

Eksamen i Forvaltningsrett I

Mønsterbesvarelse fra 2017

SPØRSMÅL 1:

Overordnet problemstilling blir om kommunestyrets avgjørelse om å rive Haugenhuset i Lillevik, er et enkeltvedtak.

Forvaltningsloven (fvl.) kommer til anvendelse da kommunestyret klart er forvaltningsorgan for «kommune», jf. fvl. § 1.

Rettslig utgangspunkt for drøftelsen er fvl. § 2.

Kommunen har anført at deres avgjørelse om å rive Haugenhuset ikke er et enkeltvedtak etter fvl., på tross av deres bruk av ordet «vedtak».

Spørsmålet blir således om avgjørelsen er et «enkeltvedtak» etter fvl. § 2.

I foreliggende sak har kommunen gjort en endelig beslutning om at Haugenhuset skal rives. Det er imidlertid ikke klart at huset vil rives da dette krever tillatelse. Selv om det ikke er klart at huset vil ende opp med å rives, er det likevel tatt en endelig beslutning fra kommunestyret sin side. Det er dermed en «avgjørelse», jf. § 2 a).

Det er videre klart at avgjørelsen er særpreget det offentlige og skiller seg fra beslutninger private institusjoner kan ta, jf. forarbeidene. Avgjørelsen er således gjort «under utøving av offentlig myndighet», jf. § 2 a).

Det er fra kommunen sin side anført at eier av Haugenhuset ikke er «private personer», men et forvaltningsorgan.

I henhold til § 2 b), jf. a) skal avgjørelsen gjelde «en eller flere bestemte personer», der personer forstås som «enkeltpersoner eller private rettssubjekter».

En alminnelig språklig forståelse av ordlyden tilsier at det må være tale om konkrete enkeltpersoner, eller et rettssubjekt som er privat eid eller skilt ut fra kommune.

I foreliggende sak er Haugenhuset kommunalt eid og er ikke et privat rettssubjekt. Det er således klart at avgjørelsen ikke ikke retter seg mot «bestemte personer», jf. § 2 b), jf. a). Vilkåret er ikke oppfylt og videre drøftelse er subsidiær.

Det er videre anført at avgjørelsen om riving ikke var bestemmende for noens rettsstilling. Spørsmålet blir dermed om avgjørelsen var «bestemmende for rettigheter og plikter». En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at beslutningen skal gi noen en rettslig fordel eller ulempe. Etter forarbeidene skal ordlyden forstås som «endring i rettsstillingen».

I foreliggende sak vil et hus i byen rives, noe som får den konsekvens at det ikke kan restaureres til offentlig bruk. Likevel har huset stått ubrukt de siste 20 årene, og at det rives vil således ikke endre situasjonens til innbyggere. De blir med andre ord ikke fratatt noen gode de har, da huset står ubrukt. Det er også av betydning

Ettersom innbyggernes rettsstilling ikke endres ved at det kommunalt eide huset rives, er vilkåret «bestemmende for rettigheter og plikter» ikke oppfylt, jf. § 2 b), jf. a).

Vilkårene for enkeltvedtak ikke er oppfylt og avgjørelsen om å rive Haugenhuset er ikke et «enkeltvedtak» i lovens forstand, jf. fvl. § 2 b), jf. a).

SPØRSMÅL 2:

Overordnet problemstilling blir om Peder Ås var inhabil til å behandle saken om riving av Haugenhuset.

Det er av "Haugenhusets venner" anført at både kommuneloven og forvaltningsloven kommer til anvendelse på forholdet.

Dersom habilitetsregelen i kommuneloven skal anvendes er det en forutsetning at et «folkevalgt organ» behandler saken. Ettersom behandlingen av saken blir gjort i plan- og byggesaksavdelingen som er et organ for kommune og ikke et «folkevalgt organ», jf. § 40 nr. 3 bokstav b).

Da saken ikke behandles av et folkevalgt organ, men av et kommunalt organ, kommer ikke kommunelovens habilitetsregler til anvendelse på foreliggende sak.

Forvaltningsloven (fvl.) kommer imidlertid til anvendelse på forholdet da plan- og byggesaksavdelingen er organ for «kommune», jf. fvl. § 1.

