

## Oppgave 1

Først kan vi skille mellom statsforvaltning på den ene siden, og kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Med statsforvaltning mener vi den delen av offentlig forvaltning som er underlagt Stortinget og Regjeringen. Kommunal og fylkeskommunal forvaltning er å forstå som egne rettssubjekt med et lokalt selvstyre.

Helt overordnet i statsforvaltningen har vi en tredelt statsmakt og et parlamentarisk system, bestående av Stortinget, domstolene og regjeringen. Stortinget vedtar lover og bevilger penger, domstolene dømmer uavhengig av andre statsmakter, og regjeringen setter stortingets vedtak ut i livet og leder statsforvaltningen. Som en følge av parlamentarismen må regjeringen ha flertall i stortinget. Regjeringen kommer også med lovforslag og stortingsmeldinger. Regjeringen består av statsministeren som leder regjeringen, og statsråder som leder forskjellige departementer. Statsrådene har dermed en dobbeltrolle som regjeringsmedlemmer og leder av hver sitt departement.

Departementene er det nest øverste nivået i statsforvaltningen. De utøver faglig støtte for sin statsråd, og leder forvaltningen på sitt område. De består av faglig ansatte, men også politisk ansatte som skiftes ut sammen med statsrådene ved et evt regjeringskifte. Eksempler på departementer er utenriksdepartementet, miljø- og klimadepartementet, samferdselsdepartementet osv. Underlagt departementene finner vi direktoratene. De er mer faglige, og mindre politiske enn departementene. De mottar oppgaver fra departementet de tilhører, som fks å skrive utredninger eller lede forvaltningen på et mer spesifikt område. De kan ha flere forskjellige betegnelser som; direktorat, forvaltning, vesen, verk osv. Et eksempel er Statens Vegvesen som er underlagt samferdselsdepartementet og informerer de, og jobber med veisaker.

Så langt har vi sett på den sentrale delen av statsforvaltningen. Videre har vi regional statsforvaltning. Dette følger ofte fylkesgrenser, men ikke alltid. Fks fins det bispedømmer og politidistrikt som er inndelt på regionsbasis på tvers av fylkesgrenser. Det mest sentrale organet i den statlige regionalforvaltningen er Fylkesmannen. Fylkesmannen blir ofte kallet "Statens forlengede arm ut i distriktet" eller "statens representant" i distriktet. Fylkesmannen er et forvaltningsorgan som representerer de forskjellige departementene på et mer lokalt nivå. Dette medvirker til at lokal kjennskap skal få større betydning og ilagt mer hensyn når staten griper inn i distriktet. Hensikten med regionale forvaltningsorgan er også et effektivitetshensyn. Det ville fks være svært lite hensiktsmessig og ueffektivt dersom regionale saker i Troms eller Finnmark skulle behandles av sentralforvaltningen i Oslo. Fylkesmannen har ofte flere hundre ansatte med forskjellig faglig spesialisering som jobber i ulike avdelinger som fks; Plan og bygg, miljø og klima, og mat og landbruk. Fylkesmannen medvirker også til å begrense det kommunale selvstyret. De kan være klageorgan for kommunale saker, og de kan fremme innsigelse mot kommunale vedtak.

Statsforvaltningen er også representert enda mer lokalt, der det er nødvendig med kjennskap til enda mer lokale forhold. Eksempler på dette er NAV-kontor, skattekontor og lensmann.

Alle organene nevnt så langt i oppgaven har en hierarkisk oppbygning. Det vil si at forskjellige organ er over- eller underordnet andre, og personer innad i organene kan ha mer ansvar og myndighet. Unntaket i statsforvaltningen er kollegiale organ, som jeg kommer tilbake til. Den hierarkiske oppbygningen har betydning med tanke på instruksjon- og delegasjon i forvaltningen. Instruksjon er når et overordnet organ avgir kompetanse til et underordnet organ om å ta en beslutning eller fatte vedtak, med retningslinjer og begrensninger. Delegasjon er når et overordnet organ avgir kompetanse til et underordnet organ om å ta en beslutning eller fatte vedtak, uten retningslinjer og begrensninger. Det kan bare instrueres eller delegeres nedover i hierarkiet og ikke til sideordnede organ. Fks kan miljø- og klimadepartementet instruere/delegere til miljødirektoratet. Departementer kan ikke instruere eller delegeres til hverandre, og det samme gjelder mellom direktorater. Det kan heller ikke instrueres eller delegeres på tvers, fks fra utenriksdepartementet til Statens vegvesen. Hensikten med instruksjon og delegasjon er å fordele arbeidsmengden i forvaltningen. Et overordnet organ skal ha mulighet til å se om et underordnet organ har mulighet til å ta en oppgave. Det skal sies at ikke alle arbeidsoppgaver kan delegeres eller instrueres, og at overordnet organ har muligheten til å se bort fra underordnet organ sitt vedtak, og selv fatte nytt vedtak. Det kan også instrueres fra flere organer til et og samme organ, fks fra departementer til Fylkesmannen. Det er et krav om at de som instruerer selv har myndighet, myndighet til å delegeres, og at det er faglig forsvarlig. Når det kommer til kollegiale organer kan noen instrueres av

