

# **Dokument nr 4**

(2002–2003)

## **Melding for året 2002**

fra

## **Sivilombudsmannen**

(Stortingets ombudsmann for forvaltningen)

Avgitt til Stortinget i mars 2003



## Til Stortinget

I samsvar med § 12 i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen, jf. Stortingets instruks for ombudsmannen 19. februar 1980 § 12, gir jeg med dette melding om ombudsmannens virksomhet i 2002. Meldingen er lagt opp på samme måte som i de foregående år. Kapittel I inneholder en oversikt over institusjonens alminnelige forhold og generelle merknader om ombudsmannens virksomhet. I kapittel II redegjøres for noen generelle forvaltningsrettslige spørsmål med utgangspunkt i de sakene som har vært behandlet i meldingsåret. Kapittel III inneholder omtale av saker der det er påvist mangler ved lover, forskrifter, praksis m.v. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen med statistikk er gitt i kapittel IV, og i kapittel V er det gitt tilleggsopplysninger om saker som har vært referert i tidligere årsmeldinger. Kapittel VI inneholder referat av saker av alminnelig interesse fra meldingsåret, jf. instruksens § 12 annet ledd. Blant sakene referert i kapittel VI er også to systematiske undersøkelser som ble avsluttet i 2002. Den ene undersøkelsen gjaldt praktiseringen av forvaltningsloven i Reindriftsforvaltningen og den andre gjaldt saksbehandlingen i Molde kommune i forbindelse med tildeling av ressurser til spesialundervisning.

Som særskilte trykte vedlegg til meldingen følger en oversikt over institusjonens organisasjon og personalforhold, Grunnloven § 75 1, ombudsmannsloven, ombudsmannsinstruksen, samt en orientering om ombudsmannsordningen på bokmål, nynorsk og samisk.

Oslo, mars 2003

*Arne Fliflet*



## Innhold:

	Side
<b>Forord: Rettssikkerhet er rettsavklaring til rett tid</b> .....	9
<b>I. Institusjonens alminnelige forhold – om virksomheten og forholdet til forvaltningen</b>	
1. Personal- og kontorforhold .....	11
2. Generelt om institusjonens arbeid og klagebehandlingen .....	11
2.1 Arbeidsåret 2002 .....	11
2.2 Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann .....	12
2.3 Undersøkelse av ombudsmannsklagen .....	12
2.4 Omorganiseringen av ombudsmannens kontor .....	13
2.5 Fullmakt til ombudsmannens medarbeidere til å avslutte saker .....	13
2.6 Dokumentoffentlighet ved ombudsmannsinstitusjonen .....	14
2.7 Møter og besøk i forvaltningen .....	15
2.8 Ombudsmannens internasjonale virksomhet .....	15
3. Ombudsmannen og forholdet til Stortinget .....	16
3.1 Ombudsmannens behandling av billighetserstatningssaker .....	16
4. Ombudsmannen og forholdet til forvaltningen .....	17
4.1 Ombudsmannen og menneskerettighetene .....	17
4.2 Ombudsmannen og forholdet til ligningsforvaltningen .....	18
4.3 Ombudsmannen og forholdet til Trygderetten .....	20
<b>II. Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse</b>	
1. Ytringsfrihet for offentlige tjenestemenn .....	25
2. Sen saksbehandling i forvaltningen .....	25
3. Innsyn i søkerlister – forvaltningens praktisering av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 .....	28
4. Skattyters rett til innsyn i ligningskontorets forslag til vedtak i ligningsnemndene .....	29
5. Masseforvaltning – Lånekassen og Husbanken .....	31
6. Straffegjennomføringsloven – enkelte saksbehandlingsspørsmål .....	34
7. Plan- og bygningsmyndighetenes prøving av privatrettslige forhold .....	35
<b>III. Påviste mangler ved lover, forskrifter, praksis m.v.</b> .....	39
<b>IV. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen</b>	
1. Oversikt .....	45
2. Tilgangen på saker i 2002 .....	45
3. Hvor klagene kom fra .....	46
4. Avsluttede saker .....	47
4.1 Avviste saker – avvisningsgrunner .....	47
4.2 Realitetsbehandlede saker – behandlingsmåte og utfall .....	47
4.3 Avsluttede saker – fordelt på forvaltningsorganer og saksområder .....	49
5. Uavsluttede saker .....	57
<b>V. Tilleggsopplysninger i saker referert i tidligere årsmeldinger</b> .....	58
<b>VI. Referat av saker av alminnelig interesse, jf. instruksens § 12</b> .....	66
<i>Alminnelig forvaltningsrett, menneskerettigheter og EØS-rett</i>	
1. Utenriktjenestemanns adgang til å ytre seg i den offentlige debatt .....	66
2. Arbeidsgivers adgang til å treffe bestemmelser om tjenestemanns uttalelser i mediene – forholdet til tjenestemanns ytringsfrihet .....	76
3. Uttalelser fra offentlig tjenestemann til pressen om en anmeldelse – forholdet til EMK nr. 6 nr. 2 og god forvaltningsskikk .....	79
4. Taushetsplikt i skolen – opplysninger om elevs atferdsvansker .....	82
5. Avtale om utføring av ambulansetjeneste – spørsmål om enkeltvedtak og partsinnsyn .....	86

6.	Sen saksbehandling i Vegdirektoratet .....	90
7.	Sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 – spørsmål om når morarenter begynner å løpe .....	91
8.	Utbetaling av kontantstøtte – forholdet til EØS-reglene .....	93

#### *Offentlighet i forvaltningen*

9.	Innsyn i regnskapsbilag til stiftelse opprettet av Riksrevisorkollegiet og finansiert med bistandsmidler – spørsmål om offentlighetslovens anvendelsesområde .....	97
10.	Uttalelser fra et departement til et annet i forbindelse med intern departementshøring .....	99
11.	Innsyn i anbudsdokumenter .....	102
12.	Innsyn i foredragsmateriell i forbindelse med salg av andeler i statens direkte økonomiske engasjement i olje- og gassvirksomheten .....	104
13.	Innsyn i utkast til rapporter utarbeidet av Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane .....	106
14.	Innsyn i rapport fra dyrevernemndas inspeksjon – spørsmål om opplysningene gjaldt noens personlige forhold og om betydningen av senere dom i saken .....	108
15.	Innsyn i Riksadvokatens interne instruksjoner om utradisjonelle etterforskningsmetoder .....	112
16.	Innsyn i søkerlisten til stillingen som administrerende direktør i Helse Midt-Norge .....	115
17.	Innsyn i dokumenter om Globus II-radaren i Vardø .....	119
18.	Innsyn i menighetsrådenes avstemningsresultat ved utnevning av ny biskop .....	130
19.	Partsinnsyn i organinternt dokument i sak om tannlegebehandling .....	133
20.	Partsinnsyn etter offentlighetsloven – anmeldelse av straffbart forhold .....	135
21.	Lukkede dører under konferanse – kommuneloven § 31 nr. 1 .....	138