Rettslig utgangspunkt for drøftelsen er fvl. § 6.

Det er på det rene at ingen av de automatiske habilitetsreglene kommer til anvendelse på foreliggende tilfelle.

Det springende punkt blir således om det foreligger «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten» til Peders upartiskhet, jf. § 6 annet ledd.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden er at det må foreligge forhold utenom det vanlige som kan gjøre at det offentlige mister sin tillit til at tjenestemannen treffer en nøytral og riktig avgjørelse.

I henhold til Sivilombudsmannens uttalelser trenger ikke forholdet å være «unikt», men det må skille seg fra situasjoner svært mange befinner seg i.

"Haugenhusets venner" har anført at Peder har vært involvert på ulike trinn i saken, såkalte rollekombinasjoner.

Det er på det rene at Peder behandlet saken i sin stilling som kommunalt ansatt i plan- og byggesaksavdelingen. Det er også klart at han var med å søke om tillatelse gjennom sitt folkevalgte verv i kommunestyret.

Spørsmålet blir således om de ulike rollekombinasjoner kan anses «særegne forhold» som kan «svekke tilliten til hans upartiskhet», jf. § 6 annet ledd.

Det fremgår av juridisk teori at politikere og folkevalgte ikke kan anses inhabil bare fordi de har inntatt et politisk eller personlig standpunkt. Dette kan hjemles i demokratihensynet ettersom ulike politiske standpunkt må aksepteres ved avgjørelse av en sak. I foreliggende sak har Peder gjennom sitt folkevalgte verv inntatt det standpunkt at Haugenhuset bør rives. Dette taler mot at «særegne forhold» foreligger.

På den annen side står rettssikkerhetshensynet sterkt i norsk forvaltningsrett. Det er et alminnelig forvaltningsrettslig utgangspunkt at avgjørelser i forvaltningen skal tas på

bakgrunn av objektive og nøytrale vurderinger. Ettersom Peder allerede har inntatt et standpunkt og ønske om utfall i foreliggende sak, kan dette tale for at «særegne forhold» foreligger.

På motsatt side av rettssikkerhetshensynet står effektivitetshensynet. Det er klart at forvaltningen på bakgrunn ressurshensynet og hensynet til sakens parter, ønsker å avgjøre saken så fort som mulig. Det fremgår av juridisk teori at terskelen for å bli inhabil må være høyere i små kommuner. I små kommuner vil ha ulike verv og kjenne til både parter og sakens karakter fra før.

Ettersom Lillevik er en liten kommune med kun 3000 innbyggere er det klart at effektivitetshensynet må stå sterkt. Om alle som har et verv og således en rollekombinasjon skal anses inhabile kan det bli meget vanskelig å få avgjort saker.

Da folkevalgte som utgangspunkt ikke anses inhabil bare fordi de har et verv i tillegg til sitt arbeid i kommunen og effektivitetshensynet står sterkt i små kommuner, er rollekombinasjonen ikke «særegne forhold» som kan «svække tilliten til» Peders upartiskhet, jf. demokratihensynet og juridisk teori.

"Haugenhusets venner" har videre anført at Peder må anses inhabil han hadde klare private interesser i saken som brannsjef.

JUS111 0 Forvaltningsrett I Page 8 av 16

Kandidat 419

Det fremgår av forarbeidene at det må foreligge private «særinteresser» for at habilitetsreglene i § 6 annet ledd skal få sitt utslag.

I Hegnar Hotell-dommen ble et kommunestyremedlem ansett inhabil til å stemme om Hegnar Hotell skulle få utvidet skjenkebevilling. Ettersom kommunestyremedlemet var nabo til hotellet ble han ansett å ha klare særinteresser for at hotellet skulle bli nektet skjenkebevilling.

I foreliggende sak vil brannvesenet få 200.000,- for å utføre riving av huset. Da Peder er brannsjef for brannvesenet i Lillevik kommune, taler dette for at han har en særinteresse i

saken.

På den annen side er det uttalt i juridisk teori at særinteressene bør ha et klart og privat preg. Dersom goden eller ulempen vil ramme mange og ikke bare tjenestemannen som enkeltperson, skal det tale mot inhabilitet.