statsforvaltningen, mens andre ikke som fks Datatilsynet som er uavhengig.

Kollegiale forvaltningsorganer består av en gruppe som gjennom diskusjon og avstemming tar avgjørelser og fatter vedtak samlet. Det er dermed ingen i slike organer som har mer myndighet eller ansvar enn andre, alle medlemmene er sidestilte. Det er dermed ingen hierarkisk oppbygning. Kollegiale organer kan ha mange forskjellige betegnelser som; råd, styre, komite, kommisjon, utval, og nemnd. De finnes i alle nivå av stasforvaltningen, både sentralt, regionalt og lokalt. I sentralforvaltningen har vi fks styret i lånekassen og forskningsrådet, og i regionalforvaltningen finner vi fks regionale rovviltnemnder.

Personer oppnevnes til kollegiale organer, og jobber ikke der hele tiden. De består av personer med forskjellig faglig bakgrunn, og/eller representerer forskjellige interesser. Fks består regionale rovviltnemnder gjerne av personer som representerer berørte interesser og ulike politikere som har forskjellige synspunkter. Kollegiale organer kan ha flere forskjellige funksjoner. Fks styret i lånekassen fungerer som et styre, mens i trygderetten og patentstyret avgjøres tvister. Forskningsrådet og rovviltnemnder driver kontroll- og bevilgningsvirksomhet. De kan også drive med utredninger og rådgivning som fks lovkomiteer og undersøkelseskommisjoner. Fordelene med kollegiale organer er at fagkyndighet sammen med berørte interesser gir grunnlag for allsidige vurderinger. Det er lang tradisjon for slike organer i Norge, og vedtakene aksepteres. Ulempene er at det er en tidkrevende prosess, de kan gi dårlige kompromissløsninger, og gi særfordeler til godt representerte grupper. På grunn av kollegiale organers oppbygning har de også andre habilitetsregler som gjelder dem (§8 andre ledd), i tillegg til det som generelt gis i Forvaltningsloven kap 2.

## Oppgave 2

For å kunne klage på enkeltvedtak etter forvaltningsloven §28 kreves det at man er "part" eller har "rettslig klageinteresse". Partsbegrepet defineres i fvl §5 e) "person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder". Rettslig klageinteresse er derimot ikke like enkelt definerbart. Hensikten med at flere enn parter skal ha klagerett, er at enkeltvedtak kan være svært inngripende også ovenfor de som ikke omfattes av partsbegrepet. Det ville vært uheldig dersom fks allmenne interesser og ofte miljøinteresser ikke kunne uttale seg. Det er også et effektivitetshensyn som ligger bak denne bestemmelsen. Dersom antallet personer som kunne gå til domstolene var videre enn de som kunne klage, kunne det hatt en prosessdrivende effekt som øker antall saker for domstolene. I tillegg ville det stilt enkeltpersoner i en vanskelig stilling. Dette blant annet fordi det er kostbart med søksmål. Istedenfor kan folk få behandlet sin klage raskere og mer effektivt, istedenfor en lenger søksmålsprosess.

Begrepet "rettslig klageinteresse" kan likestilles med rettslig interesse, ettersom det ikke skal være vanskeligere å få rettigheter i en klagesak sammenlignet med andre saker. Ordvalget "rettslig klageinteresse" er valgt for å skape en språklig referanse til uttrykket "rettslig interesse" slik det var brukt i sivilprosessen. Etter gamle tvistemålsloven kunne en med rettslig interesse få sitt krav prøvd for domstolene. I nye Tvisteloven av 17 juni 2005 finnes ikke det begrepet lenger, med formuleringene er valgt for å fange opp de samme vurderingene.