#### *Tjenestemenn, aldersgrenser*

22.	Betydningen av tjenstlig tilrettevisning ved tilsetning – grensen mellom tilrettevisning og ordensstraff .....	139
23.	Adgangen til å sette aldersgrense for hjelpedommere som vigslere .....	144

#### *Skole, studiefinansiering, barnehage*

24.	Gyldigheten av forskrift om skolekretsgrense .....	146
25.	Saksbehandling ved søknad om særskilt inntak i videregående skole – lang saksbehandlingstid og feil ved klagesaksbehandlingen .....	147
26.	Undersøkelse av saksbehandlingen i Molde kommune i forbindelse med tildeling av ressurser til spesialundervisning .....	153
27.	Klagesaksbehandlingen i Statens lånekasse for utdanning – oversendelse til klagenemnda .....	177
28.	Fritak for foreldrebetaling for barnehagetilbud til barn med hørselshemming .....	179

#### *Trygd, sosialhjelp, bidragsplikt, helserett*

29.	Grunnstønad til dekning av ekstrautgifter ved fordyret kosthold – kravet til dokumentasjon .....	181
30.	Tap av retten til å praktisere for trygdens regning .....	184
31.	Etterbetaling av omsorgslønn – kravet til konkret vurdering .....	186
32.	Saksbehandlingen ved refusjon etter sosialtjenesteloven § 5–9 – kravet til dokumentasjon .....	189
33.	Kravet til aktiv arbeidssøking i sak om stans av ventestønad .....	190
34.	Fastsetting av barnebidrag når bidragspliktige mottar barnetillegg i trygdeytelse .....	195
35.	Saksbehandlingen i tilsynssak – spørsmål om utlevering av pasientopplysninger til påtalemyndigheten .....	196

#### *Folkeregistrering, navnesaker*

36.	Søknad om bevilling til endring av navn – spørsmål om å ta i bruk rettsbeskyttet kvensk slektsnavn .....	200
37.	Endring av fødselsdato i folkeregisteret – kravet til dokumentasjon .....	203

#### *Kirkelige forhold*

38.	Gravansvarligs råderett over gravsted i sak om flytting av urne .....	205
-----	---	-----

#### *Fengsel*

39.	Overføring mellom anstalter – spørsmål om rett klageorgan .....	211
40.	Ombygging av sentralarresten i Oslo politidistrikt – spørsmål om dagslys i cellene .....	214
41.	Fengselsmyndighetenes avgjørelse om refselse og erstatning etter fengselsloven av 1958 – beviskrav .....	215

## Fører kort

42.	Inndragning av fører kort for alltid – kravet om domfellelse .....	217
-----	--	-----

## Utlendings saker

43.	Avslag på søknad om familiegjennforening grunnet straffedommer i Norge – EMK art. 8 .....	220
44.	Behandlingen av omgjøringsbegjæringer i Utlendingsnemnda .....	222
45.	Krav om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 – spørsmål om klageadgang over Utlendingsnemndas avslag .....	223

## Skatt, ligning, toll og avgifter

46.	Endring av ligning – spørsmål om anvendelsen av fristreglene i ligningsloven § 9–6 ved interessefellesskap mellom aksjeselskaper .....	225
47.	Skjønnsligning – spørsmål om habilitet og omgjøring .....	228
48.	Særfradag for store sykdomsutgifter – kravet til dokumentasjon av behandling som anses faglig forsvarlig .....	230
49.	Spørsmål om plikt til å avskjære ulovlig ervervede bevis i ligningssak .....	233
50.	Grensa mellom næringsdrift og hobbyverksemd – varsel om endra likningsmessig vurdering ...	239
51.	Klageinstansens kompetanse til å overprøve positive skjønnsavgjørelser etter ligningsloven § 9–5 nr. 7 .....	241
52.	Bortfall av ligningsadgang som følge av passivitet fra ligningsmyndighetenes side .....	244
53.	Tilleggsskatt – spørsmål om det forelå åpenbar skrive- eller regnefeil .....	247
54.	Dekning av saksomkostninger på erstatningsrettslig grunnlag etter henleggelse av sak om endring av ligning .....	252
55.	Ettergivelse av renter og omkostninger i skattesak – saksbehandlingen .....	258
56.	Ettergivelse av merverdiavgift på billighetsgrunnlag ved alvorlig sykdom .....	259
57.	Avgift for bruk av merket mineralolje – spørsmål om saksbehandlingen og om det forelå «særlige omstendigheter» for å frafalle avgiften .....	264

## Konsesjon og landbruk

58.	Konsesjonsvilkår om bosetting i kommunen ved overdragelse av ideell andel til de øvrige sameiere .....	266
59.	Fritak for boplikt etter odelsloven – spørsmål om habilitet og forskjellsbehandling .....	270
60.	Søknad om produksjonstilskudd i landbruket – spørsmål om aksjeselskap kunne godkjennes som forpakter .....	274
61.	Fradeling av to hyttetomter – spørsmål om en tidligere vedtatt disposisjonsplan fikk betydning for virkeområdet til jordloven § 12, jf. lovens § 2 .....	276
62.	Spørsmål om usaklig forskjellsbehandling ved søknad om deling av eiendom .....	279

## Reindrift og annen næringsvirksomhet

63.	Undersøkelse av praktiseringen av forvaltningsloven i Reindriftsforvaltningen .....	282
64.	Lang saksbehandlingstid i Reindriftsforvaltningen og manglende avklaring av søknad om tildeling av driftsenhet .....	296
65.	Lønnsrefusjon fra refusjonsordningen for å sikre sysselsetting av norske sjøfolk – betydningen av fristbestemmelse .....	302
66.	Inndragning av skjenkebevilling på grunn av ulovlig alkoholreklame – EMK art. 6 .....	305

## Bygge- og regulerings saker

67.	Manglende behandling av klagesak vedrørende pålegg gitt i medhold av plan- og bygningsloven om retting av byggverk .....	307
68.	Utarbeidelse av reguleringsplan – spørsmål om inhabilitet .....	310
69.	Regulerings sak – spørsmål om to planalternativer kunne kombineres uten nytt offentlig ettersyn .....	312
70.	Refusjon etter plan- og bygningsloven – spørsmål om refusjonspliktig areal .....	316
71.	Oppføring av driftsbygning for kyllingproduksjon – spørsmål om tiltaket falt inn under plan- og bygningsloven § 81 .....	318
72.	Avslag på søknad om oppføring av båthus – vurderingstemaet ved anførsel om usaklig forskjellsbehandling i dispensasjonssak .....	320
73.	Oppføring og plassering av annekts delvis på nabogrunn – betydningen av manglende nabovarsel og privatrettslige forhold .....	322