Det som var utslagsgivende i Hegnar Hotell-dommen var at kommunestyremedlemmet ville få privat ulempe på hjemmebasis dersom hotellet fikk utvidet skjenkebevilling. Ettersom ulempen kun ville ramme ham, og ikke en gruppe måtte han anses inhabil til å stemme over saken.

I foreliggende sak er imidlertid fordelene ikke av slik privat karakter. Midlene til riving vil gå til brannvesenet som helhet og gruppe, ikke til Peder privat. Dette taler klart mot at «særegne forhold» med karakter av privat særinteresse foreligger.

Likevel uttrykker bestemmelsen i annet ledd eksplisitt tillitshensynet, et viktig forvaltningsrettslig prinsipp.

Dersom borgernes tillit til tjenestemannen og forvaltningen generelt vil bli svekket ved at tjenestemannen gjennomfører saksbehandlingen, skal dette tale for at vedkommende må anses inhabil.

Det er på det rene at borgernes tillit til at avgjørelsen om å rive Haugenhuset er blitt gjort fra et nøytralt standpunkt. Likevel er det som nevnt meget vanlig at offentlige tjenestemenn har flere verv både kommunalt og på folkevalgt plan. Ettersom midlene til rivingen ikke vil bli tilegnet Peder direkte, men brannvesenet som bedrift, kan det tale mot at tilliten til tjenestemannen vil svekkes.

Det avgjørende må være at midlene går til brannvesenet og ikke Peder direkte.

Brannvesenet er et viktig organ i kommunen og det er således til hele kommunens vinning at de får midler til nytt utstyr m.m.

Ettersom effektivitetshensynet og demokratihensynet må trumfe i saker der tjenestemannen har flere verv innad i en liten kommune, foreligger ikke «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», jf. § 6 annet ledd.

Peder Ås var ikke inhabil til å behandle saken om riving av Haugenuset.

SPØRSMÅL 3:

Overordnet problemstilling blir om "Haugenusets venner" hadde rett til innsyn i notatet Peder Ås laget på bakgrunn av samtalen han overhørte i butikken.

Det første spørsmål blir om fvl. eller offl. kommer til anvendelse.

Etter fvl. § 18 har en «part» rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Ettersom "Haugenusets venner" er en organisasjon med medlemmer bosatt i kommunen, er det på det rene at avgjørelsen ikke direkte «retter seg mot» dem. Engasjement i en sak kan ikke være tilstrekkelig. Det er videre klart at saken ikke «ellers direkte gjelder» organisasjonen da de ikke vil bli rettslig eller faktisk påvirket av utfallet, annet enn følelsesmessig.

Da organisasjonen ikke er en «part» i forvaltningslovens forstand, kommer offentligloven til anvendelse på forholdet ettersom «[a]lle» kan kreve innsyn hos forvaltningsorgan, jf. offl. § 3. Det er på det rene at ordlyden skal tolkes bokstavelig, jf. forarbeidene.

Som hovedregel har alle rett til innsyn i «saksdokument», jf. offl. § 3.

Etter lovens legaldefinisjon er et «saksdokument» et dokument som «organet sjølv har oppretta», jf. § 4 annet led. Etter § 4 første ledd er et saksdokument et dokument en «logisk avgrenset informasjonsmengde» for senere lesing og det fremgår av forarbeidene at det er «teknologinøytralt».

Det er på det rene at et notat er omfattet av ordlyden da også notater regnes som avgrensede informasjonsmengder for senere lesing.

Dersom dokumentet ikke er sendt ut av organet, skal det regnes som opprettet når det er «ferdigstilt», jf. § 4 annet ledd, siste punktum. Det fremgår av faktum at notatet blir lagt i saksmappen, uten at det blir gjort mer med det. Det forutsettes dermed at notatet er «ferdigstilt», jf. § 4.

Kommunen nekter "Haugenusets venner" innsyn i dokumentet da de anser notatet som et internt dokument.

Etter offl. § 14 kan det gjøres unntak fra hovedregelen om innsynsrett dersom dokumentet er opprettet for organets egen «interne saksførebuing», også kalt «organinterne dokument».