For å få rettslig klageinteresse etter fvl §28, gjelder noen vilkår. Disse finner vi i tvl §1-3. Av første ledd står det at " Det kan reises sak for domstolene om rettskrav". Videre presiseres det i andre ledd at det også må påvises "et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte". "Kravets aktualitet og partenes tilknytning" skal også vurderes. "Kravets aktualitet" er et vilkår som har liten betydning i de fleste forvaltningsaker, men er praktisk for domstolene for å avskjære gamle konflikter som ikke lenger er aktuelle, og hypotetiske rettsspørsmål. "Tilknytning" peker på at den som ønsker å klage må stå nærmere saken enn hva de fleste andre i samfunnet gjør. Eksempler på forhold som typisk kan gi rettslig klageinteresse er interessefellesskap, interessemotsetninger, naboforhold og arveforhold. Dersom et enkeltvedtak styrker eller svekker konkurransevnen mellom personer, kan dette også gi rettslig klageinteresse. For disse forholdene må det vurderes hvor inngripende vedtaket er for den enkelte og hvilke konsekvenser dette medfører.

Organisasjoner har i senere tid fått større adgang til å klage. Bestemmelsene som regulerer dette finner vi i tvl §1-4 første ledd: " Foreninger og stiftelser kan reise søksmål i eget navn om forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta, når vilkårene ellers i §1-3 er oppfylt". Videre presiseres det i andre ledd at dette også gjelder offentlige organer på tilsvarende måte. Unntaket er kommuner som er myndighetsutøvere. Det er viktig at organisasjoner får klageadgang for å beskytte de interessene de står for. Eksempler er allmenne interesser og friluftstinteresser. Andre eksempler kan være saker som angår dyr eller natur, og det er særlig viktig at de interessene eller verdiene representeres ettersom de selv ikke kan opptre rettslig.

Eksempler fra rettspraksis er Altadommen fra 1980, der naturvernforbundet fikk rettslig klageinteresse og søksmålsadgang mot utbyggingen av Altavassdraget. Et annet eksempel er Iddefjorddommen der Framtiden i våre hender også fikk rettslig klageinteresse. Dette er særlig interessant siden saken representerer et grensetilfelle for å oppfylle vilkåret. Framtiden i våre hender er en organisasjon som favner bredt, og jobber også på helt andre områder enn det som var tilfellet i denne saken. Vurderingen her blir om hvorvidt det er en saklig sammenheng, og om organisasjonen er representativ for de berørte interessene. Domstolene må også vurdere om det finnes andre potensielle organisasjoner som står nærmere til å ta saken.

Fvl kap VI omhandler klage og omgjøring, og inneholder regler som omhandler klagefrist. I § 29 første ledd står det at: " Fristen for å klage er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part". Dette er et tydelig utgangspunkt som gir 3 ukers klagefrist for parter. "kommet frem til vedkommende part" peker på at fks dersom man oppdager vedtaket etter klagefristen, og det har fks ligget i postkassen til vedkommende frem til da, kan ikke personen klage. Dette underbygges videre ved at de som ikke har mottatt vedtaket så " løper fristen fra det tidspunkt han har fått eller burde ha skaffet seg sig kjennskap til vedtaket".

Videre står det i andre ledd, andre punktum at for "vedtak som går ut på å tilstå noen en rettighet, skal klagefristen for andre likevel senest løpe ut når det er gått 3 måneder fra det tidspunkt vedtaket ble truffet". Dette åpner for eksempel opp for at dersom en bedrift som forurensar får konsesjon, kan egnede miljøorganisasjoner klage inntil 3 måneder fra vedtaket er truffet.

Videre fremgår det av tredje ledd at klagefristen skal avbrytes dersom en part krever begrunnelse. Da vil ny frist løpe fra det tidspunkt han mottar "meddelelse om begrunnelse".

Fjerde ledd åpner opp for skjønn for å dekke "særlige tilfelle", da klageinstans eller underinstans kan forlenge klagefristen.

fvl § 30 omhandler når klagen må være fremsatt. Her er hovedregel at det er nok at "erklæringen før utløpet av fristen er avgitt til postoperatør". Med dette beskyttes borgeren på det vis at feil hos postoperatøren skal ikke påvirke rettighetene i en forvaltningssak.

fvl § 31 omhandler unntak der klagen fortsatt kan behandles selv om klagefristen er oversittet. Dette er dersom part eller fullmektig ikke kan lastes for å oversitte fristen(a), eller særlige grunner(b). Her legger loven igjen opp til en konkret vurdering. andre ledd sier at det skal vurderes om "vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre". til slutt gis "ett år" som absolutt klagefrist etter §31.