<i>Fredning</i>	
74.	Fredning av kulturminne – dispensasjon etter kulturminneloven § 15 bokstav a ..... 326
<i>Ombudsmannen</i>	
75.	Klage fra kommunalt foretak – ombudsmannens arbeidsområde ..... 331
76.	Vedtak i Stortinget om egenbetaling for kunstig befruktning – ombudsmannens arbeidsområde ..... 331
77.	Billighetserstatning fra statskassen – ombudsmannens arbeidsområde ..... 332
<b>Registre</b>	
	Register over saker referert i meldingene for 1978–2002 ..... 334
	Lovregister for meldingene for 1978–2002 ..... 367
<b>Vedlegg</b>	
1 a.	Sivilombudsmannens organisasjon ..... 384
1 b.	Personaloversikt ..... 385
2.	Kongeriget Norges Grundlov 17de Mai 1814 § 75 1 ..... 387
3.	Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen ..... 388
4.	Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen ..... 390
5.	Orientering om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet – brosjyrettekster på bokmål, nynorsk og samisk ..... 392



## Forord

### Rettsikkerhet er rettsavklaring til rett tid

Da Sivilombudsmannen startet sin virksomhet for førti år siden, ble institusjonen sett på som et viktig ledd i en forvaltningsreform. Målet var å bedre rettsikkerheten i den offentlige forvaltningen og ombudsmannen skulle bidra til dette på flere måter. Bedre innsyn for borgerne var viktig og gjennom sine undersøkelser kunne ombudsmannen bedre publikums innsyn og innsikt i hva som foregår i forvaltningen. Bare muligheten for å bli kikket etter i korpene ble ansett for å være viktig for rettsikkerheten. Ombudsmannens virksomhet og offentlighetsloven er derfor på sett og vis sprunget ut av de samme formål og hensyn. Også i dette meldingsåret har ombudsmannen mottatt mange klager om innsyn. Jeg ser det fortsatt som meget viktig å søke å sikre at hensynet til åpenhet og rett til innsyn i forvaltningen ivaretas i samsvar med offentlighetslovens og forvaltningslovens regler og formål. Offentlighet og innsyn er viktig for tilliten til forvaltningen.

Borgernes rett til å få overprøvet forvaltningsavgjørelsene skulle også bidra til å styrke rettsikkerheten. En rett for borgerne til å få prøvet alle forvaltningsvedtak i en overordnet instans ble knesatt i forvaltningsloven. Ombudsmannsordningen ble et supplement til den administrative klageordningen. Forvaltningsdomstoler ble imidlertid ikke innført.

Sivilombudsmannen har på sett og vis fylt det tomrommet som fraværet av forvaltningsdomstoler representerer. Ombudsmannen kan gjennom sine undersøkelser og uttalelser bidra både til rettsenhet, rettsutvikling og rettsavklaring i mange saker og vil dermed kunne spare borgerne for unødige saksanlegg for domstolene. Selv om ombudsmannen bare kan gjennomføre undersøkelser og si sin mening og ikke treffe rettslig bindende avgjørelser, vil ombudsmannen kunne bidra til å klargjøre rettsspørsmål der løsningen fremstår som usikker og uklar.

Det er visse trekk i rettsutviklingen som det er grunn til å merke seg og som har stor betydning for Sivilombudsmannens arbeid. På den ene side har borgernes rettsstilling blitt styrket gjennom den såkalte rettighetslovgivningen. Rettighetslovgivningen har ytterligere blitt styrket ved at sentrale menneskerettskonvensjoner er gjort til en del av norsk rett. I tillegg kommer at andre internasjonale avtaler (særlig EØS) stadig får mer direkte betydning for borgernes rettigheter og for forvaltningens handlefrihet. På den annen side blir de vedtak forvaltningen treffer i økende grad basert på politiske vurderinger og skjønn. Den rettslige kontrollen blir dermed vanskeliggjort. Da blir kontrollen med saksbehandlingen meget viktig.

Et annet trekk i bildet er at flere rettslige institusjoner, særlig på det internasjonale plan, i dag uttaler seg om rettsspørsmål som har stor betydning for borgerne. Disse trekk i utviklingen gjør rettssituasjonen for den enkelte borger både uklar og usikker. En uklar rettslig situasjon gjør det vanskelig å forutsi utviklingen og å innrette seg. I dette perspektiv blir ombudsmannens arbeid med rettsavklaringen viktig. For at ombudsmannen skal kunne fylle oppgaven, er tilliten til ombudsmannens undersøkelser og forvaltningens lojale og umiddelbare oppfølging av ombudsmannens uttalelser av avgjørende betydning.

For at ombudsmannen skal kunne fylle sine oppgaver, er tilliten til ombudsmannens undersøkelser og uttalelser av avgjørende betydning. Å kombinere hurtig saksbehandling med stor faglig kvalitet er viktig for at ombudsmannen skal kunne bidra til rettsavklaringen på en raskere, mer effektiv og slagkraftig måte.



# I. Institusjonens alminnelige forhold – om virksomheten og forholdet til forvaltningen

## 1. Personal- og kontorforhold

Pr. 31. desember 2002 hadde kontoret 37 stillinger, hvorav fem kontorsjefer, en assisterende kontorsjef og en administrasjonssjef. Kontoret hadde videre 20 juridiske saksbehandlerstillinger og ni stillinger knyttet til administrasjonen. IT-støtte leies inn på timebasis.

Den assisterende kontorsjefen er gitt delvis tjenestefri for å arbeide som sekretær for Stortingets utvalg for EOS-tjenestene. I tillegg bistår utvalget med ytterligere en 20 % sekretærfunksjon hvor en rådgiver gis tilsvarende tjenestefri fra mitt kontor.

Ifølge budsjettet for 2003 er det fra 1. januar 2003 opprettet en ny juridisk saksbehandlerstilling som er under besettelse og en administrativ stilling som skal styrke arkiv-, informasjons- og bibliotek-tjenestene. Kontoret arbeider med innføring av et nytt arkivsystem og det var allerede høsten 2002 nødvendig å styrke arkivtjenesten.