En naturlig forståelse av ordlyden er at det gjelder dokumenter av en mindre formell karakter, og som ikke er egnet for annen bruk enn hjelpemiddel i saksbehandlingen.

Etter juridisk teori fremgår det tre krav for at et dokument skal anses som «organinternt».

For det første må dokumentet være innenfor organet. Det er klart at dette kravet er innfridd da notatet fortsatt ligger i saksmappen.

For det andre skal formålet med dokumentet ha vært at det ikke skulle brukes til annet enn intern saksforberedelse. Det er få holdepunkter i faktum angående dette punkt, men på bakgrunn av notates innhold som baserte seg på en overhørt uformell samtale utenom jobbtid, kan det tyde på at dokumentet ikke skulle brukes enn til annet enn den interne saksforberedelse.

For det tredje må dokumentet ikke ha mistet sin interne karakter. Det er ikke holdepunkter fra faktum for at notatet er av en uformell karakter. Notatet ble nedskrevet av Peder og lagt i saksmappen. At han valgte å skrive ned samtalen han overhørte og legge den i saksmappen til eventuell senere bruk, taler klart for at notatet ble innarbeidet med formell karakter.

Selv om samtalen var av uformell karakter, er det avgjørende om selve notatet ble nedtegnet på en formell måte slik at det var egnet for senere lesning. Det forutsettes at notatet ble nedtegnet fordi det kunne være et moment i vurderingen av om huset skulle rives. Samtalen var av betydning fordi det var to byggmestre som hadde uttalt seg om saken. Ettersom det ble lagt i saksmappen som et vanlig saksdokument, har dokumentet ikke tilstrekkelig «intern karakter».

Det er av avgjørende betydning at notater som regel ikke vil anses som «organinterne dokument», jf. juridisk teori.

Ettersom kravene for organinternt dokument ikke er innfridd og notater vanligvis er utenfor ordlyden «organinterne dokumenter», er notatet i foreliggende sak ikke unntatt innsynsrett,

jf. offl. § 14.

Etter § 13 er opplysninger som er underlagt taushetsplikten i «medhald av lov» unntatt fra innsyn.

Etter forarbeidene skal bestemmelsene om innsynsrett i forvaltningsloven og offentligloven ses i sammenheng slik at momenter på tvers av lovene kan anvendes. Det skal likevel nevnes at innsynsretten etter offentligloven er videre enn etter forvaltningsloven.

Etter fvl. § 13 første ledd, nr. 1, er «noens personlige forhold» underlagt taushetsplikten. En naturlig forståelse av ordlyden er at dette omfatter opplysninger de fleste ønsker å holde privat.

Etter forarbeidene skal noens helse, familieforhold, slektskap, utdanning- og arbeidsforhold anses som «noens personlige forhold». Det fremgår imidlertid av juridisk teori at navn ikke er omfattet av denne ordlyd.

I foreliggende sak dreier det seg om et dokument som gjengir en uformell samtale, der også navn på personene som ble overhørt er innbefattet. Da dokumentet ikke inneholder de nevnte opplysninger som forarbeidene legger vekt på, taler det for at notatets opplysninger ikke er taushetsbelagt.

Det fremgår imidlertid av forarbeidene at «noens personlige forhold» også kan være opplysninger gitt «om en annen». Notatet baserer seg på en samtale der byggmestrene hevder at kommunestyret er en «gjeng med evneveike tullinger».

At opplysninger skal være gitt om en annen må imidlertid forutsette at det er gitt til forvaltningsorganet direkte, vel viten om at opplysninger om andre blir gitt. I foreliggende sak har byggmestrene hatt en uformell samtale der de mener noe om kommunestyret. De har ikke direkte gitt opplysninger til plan- og byggesaksavdelingen om andre og samtalen som ble nedtegnet kan således ikke anses som «noens personlige forhold», jf. fvl. § 13 nr 1, jf. offl. § 13.

Notatet inneholder ikke opplysninger underlagt taushetsplikt «i medhald av lov», jf. offl. § 13.

