Det følger av § 16 at det kan fastsettes vilkår om beskyttelse- og rens tiltak. Dette vil etter min mening gå under rens tiltak, og har en klar sammenheng med tillatelsen som skal gis. Dette kan heller ikke anses urimelig. Vilkåret er lovlig.

2. Urbania plikter å stanse produksjonen på dager hvor vinden står fra sørøst, slik at avgassene ikke driver i retning Storevik kommune.

§ 16 "...kan det settes nærmere vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper.."

En kan si at det vil være en ulempe for Storvik at lukten fra fabrikken vil trekke mot byen. Likevel følger det av opplysningene at fabrikken ligger 7 km unna byen. Det står ikke spesifikt i vilkåret at avgassene ikke skal drive i retning av boligområdet, men Storvik sentrum. Det vil også innebære store ulemper for Urbania å måtte stanse all produksjon hver gang vinden står fra sørøst, og det vil måtte brukes mye tid og ressurser på å kartlegge og passe på dette. Det vil etter min mening ikke medføre store nok ulemper ved at sørøstlig vind fører med seg noe luft inn mot sentrum, da fabrikken ligger såpass langt unna. Vilkåret er ulovlig.

3. Urbania plikter å stanse produksjonen i laksefiskesesongen fra 10. juni til og med 31. juli for å unngå at turistnæringen lider tap.

§ 16 2. ledd: "Dersom forurensning fra virksomheten jevnlig vil utelukke eller vanskeliggjøre bruk av miljøet til et bestemt formål, kan det settes som vilkår at det treffes tiltak som tilgodeser dette formålet, eller at det gir tilskudd til slike tiltak."

Etter dette ledd kan det settes slike vilkår som nr. 3. Det at vilkåret først og fremst tar utgangspunkt i å stanse driften på grunn av turistnæringen og ikke av miljøhensyn vil jeg bemerke, men ikke legge stor vekt på da "bruk av miljøet til et bestemt formål" kan gjelde mye. Det Urbania taper av inntekt i perioden ville måttet veies opp mot inntjeningen og folkets nytte av fiske i elven i en periode som nesten er på 2 måneder. Det følger av teksten at bedriften vil sørge for ca 50 nye arbeidsplasser for kommunen, noe som er positivt. Men da det virker til at turistnæringen i kommunen vil overveie dette, og det faktum at lukt fra elven vil kunne vanskeliggjøre bruken av elven til dette bestemte formålet vil jeg si at dette må tillegges størst vekt. Vilkåret er lovlig.

4. Urbania skal dekke 100% av kostnadene med ny gang/sykkelvei 1,5 km fra fabrikkens avkjøring til boligområdet Trollmyra og 50% av kostnadene med ny gang/sykkelvei 2 km fra Trollmyra til Storevikstranda.

Dette vilkåret er etter min mening ikke i tråd med § 16. Ny opparbeidelse av gang/sykkelvei er ikke relatert til å motvirke at forurensningen fra Urbania fører til skader eller ulemper. Det er heller ikke noe beskyttelses- eller rens tiltak eller lignende som følger av paragrafen. Denne veien vil dessuten bli lang og kostbar for Urbania og vil være urimelig å kreve. Vilkåret er ulovlig.

b) Var Ola Haug inhabil?

For å avgjøre inhabilitet for saker som gjelder kommuner må vi først se til KommuneLOVEN av 1992 nr. 107, som i § 40 med enkelte særregler, som henviser videre til ForvaltningsLOVEN av 1967, kapittel 2.

Av § 6 følger det: "En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelser i en forvaltningssak."

Vi må først vurdere hvorvidt Ola er en offentlig tjenestemann. Dette følger av § 2 bokstav d) "offentlig tjenestemann, en embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste." Ola Haug er ordfører i Storevik kommune, og er derfor å anse som en offentlig tjenestemann.

Videre må det vurderes om Ola tilrettelegger grunnlaget for en avgjørelse eller treffer avgjørelser i forvaltningssaken. Ola sitter i kommunestyret som behandlet saken og er derfor med i å treffe avgjørelsen. Dette vilkåret er også oppfylt.

Så blir spørsmålet om Ola oppfyller de vilkår som stilles for automatisk inhabilitet i § 6 1. ledd bokstav a) til e).

Han er ikke selv part i saken, det kommer heller ikke frem av teksten at han er i slekt med eller gift med en part, eller har annen tilknytning til personer som er part i saken som ellers følger av 1. ledd.

Dermed må vilkårene i 2. ledd vurderes.

En tjenestemann er likevel inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Det skal da blant annet legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for han selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.

Slik det står i oppgaveteksten er Ola medeier i Storelv Camping, som ligger en km nedenfor fabrikken. Det står også at denne campingen hadde god omsetning sakket være laksefisket i elven. Selv om Ola kun eier 5% av campingen vil han fortsatt ha en interesse av campingens inntjening, og hvordan utslippene vil påvirke dette. Med andre ord kunne det ha betydd en fordel for Ola dersom tillatelse ikke hadde blitt gitt, og en ulempe dersom vilkåret om stans på sommeren ikke ville blitt gitt. Det som taler for at Ola ikke er inhabil er det faktum at hans parti hadde markert seg som miljøvernparti i valgkampen, og det kan derfor tenkes at Ola ville stemt deretter uavhengig av eierskap i campingen. Dette var tre år siden, men dersom partiet har hatt rolle som et miljøvernparti gjennom hele perioden vil dette tale for Olas habilitet. Likevel må vilkåret om "særegne forhold som er *egnet* til å svekke tilliten hans" tolkes slik at selv om han ikke nødvendigvis fattet avgjørelsen på bakgrunn av dette så kan det likevel tenkes at han *kunne* ha gjort det.

Det skal etter 2. ledd andre punktum også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part. Peder Ås har uttalt seg om forholdet og sa at han mente Ola Haug var inhabil ved kommunestyrets behandling av saken. Slik jeg tolker teksten er Peder Ås direktør i Urbania, og er derfor part i saken etter § 2 bokstav e).

Ettersom habilitetskravene og regler rundt dette er til for å sikre borgernes tillit til forvaltningen vil dette veie tungt.

Etter en samlet vurdering kommer jeg frem til at Ola Haug var inhabil.