Etter omorganiseringen 1. oktober 2002 har kontoret fire fagavdelinger. Hver avdeling ledes av en kontorsjef. I tillegg er det en kontorsjef som bistår meg med klagesaker og mer generelle saker, foruten å ha ansvar for flere spesialområder. I hver avdeling er det utpekt en nestleder. Den daglige ledelsen av kontorets økonomi- og personalforvaltning er lagt til en administrasjonssjef, som er en nyopprettet stilling fra 1. april 2002. Jeg har ukentlige møter med kontorsjefene og administrasjonssjefen og kontorsjefene har jevnlig møter med sine medarbeidere.

Det vises for øvrig til vedlegg 1a og 1b med oversikt over organisasjonsstrukturen og personalsammensetningen.

## 2. Generelt om institusjonens arbeid og klagebehandling

### 2.1 Arbeidsåret 2002

I 2002 kom det inn 2146 klager på forvaltningen, 63 færre enn i 2001. I tillegg tok jeg opp tolv saker etter eget initiativ. Ved årets slutt var saksbeholdningen på 448 saker, en reduksjon på 59 saker sammenlignet med saksbeholdningen ved utgangen av 2001. 2217 saker ble avsluttet (ferdigbehandlet) i 2002, mot 2214 saker i 2001. Av disse ble 1047 saker avvist og 1170 realitetsbehandlet. Det ble gitt uttrykk for kritikk i 183 av de realitetsbehandlede sakene. Kapittel IV inneholder detaljerte statistikker, oversikter og redegjørelse for utfallet av sakene som ble behandlet i 2002.

I meldingsåret ble det avsluttet to systematiske undersøkelser. Den ene gjaldt praktiseringen av forvaltningsloven i Reindriftsforvaltningen, den andre gjaldt saksbehandlingen i Molde kommune i forbindelse med tildeling av ressurser til spesialundervisning. Resultatet av disse to undersøkelsene er tatt inn i kap. VI på henholdsvis s. 282 og på s. 153.

De systematiske undersøkelsene vil ofte ha stor nytteverdi for forvaltningen. Molde-undersøkelsen er for eksempel gjengitt av Pedlex Norsk skoleinformasjon i et eget hefte og distribuert til barnehager, grunnskoler, videregående opplæring, PPT, administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner og statlige utdanningskontorer. I forordet skriver heftets redaktør blant annet:

«Sivilombudsmannen er en sentral premissleverandør for kommunal forvaltningspraksis. Han har gjennomført en omfattende undersøkelse av saksbehandlingen i forbindelse med tildeling av ressurser til spesialundervisning i en kommune for skoleåret 2000/2001. Vi er ikke kjent med at der er gjort en slik undersøkelse tidligere.

Sluttrapporten ble utsendt i september 2002 og er et omfattende dokument. Sivilombudsmannen omtaler lokale funn i undersøkelsen, samtidig som han gir klare føringer for saksbehandlingen. Dette har stor prinsipiell interesse.

Vi har grunn til å tro at de fleste kommuner legger mye arbeid i å få til god forvaltningspraksis når det gjelder tildeling av ressurser til spesialundervisning. Vi mener likevel at mange kommuner vil kjenne seg igjen i noen av de feil og mangler som Sivilombudsmannen har avdekket i denne undersøkelsen.

-----  
Temaet burde være interessant for barnehager, grunnskoler, videregående opplæring, PPT, administrasjon i kommuner og fylkeskommuner og statlige utdanningskontorer. I tillegg vil heftet være nyttig for brukere, skolepolitikere og interesseorganisasjoner.»

De systematiske undersøkelsene er ressurskrevende. Derfor ble det på grunn av arbeidet med omorganiseringen av fagenhetene ved kontoret ikke satt i gang noen nye systematiske undersøkelser i 2002. I 2003 er det planlagt å starte opp en ny systematisk undersøkelse av forvaltningens anvendelse av offentlighetsloven.

Også i 2002 ble flere forvaltningsinstitusjoner besøkt. For det første er det viktig å orientere forvaltningen om ombudsmannens oppgaver og arbeid og de undersøkelser som gjennomføres. Det er også

viktig å gjøre forvaltningen kjent med hvilke forventninger jeg har til forvaltningens oppfølging av mine konklusjoner og anbefalinger. Endelig er det av stor betydning for meg og mine medarbeidere å få førstehånds kunnskap om hvordan saksbehandlingen er organisert i den enkelte forvaltningsinstitusjon og om ledelsen eller tjenestemennene møter spesielle utfordringer eller problemer i sitt arbeid. Punkt 2.7 nedenfor inneholder en oversikt over mine besøk og møter med forvaltningen i 2002.

## 2.2 Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann

Det er stadig viktig å minne om at Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann og at undersøkelsene ombudsmannen foretar skjer etter et generelt mandat fra Stortinget. Ombudsmannen kan derfor ikke betraktes som noe overordnet myndighets- eller forvaltningsorgan eller noe overordnet tilsynsorgan for forvaltningen. Ombudsmannen skal kunne være et personlig korrektiv til den upersonlige forvaltningen og det er derfor viktig at institusjonens størrelse og saksbehandlingen innrettes deretter. En konsekvens av dette er at ombudsmannen i utgangspunktet må begrense seg til å undersøke saker etter publikumsklager og når det ellers foreligger spesielle grunner for å sette i verk undersøkelser. Noe generelt tilsynsansvar for den offentlige forvaltningen har det aldri vært meningen at Sivilombudsmannen skal ha.

I forvaltningen har borgerne gjennom forvaltningsloven en alminnelig rett til å få overprøvet vedtaket. Et krav om overprøving fremsettes gjennom «klage». Det samme uttrykket brukes også om å «klage» til Sivilombudsmannen. En ombudsmannsklage gir den enkelte en mulighet til å få undersøkt sin sak hos ombudsmannen.

En klage til overordnet forvaltningsmyndighet gir normalt en rett til å få en sak behandlet på ny i overordnet forvaltningsorgan. En «klage» til ombudsmannen er en henstilling til ombudsmannen om å undersøke en sak, et problem eller andre forhold som har med offentlige myndigheter å gjøre.

Forskjellen på *forvaltningsklagen* og *ombudsmannsklagen* kommer klart til uttrykk gjennom ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. Etter denne bestemmelsen skal ombudsmannen avgjøre om en klage gir «tilstrekkelig grunn til behandling». I tillegg til at en klage må ligge innenfor ombudsmannens arbeidsområde, at klagefristen på ett år må være overholdt og at alle administrative klageordninger må ha vært prøvet, må ombudsmannen derfor finne at den enkelte klage gir *tilstrekkelig grunn* til behandling. Meningen med å pålegge ombudsmannen en slik «silings»-oppgave, er bl.a. å bidra til at det ikke skapes uberettigede forventninger hos klagerne, at det ikke gripes unødig og ubegrunnet inn i forvaltningens arbeid og at forvaltningen ikke skal bli unødig belastet. Det er forutsetningen at forvaltningen skal prioritere henvendelser fra ombudsmannen, og slike

henvendelser kan derfor få betydning for forvaltningens muligheter for å behandle andre saker.