Da notatet ikke er organintert og ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger, har "Haugenhusets venner" innsynsrett i notatet etter offentligloven § 3.

SPØRSMÅL 4:

Overordnet problemstilling er om begrunnelsen for vedtaket var i samsvar med forvaltningsloven § 25 tredje ledd.

Det er på det rene at forvaltningsloven kommer til anvendelse, jf. spm. 2.

Det forutsetter at første og annet ledd i fvl. § 25, om de rettslige og faktiske forhold, er innfridd da det ikke er holdepunkter fra faktum for å drøfte dette nærmere.

Det springende punkt blir således om de avgjørende «hovedhensyn» ved forvaltningens skjønn er tilstrekkelig nevnt i begrunnelsen, jf. § 25 tredje ledd.

Det fremgår av bestemmelsen at de avgjørende hensyn «bør» nevnes. Dette kan tilsa en valgfrihet, men etter forarbeidene er det klart at «bør» må forstås som «skal». Dette tilsier at begrunnelsen som angår den skjønnsmessige vurderingen fra forvaltningen, skal være av en viss kvalitet.

Etter Isene-dommen gjorde Høyesterett det klart at kravet til begrunnelsen må være strengt dersom vedtaket er inngripende. Denne prejudikatsuttalelsen ble videreført i både Gausi- og Skottadommen og Høyesterett la ytterligere vekt på at det måtte være en forholdsmessighet mellom avgjørelsens karakter og begrunnelsens innhold. Med dette menes det at jo mer inngripende vedtaket er, desto strengere krav til begrunnelse er det.

Spørsmålet blir dermed om vedtaket om riving av Haugenhuset er så inngripende at begrunnelsen ikke er tilstrekkelig.

I Isene-dommen ble parten i saken fratatt sitt levebrød. Dette ble sett på som et meget inngripende vedtak og begrunnelsen i saken var således for svak.

I foreliggende sak er vedtaket rettet mot en bygning som er kommunalt eid. Ingen privatpersoner vil få direkte konsekvenser av dette. Den negative effekt av vedtaket er at innbyggerne vil miste det noen mener er et «lokalhistorisk» bygg.

I begrunnelsen har forvaltningen lagt vekt på hvordan huset er skjemmende i sentrumbildet og en kilde til rotteplager. Forvaltningen har videre nevnt hensynet til videreutvikling av handelsnæring, der bygget anses å være et hinder. Det ble også lagt vekt på at konkrete planer verken for utbygging eller økonomi til dette, er fremlagt. Avslutningsvis er de positive konsekvensene for brannvesenet fremlagt.

Det er av avgjørende betydning at vedtaket ikke retter seg mot privatpersoner. Et inngripende vedtak må i henhold til rettspraksis være av en slik karakter at det røkter i noens livsgrunnlag slik at en meget god begrunnelse kreves ved vedtaket. At en kommune mister et bygg som ikke er blitt gjort noe med de siste 20 år, kan ikke anses som inngripende av slik karakter.

At forvaltningen peker på økonomi- og planleggingshensynet viser at de har gjort konsekvensbetraktninger på forholdet. Uten økonomi eller tilstrekkelig planlegging vil det ikke være mulig å restaurere etter så gammelt bygg. De hovedhensyn begrunnelsen viser til inneholder både positive og negative konsekvenser av vedtaket, økonomiske og estetiske hensyn som var avgjørende for vedtaket.

Ettersom vedtaket ikke retter seg mot privatpersoner eller røkter ved noens livsgrunnlag, men derimot gjelder riving av et bygg som er kommunalt eid, kan ikke vedtaket anses inngripende, jf. Isene- og Gausidommen.

Da begrunnelsen inneholder de «hovedhensyn som har vært avgjørende» er begrunnelsen i samsvar med forvaltningsloven § 25 tredje ledd.

SPØRSMÅL 5:

Overordnet problemstilling blir om "Haugenhusets venner" hadde klagerett på kommunens vedtak om riving av bygget.

JUS111 0 Forvaltningsrett I Page 13 av 16

Kandidat 419

Forvaltningsloven kommer til anvendelse, da Fylkesmannen er «organ for stat», jf. fvl. § 1. Rettslig utgangspunkt for drøftelsen er fvl. § 28.