## Oppgave 3

a)

1. vilkår sier at Urbania skal bruke de beste tilgjengelige metoder for rensing av sine utslipp, fremlegge rapporter, og utskftning. Etter forurensningsloven §16 står det at " Det kan fastsettes vilkår(...) og at tillatelsen bare skal gjelde for en viss tid". Av faktum fremgår det at vilkåret for Urbanias utslipp skal "til enhver tid" bruke den beste av tilgjengelige metoder for sine utslipp. Dette strider med lovteksten om at tillatelsen bare skal gjelde en viss tid. Dermed er vilkåret ikke oppfylt, og første vilkår er dermed ikke lovlig.

2. vikår går ut på produksjonstans ved sørøstlig vindretning, siden avgassene kan drive i retning av Storevik sentrum. Av forurl §16 andre ledd står det at dersom forurensingen vil "utelukke eller vanskeliggjøre bruk av miljøet til et bestemt formål, kan det settes som vilkår at det treffes tiltak som tilgodeser dette formålet" Hvorvidt forurensingen vil "utelukke" bruk av miljøet er vanskelig å si, men derimot mer sannsynlig at det kan "vanskeliggjøre" bruken. Videre presiserer loven at bruk at miljøet skal gjelde "et bestemt formål". Selv om det er sannsynlig at et sentrumsområde benyttes av folk i kommunen, er det ikke gitt et spesifikt formål, og heller ikke nevnt i faktum.

Videre kan vi se til forurl §11, femte ledd som sier at "forurensningsmessige ulemper(...) og fordeler og ulemper" skal vurderes. På den

ene siden medfører forurensingen luktproblemer. På den andre siden skaper firmaet 50 arbeidsplasser i kommunen, der det kan diskuteres hva som bør veie tyngst. Uansett er ikke et bestemt formål gitt etter §16 andre ledd, og 2.vilkår er dermed heller ikke lovlig.

3.vilkår omhandler produksjonsstans om sommeren for å unngå tap for turistnæringen. Her kan vi igjen se til forurl §16 andre ledd om "vanskeliggjøre bruk av miljøet til et bestemt formål". Det fremgår av faktum at produksjonen av urbansyredietylamid vil medføre luktproblemer i luften og Storelva. Det er her sannsynlig å anta at dette kan "vanskeliggjøre" fisket i den forstand at det er mindre attraktivt å fiske ved vond lukt. Videre omhandler dette vilkåret laksefiske som er "et bestemt formål". Dette alene er nok til at vilkåret kan anses gyldig. Videre kan vi gjøre en tilsvarende vurdering som forrige oppgave etter forurl §11 femte ledd, om hva som bør veie tyngst av turistnæring vs Urbania AS.

4 vilkår omhandler at kommunen skal dekke alle kostnader ved ny gang/sykkelvei, og 50 % av kostnadene ved en annen gang/sykkelvei. Bestemmelsene i forurl §16 som omhandler vilkår i tillatelsen viser til hvordan man kan motvirke negative effekter av forurensning. Å bygge veier for kommunen regnes ikke som dette. Av andre ledd andre punktum står det at forurenser kan "erhverve eller båndlegger områder som blir sterkt forurenset" gjennom "avtale eller ekspropriasjon". Av hva vi er opplyst ligger Trollmyra nærmere Urbanias virksomhet, og kan dermed få større forurensning. Vi er ikke opplyst om at området blir "sterkt forurenset". Uansett gjelder kommunens vilkår tiltak som ikke kan pålegges Urbania AS, og må anses som utenforeliggende hensyn. Kommunens 4 vilkår er dermed ikke gyldig.

## b)

Spørsmålet her er hvorvidt Ola kan regnes som inhabil ved kommunestyrets behandling av saken. Utgangspunktet for drøftelsen tas i forvaltningsloven av 10 februar 1967. Etter §6 første ledd står det at : "En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak". Første moment her er hvorvidt vi har med en forvaltningssak å gjøre. Av formålsparagrafen (§1) står det at loven gjelder for "virksomhet som drives av forvaltningsorganer". Videre presiseres dette til å være "et hvert organ for stat eller kommune". Vi er opplyst om at dette gjelder Olas deltakelse ved kommunestyremøtet behandling. Ola er ordfører og ansatt av kommunen. Saken gjelder kommunen, og vi har dermed med en forvaltningssak å gjøre. Neste moment er hvorvidt Ola kan regnes som "offentlig tjenestemann". fvl §2 d) definerer dette som "en embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste". Av faktum allerede nevnt vet vi at Ola er ansatt i kommunen. Dett vilkåret er dermed også oppfylt. Videre må det klargjøres om Ola bidrar til å "treffe avgjørelse". Som sagt er Ola ordfører, og hovedspørsmålet er om han kan delta på kommunestyrets møte der de skal treffe avgjørelse i en forvaltningssak. Dette vilkåret er også oppfylt.