Ombudsmannen må derfor i enhver sak ta stilling til om det foreligger «tilstrekkelig grunn» til å behandle klagen, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. Noen rett til å få behandlet sin sak hos ombudsmannen som en tredje overprøvingsinstans gir «klagen» til ombudsmannen ikke. Sivilombudsmannen yter publikum en «rettshjelpende» tjeneste på Stortingets vegne.

Lovens bestemmelse om kravet til «tilstrekkelig grunn» er viktig for ombudsmannens muligheter til å fylle sine oppgaver. Med et så omfattende geografisk og saklig arbeidsområde, og med et så stort antall aktuelle og potensielle klager, må ombudsmannen også gis en skjønsmessig adgang til selv å bestemme om og i hvilken utstrekning klager gir grunn til behandling.

## 2.3 Undersøkelse av ombudsmannsklagen

Stortingets ombudsmann gir borgerne en praktisk, lett tilgjengelig og billig mulighet til å få undersøkt problemer de måtte ha i forhold til myndighetene. I praksis er det særlig undersøkelser omkring forvaltningens avgjørelser borgerne henvender seg til ombudsmannen om. Det er imidlertid ikke uvanlig at klager også dreier seg om myndighetenes og offentlige tjenestemenns handlemåte i konkrete saker. Av de 2217 klagen som ble ferdigbehandlet i 2002, gjaldt 1609 klager først og fremst forvaltningens avgjørelse, mens 608 klager dreide seg utelukkende om forvaltningens saksbehandling eller saksbehandlingstid. Kapittel IV inneholder detaljerte opplysninger om fordelingen mellom avviste og realitetsbehandlede klager både når det gjelder klager på forvaltningens avgjørelser og forvaltningens saksbehandling.

Som jeg også har gitt uttrykk for i de tre foregående årsmeldingene, blir de rettslige spørsmål klagen reiser stadig mer kompliserte. Lov- og regelverk kan være utilgjengelig, komplisert og vanskelig å forstå. Den offentlige lovgivningen gir i økende grad borgerne «rettigheter». Den økende rettsliggjøringen av forvaltningens forhold til borgerne bidrar til å styrke den enkeltes rettsstilling og forventningene til at forvaltningen skal imøtekomme borgernes behov og interesser øker. Borgernes rettsstilling er gjennom lovgivningen også styrket i saksbehandlingen, ikke bare gjennom de generelle reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven, men også gjennom særlige regler i spesiallovgivningen. At rettighetene er forankret i skjønsmessige ord og uttrykk, bidrar også til at undersøkelsene i klagesakene kan bli både tid- og ressurskrevende.

Som nevnt foran, skal ombudsmannen i hver enkelt sak ta stilling til om det foreligger tilstrekkelig grunn til å ta saken opp til behandling. Dette betyr at det i enhver sak alltid må skje en foreløpig under-

søkelse. Denne foreløpige undersøkelsen av klagen får alle klager og er viktig av flere grunner og i flere relasjoner. For det første blir saken gjennomgått og det gis en vurdering av det forhold som det klages på. Den foreløpige undersøkelsen gir – tross sin begrensede rekkevidde – innsyn i og kontroll med hva forvaltningen har gjort. For det annet er den foreløpige undersøkelsen viktig for å kunne prioritere forsvarende klager som rettes til ombudsmannen. For det tredje er det viktig at ombudsmannen forsikrer seg om at bare de klager som det er grunn til å behandle, blir forelagt forvaltningen. Det forutsettes at forvaltningen både prioriterer henvendelsene fra ombudsmannen og legger ned et betydelig arbeid i den. Forvaltningen vil ofte måtte sette i verk undersøkelser, både av faktiske og rettslige spørsmål.

Det er derfor viktig å unngå at det blir iverksatt nærmere undersøkelser der det ikke er tilstrekkelig grunn til det. Som det fremgår av oversiktene i kapittel IV, kan det være forskjellige grunner til at en sak ikke forelegges skriftlig for forvaltningen. I 561 av de 2217 sakene som ble avsluttet i 2002 ble det gjort undersøkelser på basis av klagebrevet og saksdokumentene. Disse begrensede undersøkelsene viste at klagen ikke kunne føre frem. Når det etter en slik foreløpig undersøkelse viser seg at en klage ikke kan føre frem, er det normalt heller ikke grunn til å forelegge saken for forvaltningen. I 228 saker var skriftlig foreleggelse unødvendig, fordi saken ble ordnet på grunnlag av en telefonhenvendelse til forvaltningen. Dette gjaldt først og fremst klager på manglende svar og sen saksbehandling i forvaltningen.

#### 2.4 Omorganiseringen av ombudsmannens kontor

Inntil 1. oktober 2002 var kontoret inndelt i seks fagenheter og en sekretariatsenhet. Hver enkelt fagenhet arbeidet imidlertid med hele ombudsmannens arbeidsområde. Kontoret var med andre ord ikke spesialisert. I årsmeldingen for 2001 opplyste jeg at jeg planla å endre måten klagebehandlingen var organisert på. Siktemålet var å fordele ombudsmannens arbeidsområde mellom institusjonens fagenheter på en slik måte at den enkelte fagenhet ble spesialisert.

Arbeidet med denne omorganiseringen startet opp i april 2002 og ble organisert i et prosjekt med arbeidet fordelt mellom en styringsgruppe som jeg selv ledet, og en prosjektgruppe som ble ledet av Statskonsult. Begge gruppene var bredt sammensatt med hensyn til representasjon fra mine medarbeidere. Prosjektarbeidet ble slutført i løpet av august 2002. Omorganiseringen ble gjennomført per 1. oktober 2002. Etter omorganiseringen har mitt kontor fire fagavdelinger. Den enkelte fagavdelings arbeidsområde fremgår av organisasjonskartet i vedlegg 1a til denne årsmeldingen. Hver fagavdeling ledes av en kontorsjef. I tillegg er det en kontorsjef som spesielt har ansvaret for klagesaker knyttet til offentlighetsloven, rettslige spørsmål av internasjo-

nal karakter, ombudsmannens øvrige internasjonale virksomhet og ombudsmannens årsmelding. I tillegg bistår denne kontorsjefen med den løpende klagesaksbehandlingen etter behov.