Det fremgår av bestemmelsen av «enkeltvedtak» kan påklages av «part» eller andre med «rettslig klageinteresse».

Det forutsettes for videre drøftelse at avgjørelsen om riving av bygget oppfyller vilkårene til «enkeltvedtak» etter fvl. § 2 b), jf. a).

Ettersom "Haugenhusets venner" ikke er part i saken blir det springende punkt om de har «rettslig klageinteresse» i saken.

En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at vedkommende skal interesse av å klage som er av rettslig karakter. Denne rettslige karakter kan være at de blir berørt av vedtaket faktisk eller rettslig.

Etter forarbeidene skal ordlyden tolkes i lys av momentene i tvisteloven § 1-3 nr. 2 og § 1-4 dersom det gjelder organisasjoner som ønsker å klage.

Det fremgår videre av forarbeidene at adgangen til å reise søksmål er strengere enn klageadgangen, noe som tilsier at adgangen til å klage må anses vid.

Etter tvisteloven § 1-4 kan «stiftelser» reise søksmål dersom forholdet i saken ligger innenfor «organisasjonens formål». Det er på det rene at organisasjonens formål i foreliggende sak er å verne Haugenhuset mot riving. Vilåret er klart oppfylt. Videre er det en forutsetning at vilkårene i § 1-3 nr. 2 er oppfylt.

Etter lys av denne bestemmelse må "Haugenhusets venner" ha et «reelt behov» i å få klage på vedtaket. Dette skal ses i samsvar med «kravets aktualitet» og «partenes tilknytning til det».

I foreliggende sak vil «kravets aktualitet» dreie seg om sakens betydning. Det er på det rene at saken er av stor interesse i kommunen og at det er sterke meninger omkring saken. Dette taler for at organisasjonen har et «reelt behov» for å klage på vedtaket.

Videre skal organisasjonen ha tilstrekkelig tilknytning til saken, jf. ordlyden «partenes tilknytning». Det er her avgjørende om organisasjonens hovedformål og arbeid er tilstrekkelig tilknyttet den aktuelle sak.

I Alta-kjennelsen ble Naturvernforbundet anses å ha «rettslig klageinteresse» i å prøve gyldigheten av vedtaket vedrørende Altavassdraget. Forbundets hovedformål var vern av naturen og spesielt de truede og omdiskuterte vassdragene i Norge. At organisasjonen således hadde tilstrekkelig tilknytning til saken, taler for at "Haugenhusets venner" har «rettslig klageinteresse» i foreliggende sak når de er opprettet utelukkende for å redde det omtvistede bygget.

Likevel er det av betydning at Naturvernforbundet er en landsdekkende organisasjon med meget høyt medlemstall. Med rot i demokratihensynet hadde således forbundet «rettslig klageinteresse» for å kunne være folkets stemme ved et slikt vedtak.

I foreliggende sak har organisasjonen kun ti medlemmer. Dette taler mot at tilknytningen er tilstrekkelig og at de således har «rettslig klageinteresse».

På den annen side skal demokratihensynet stå sterkt også i foreliggende sak. Dersom organisasjonen ikke kan påklage, vil ingen andre kunne vareta byggets interesser.

Det er i foreliggende sak avgjørende at organisasjonen er opprettet utelukkende for å verne bygget, og deres hovedformål er således i tråd med vedtaket. Det er videre klart at saken har vært av stor interesse og diskusjon i kommunen, og «kravets aktualitet» taler for at organisasjonen har «reelt behov» for å klage på vedtaket. Videre må demokratihensynet tillegges avgjørende vekt da organisasjonen er det eneste rettssubjekt som kan klage på vedtaket.

Ettersom adgangen til å reise søksmål er strengere enn klageadgangen og momentene i tvisteloven §§ 1-3 og 1-4 klart taler for at "Haugenhusets venner" har et «reelt behov» for å klage på vedtaket, er vilkåret «rettslig klageinteresse» oppfylt, jf. fvl. § 28.

Det konkluderes med at "Haugenhusets venner" hadde klagerett på kommunens vedtak om riving av bygget, jf. fvl. § 28.