Videre gir §6 første ledd en rekke tilfeller på forhold som medfører inhabilitet. Vi kan umiddelbart forkaste disse, ettersom Ola ikke selv er part i saken(a), slekt eller svogerskap med part(b), gift, forlover eller har et fosterforhold med part(c), verge eller fullmektig for part(d), eller er leder eller har ledende stilling i, er styremedlem i samvirkeforetak, foreninger og lignende.

§6 andre ledd må dermed vurderes nærmere. § 6 andre ledd sier at en offentlig tjenestemann kan være inhabil når "særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet". Det skal også vektlegges om avgjørelsen kan gi "særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til".

Det fremgår av faktum at Ola er ordfører for et parti som har markert seg som et miljøvernparti. Etter mitt skjønn er det å forvente at politikere uttaler seg offentlig og er med å avgjøre saker de selv er opptatt av, og nettopp deres rolle. Sålenge dette gjøres med grunnlag i et politisk parti, må dette være gyldig og ikke kvalifisere som særegne forhold. Dersom fks Ola hadde skrevet innlegg i lokalavisen som privatperson angående miljø kunne dette blitt annerledes.

Av sakens opplysninger vet vi også at Ola eier 5 % av aksjene i Storelv Camping som lå en kilometer sør for Urbanias tomt. Campingplassen har god omsetning som følge av laksefisket. Det er sannsynlig å anta at luktproblematikken som utslippene vil medføre i Storelva og i luften, vil gi en redusert opplevelse av opphold ved campingplassen og fisket. Dette kan medføre at dersom Urbania får utslippstillatelse kan dette gi redusert omsetning for Storelv camping. Olas eierskap i Storelv Camping medfører at han selv som privatperson vil sannsynligvis bli rammet økonomisk dersom det gis utslippstillatelse. Men her har omfanget definitivt betydning. 5 % eierandel er lite, og særlig for en campingplass vil dette forholdet i praksis ha liten påvirkning på Olas personlige økonomi. Da kan ikke det sies at "Særlig(...) tap eller ulempe for ham selv" foreligger etter §6 andre ledd.

Videre står det i §6 andre ledd, andre punktum at det også skal vurderes om "ugildighetsinnsigelse er reist av en part". Av faktum vet vi at Direktør i Urbania Peder Ås mente Ola var inhabil. Dette bekrefter i første omgang at "ugildighetsinnsigelse er reist". Videre må det vurderes om Peder er part, etter §5 e). Der står det at part regnes som: " person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder". Peder Ås er direktør i Urbania som ønsker utslippstillatelse, og dermed er Peder en "person som en avgjørelse retter seg mot". Han er dermed part, og ugildighetsinnsigelsen må dermed også vektlegges ved vurderingen.

Det faktum at Ola representerer et miljøvernparti, øker gyldigheten av at han representerer slike interesser ved kommunestyrets behandling. Samtidig er Olas eierandel i Storelv camping svært liten, som isolert sett også taler til fordel for at han bør delta på kommunestyremøtet. Det er godt mulig at Ola opptrer nøytralt og ikke lar hans eierandel påvirke utfallet i saken. Likevel mener jeg at en slik sak kan ta seg dårlig ut for offentligheten. Habilitetsreglene er ikke bare til for å verne ansatte mot ubehagelige situasjoner men også å styrke borgernes tillit til forvaltningen. Selv om Ola potensielt greier å skille egeninteresse fra samfunnsinteresser, kan det skape mistro ovenfor borgerne om han behandler saken. Selv om eierandelen riktignok er liten, mener jeg at det representerer en egeninteresse for Ola som kan skape mistillit. Dette er helt sentralt, ettersom forvaltningen ikke kan operere uten borgernes tillit.

Det kan her diskuteres hvor "særegne forhold" vi har i denne saken. "forhold" vil si at det må være en relasjon mellom tjenestemann og saken. En relasjon har vi utvilsomt mellom Ola som privatperson og saken. "særegne" peker på at denne relasjonen må ha en viss styrke eller særpreg. Dette er mer uklart. Etter mitt skjønn mener jeg at relasjonen er sterk nok til at den er "egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet". Videre skal det i totalvurderingen vektlegges at en ugyldighetsinnsigelse er reist av en part. Selv om det er forhold som taler til fordel for Olas deltakelse av behandling av saken, mener jeg en totalvurdering tilsier at Ola må regnes som inhabil.