Spesialiseringen i fagavdelingene legger et godt grunnlag for å skape og videreutvikle institusjonens faglige kompetanse. Raskere saksbehandlingstid har også vært ett av målene med omorganiseringen. Det er også grunn til å forvente at spesialiseringen vil gjøre det lettere for institusjonen raskere å bli oppmerksom på aktuelle problemstillinger eller problemområder i forvaltningen som det kan være grunn til at ombudsmannen undersøker nærmere på eget initiativ.

#### 2.5 Fullmakt til ombudsmannens medarbeidere til å avslutte saker

Ombudsmannen skal etter ombudsmannsloven § 10 første ledd «uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde». Dette er presisert nærmere i ombudsmannsinstruksens § 9 første ledd, som lyder:

«Ombudsmannen skal personlig ta standpunkt i alle saker som kommer inn etter klage eller som han tar opp av eget tiltak. Han kan likevel bemyndige kontorsjefen til å avslutte saker som åpenbart må avvises.»

Det er et særtrekk ved ombudsmannsordningen at ombudsmannen personlig deltar aktivt i arbeidet med alle de klager som kommer inn. I samsvar med instruksens er det likevel akseptert en arbeidsordning som åpner for at også kontorsjefene kan avslutte visse saker. Kontorsjefene har således lenge hatt fullmakt til å avslutte saker

- som klart faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde, jf. ombudsmannsloven § 4,
- som klart er foreldet, jf. ombudsmannsloven § 6 tredje ledd,
- hvor avgjørelsen kan påklages til et overordnet forvaltningsorgan, eller forholdet kan bringes inn for en høyere administrativ myndighet eller spesielt tilsynsorgan, jf. ombudsmannsinstruksens § 5,
- som ombudsmannen har undersøkt tidligere og hvor det ikke fremkommer nye opplysninger,
- som kan avsluttes som ordnet på bakgrunn av det svar forvaltningen har gitt til ombudsmannen, for eksempel klager over sen saksbehandling og manglende svar,
- som klart ligger i ytterkant av ombudsmannens arbeidsområde, for eksempel hvis klagen i det vesentlige gjelder privatrettslige forhold.

Alle andre saker, enten de har blitt avvist etter den skjønnsmessige bestemmelsen i ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd eller har blitt undergitt realitetsbehandling, har tidligere blitt avsluttet av

ombudsmannen, etter at han personlig har gjennomgått saken.

I årsmeldingen for 2001 redegjorde jeg for at kontorsjefene, som ledd i effektiviseringen av saksbehandlingen ved kontoret, fra 1. februar 2002 fikk noe utvidet fullmakt til å avslutte saker. Kontorsjefene ble da gitt fullmakt til å avslutte saker hvor det etter en foreløpig undersøkelse av klagen og saksdokumentene fremstår som *klart* at klagen ikke vil kunne føre fram for klagerens vedkommende. Ordningen ble nærmere omtalt på side 13 i årsmeldingen, hvor jeg bl.a. fremholdt:

«Dette vil være tilfellet når den foreløpige gjennomgangen viser at en nærmere undersøkelse fra ombudsmannens side ikke kan antas å lede til noe gunstig resultat for klageren, og det for øvrig ikke foreligger forhold som kan ha betydning ut over den foreliggende sak. Kontorsjefene kan også avslutte saker som har vært forelagt forvaltningen dersom det på bakgrunn av forvaltningens svar, fremstår som klart at det forhold klagen gjelder er løst eller ikke krever noen nærmere avklaring. Jeg har funnet det forsvarlig å foreta en slik begrenset delegasjon innenfor dagens lov og instruks.

-----

Det vil fortsatt være mitt ansvar at sakene blir forsvarlig behandlet, og jeg vil holde meg orientert om omfanget og bruken av delegert myndighet. Ordningen vil bli evaluert i løpet av 2002.»

I Innst. S. nr. 229 (2001–2002) uttalte Kontroll- og konstitusjonskomiteen på side 11:

«Komiteen ser positivt på Sivilombudsmannens planer om mer delegert avgjørelsesmyndighet til kontorsjefene og annen intern omorganisering ved virksomheten, dersom dette kan gjøre saksbehandlingen ved kontoret mer effektiv. Komiteen forutsetter at kvaliteten på saksbehandlingen ikke blir skadelidende.»

Omorganiseringen av institusjonen som ble sluttført 1. oktober 2002 (se omtalen foran under punkt 2.4), har lagt forholdene bedre til rette for at ombudsmannen kan gi fullmakt også til andre medarbeidere enn kontorsjefene.

Etter dagens instruks er det bare kontorsjefene som kan gis fullmakt til å avslutte saker. For at også andre medarbeidere skal kunne avslutte saker, kreves det en endring av instruksens § 9 første ledd annet punktum.

I brev til Stortinget 21. februar 2003 har jeg fremmet forslag om endringer i ombudsmannsinstruksen § 9 første ledd slik at ombudsmannen selv kan bestemme arbeidsordningen ved institusjonen, herunder arbeidsfordelingen mellom medarbeiderne. I brevet er det vist til at fullmakten til å avslutte saker bør knyttes opp til de formelle behandlingsgrunnene og ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd som gir

ombudsmannen fullmakt til å avgjøre om en klage gir «tilstrekkelig grunn til behandling». Det er også vist til at ombudsmannen bør få fullmakt til selv å vurdere hvilke medarbeidere som skal gis fullmakt til å avslutte saker. Det er derfor foreslått at uttrykket «medarbeidere» brukes i instruksbestemmelsen.

Det ble også presisert at ombudsmannen vil stå ansvarlig overfor Stortinget for hvordan fullmakten blir brukt, og at retningslinjer og løpende samarbeid med medarbeiderne vil bidra til at den personlige deltakelsen fra ombudsmannens side fortsatt kan bli reell og særpreget for institusjonen.

Ombudsmannsinstruksen § 9 første ledd annet punktum er på denne bakgrunn foreslått endret til:

*«Han kan likevel gi bestemte medarbeidere fullmakt til å avslutte saker som klart må avvises eller som klart ikke gir tilstrekkelig grunn til nærmere behandling.»*

## 2.6 Dokumentoffentlighet ved ombudsmannsinstitusjonen

Som nevnt i årsmeldingen for 2001, trådte nye regler om dokumentoffentlighet for ombudsmannens saksdokumenter i kraft 1. januar 2001. Reglene fremgår av ombudsmannsloven § 9 og ombudsmannsinstruksen § 11. Hovedregelen er at ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre taushetsplikten setter begrensninger eller andre «særlige grunner» tilsier unntak fra offentlighet. I tillegg kan ombudsmannens interne saksdokumenter og en del dokumenter som utveksles mellom Stortinget og ombudsmannen, unntas offentlighet.

En betydelig del av klagesakene som behandles hos ombudsmannen er av en slik karakter at det er nødvendig å skjerme opplysninger i den offentlige journalen, og i selve dokumentet dersom det kommer en innsynsbegjæring, i for eksempel trygdesaker, sosialsaker, barnevernsaker, ligningssaker og utlendingssaker. I slike tilfelle blendes normalt navnet på klageren og eventuelt andre identifiserende kjennetegn slik at det kan gis innsyn i de øvrige opplysningene i saken. For journalens tilfelle innebærer det at klagernavnet tas ut i ca. 35–40 % av tilfellene. Den offentlige journalen gjøres for øvrig offentlig tilgjengelig en til tre dager etter registrering i den løpende (daglige) journalen.

I løpet av 2002 er det registrert 225 innsynsbegjæringer i ombudsmannens saksdokumenter. Mer-offentlighet praktiseres så langt som mulig. Innsyn ble nektet delvis i tre tilfeller. Ingen av innsynsbegjæringene ble fullstendig avslått. Innsynsbegjæringene besvares normalt samme dag eller iallfall i løpet av en til tre dager.

Som nevnt i årsmeldingen for 2001, er hovedinntrykket at innføringen av dokumentoffentlighet ved institusjonen har skjedd uten særlige problemer, selv om ordningen krever en del ressurser. Heller ikke i

2001 er det registrert klager på praktisering av offentlighet ved institusjonen fra brukerne av den offentlige journalen eller fra dem som har begjært innsyn i konkrete saker.

### 2.7 Møter og besøk i forvaltningen

Det har også i dette meldingsåret vært avholdt en rekke møter med forvaltningen. Møtene har dels foregått på mitt kontor, og dels ved at jeg og mine medarbeidere har besøkt ulike etater og institusjoner i forvaltningen.

Av etater og institusjoner som har vært besøkt nevner jeg Politidirektoratet, Bærum kommune, Harstad kommune, Folketrygdkontoret for utenlandssaker og Trygderetten. Mitt kontor hadde dessuten i mai besøk av ansatte ved Fylkestrygdekontoret i Vestfold.

Jeg har i løpet av året også hatt møter med statsrådene i Justisdepartementet og Sosialdepartementet. Siktemålet med møtene var å få en orientering om aktuelle problemstillinger som det arbeides med i departementene, spesielt på sakfelt som ombudsmannen mottar en del klager på.

Jeg har i meldingsåret besøkt to fengsler. I november besøkte jeg Åna fengsel, og i desember Oslo fengsel.

### 2.8 Ombudsmannens internasjonale virksomhet

#### *Besøk fra utlandet*

Som tidligere år, har jeg i løpet av meldingsåret mottatt representanter fra en rekke land. Dette er dels besøkende fra land som ikke har parlamentariske ombudsmannsordninger, men som vurderer å innføre dette, og dels besøkende fra land som forholdsvis nylig har etablert en slik institusjon og som er interessert i å høre hvordan den norske ombudsmannsordningen fungerer.

I meldingsåret har jeg hatt besøk av ombudsmannen fra Makedonia, flere parlamentarikergrupper fra Tsjekkia og en parlamentarikerdelegasjon fra Russland, en delegasjon fra Albania og ansatte fra et menneskerettighetskontor i Kroatia. Disse var involvert i arbeidet med å utarbeide en kroatisk handlingsplan for menneskerettigheter. Videre har jeg mottatt sør-koreanske ombudsmenn for Seoul by og den italienske ambassadøren til Norge. Italia er ett av få land i Europa som ikke har en nasjonal ombudsmann, men som har flere regionale.

I meldingsåret har jeg også hatt besøk av to av Europarådets ekspertkomiteer. I mars hadde jeg et møte med representanter fra Greco (Group of States against Corruption) i forbindelse med komiteens første evalueringsbesøk til Norge. I april fikk kontoret besøk av delegater fra Europarådets rådgivende komité for oppfølging av rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Disse var i

Norge som ledd i oppfølgingen av komiteens første rapport om gjennomføringen av konvensjonen i Norge.

Jeg har i meldingsåret også hatt møte med 20 etiopiske dommere som var i Norge på et kurs i menneskerettigheter ved Institutt for menneskerettigheter og med justisministeren og Riksadvokaten i Rwanda. En lovreformkommisjon fra Rwanda var på besøk her i oktober i forbindelse med at det arbeides med å få innført en ombudsmannsordning i landet. Jeg har også hatt besøk av en delegasjon med parlamentarikere fra Cuba og en delegasjon med parlamentarikere fra Vietnam. Den armenske ambassadøren til Norge, stasjonert i hjemlandet, besøkte kontoret i oktober. Armenia arbeider med å opprette en ombudsmannsinstusjon. Den indonesiske justisministeren har også vært på besøk. En representant fra parlamentet i Kirgisistan var i Norge i desember, invitert av Utenriksdepartementet, og fikk også en orientering i møte her. Kirgisistan har nylig utnevnt sin første ombudsmann.

I løpet av høsten hadde jeg dessuten besøk av en delegasjon med dommere og advokater fra Uganda, og av en delegasjon med advokater fra Mongolia. Disse to besøkene hadde sammenheng med retts-hjelpsprosjekter som Den norske advokatforening bistår med i disse to landene. Delegasjonene fikk en innføring i den norske ombudsmannsordningen. Uganda har allerede en ombudsmannsinstusjon, mens Mongolia er i ferd med å etablere dette.

#### *Reiser og konferanser i utlandet*

I løpet av meldingsåret har jeg ved to anledninger deltatt på seminarer i Midtøsten. I januar besøkte jeg etter anmodning fra den danske ombudsmannen Jordan for å delta på en konferanse med tittel «Seminar on Transparency and Accountability of Public Service as a tool for administrative development». Jeg holdt her et foredrag om «The Parliamentary Ombudsman and the Public Administration». I tilknytning til konferansen hadde jeg også et møte med The Palestinian Independent Commission for Citizens Rights» (PICCR) i Jerusalem. PICCR er en uavhengig palestinsk ombudsmannsinstusjon. I november deltok jeg og en av mine medarbeidere, etter invitasjon fra PICCR, på en konferanse i Ramallah og Gaza. Tema var «Ombudsmannsinstusjonens rolle og de norske erfaringene». I Gaza hadde jeg også et møte med PLC (Palestinian Legislative Council). I tillegg besøkte jeg Jerusalem og Tel Aviv hvor jeg hadde møter med den israelske ombudsmannen Eliezer Goldberg og Israels høyesterett. Videre hadde jeg møter med ACRI (Association for Civil Rights in Israel), med representanter for Hamoked (Center for the Defence of the Individual) og med en representant for menneskerettighetsorganisasjonen B'tselem.

I mai deltok jeg på et internasjonalt ombuds-

mannsseminar i St. Petersburg, arrangert i et samarbeid mellom den russiske ombudsmannen og CBSS (Council of the Baltic Sea States). Seminaret hadde som utgangspunkt «The Ecological situation in the Baltic Sea Region – a challenge to Human Rights in the 21st Century». I slutten av mai deltok jeg ved årsmøtet til organisasjonen for de britiske og irske ombudsmennene (The British and Irish Ombudsman Association) og holdt et foredrag om «The Norwegian Parliamentary Ombudsman and the Courts – roles and tasks, jurisdiction and competence».

I slutten av mai deltok en av mine medarbeidere på en konferanse i Krakow, Polen, arrangert av EOI (The European Ombudsman Institute). EOI er en uavhengig organisasjon som bl.a. har som formål å spre informasjon om ombudsmannskonseptet. I tilknytning til konferansen ble det avholdt generalforsamling. Jeg ble valgt som styremedlem for en periode av to år. Første styremøte ble avholdt i juli i Innsbruck, hvor EOIs kontor ligger. I desember deltok jeg sammen med en medarbeider på IOIs årsmøte (Annual meeting of the voting members of the European region of the International Ombudsman Institute) i Ljubljana, Slovenia. Tema på møtet var bl.a. «Independence of the Ombudsman» og «The Ombudsman and Political Structures».

To av mine medarbeidere reiste i desember til Kosovo for å holde foredrag på et seminar arrangert av The Human Rights Ombudsperson i Kosovo, Mr. Marek Nowicki. The Human Rights Ombudsperson er en ordning oppnevnt av FN. Deltagere på seminaret var de tilsatte ved hovedkontoret i Pristina og regionkontorene. Mine medarbeidere orienterte om den norske ombudsmannsordningen og om hvordan kontoret og saksbehandlingen er organisert.

#### *Nordisk samarbeid*

Også i dette meldingsåret har jeg hatt møter med nordiske kolleger. Disse møtene gir oss mulighet til å drøfte spørsmål av felles interesse. I februar ble det avholdt vest-nordisk ombudsmannsmøte i Kautokeino. Ombudsmennene fra Danmark, Island og Grønland deltok på møtet. Tema som ble diskutert var bl.a. spesialisering ved ombudsmannens kontor og forvaltningens holdning til ombudsmannens anbefalinger. På møtet ble også drøftet forholdet til nasjonale minoriteter. Et vest-nordisk ombudsmannsmøte ble også holdt på Grønland i august. I tillegg til de ovennevnte ombudsmenn, deltok ombudsmannen for Færøyene. Tema for møtet denne gangen var bl.a. Ombudsmannens forhold til nasjonalforsamlingen, sett i forhold til ombudsmannens plikt til å gi årlige meldinger om virksomheten.

### **3. Ombudsmannen og forholdet til Stortinget**

#### *3.1 Ombudsmannens behandling av billighetserstatningssaker*

Ombudsmannens behandling av klager på avgjørel-

ser i billighetserstatningssaker ble omtalt i årsmeldingen for 2001 side 29–30.

Som nevnt i årsmeldingen for 2001, ble retningslinjene for behandling av billighetserstatningssaker endret av Stortinget i 1999. Endringene innebar bl.a. at adgangen til å bringe billighetserstatningssakene inn for Stortinget, med klage over Billighetserstatningsutvalgets vedtak, ble opphevet. Jeg reiste på den bakgrunn spørsmål om endringen i ordningen innebar at klager på Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser kunne behandles av ombudsmannen. Etter en gjennomgang av omleggingen av ordningen, fremholdt jeg at mye kunne tale for at ombudsmannen ikke lenger kunne avvise klager over Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser. Det ble vist til at selv om det i Innst. nr. 4 (1999–2000) var understreket at billighetserstatningsordningen var forankret i Stortingets bevilgningsmyndighet og hadde vært betraktet som Stortingets egen vederlagsordning, hadde Stortinget på den annen side overlatt til et organ oppnevnt av Kongen å treffe avgjørelser med endelig virkning uten ordinær klageadgang til Stortinget. Det kunne på den bakgrunn være grunnlag for å betrakte Billighetserstatningsutvalgets virksomhet som «offentlig forvaltning» i ombudsmannslovens forstand.

I årsmeldingen for 2001 reiste jeg spørsmålet om dette var en hensiktsmessig ordning og påpekte at spørsmålet burde avklares, eventuelt ved en presisering i ombudsmannsinstruksen.

I forbindelse med behandlingen av årsmeldingen bad kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 229 (2001–2002) side 12 om at ombudsmannen kom med konkret forslag til hvordan denne problemstillingen kunne løseside

I brev til Stortinget 21. februar 2003 har jeg tatt dette opp med Stortinget og fremmet forslag til endring i ombudsmannsinstruksen. Jeg har vist til det som var uttalt i Innst. S. nr. 4 (1999–2000) om at ordningen har vært ansett som Stortingets egen vederlagsordning, og at avgjørelsene om å gi billighetserstatning skal treffes på grunnlag av et folkelig skjønn og ikke etter fastsatte rettslige regler. Det er vist til at ordningens tilknytning til Stortinget taler for at klager på avgjørelsene i billighetserstatningssakene ikke behandles av ombudsmannen. Selv om det, særlig etter omleggingen av ordningen i 1999, kan argumenteres for at Billighetserstatningsutvalgets virksomhet må anses som «offentlig forvaltning» i ombudsmannslovens forstand, har jeg også vist til at forvaltningsloven ikke gjelder for «organer for Stortinget», jf. forvaltningsloven § 4 siste ledd.

Det er også opplyst at klagetallet til ombudsmannen på dette saksfeltet ikke har økt etter at klageadgangen til Stortinget ble opphevet. Fra endringen i 1999 og frem til 1. januar 2003 ble det totalt mottatt 13 slike klager. De fleste av disse klagene har vært over Justisdepartementets saksbehandling som sekretariat, som anses å ligge innenfor ombudsmannens



arbeidsområde. For øvrig er det også vist til at jeg i enkeltsaker hadde uttalt at ombudsmannen ikke kunne overprøve klager på Billighetserstatningsutvalgets avgjørelser.

I brevet til Stortinget har jeg på denne bakgrunn fremmet forslag om en presisering i ombudsmannsinstruksen om at Sivilombudsmannen ikke skal behandle klager på avgjørelser av Stortingets billighetserstatningsutvalg. Presiseringen er foreslått inn tatt som nytt tredje ledd i instruksens § 2, som vil lyde:

*«Ombudsmannen skal ikke behandle klager på Stortingets billighetserstatningsutvalg.»*

Tidligere tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

#### **4. Ombudsmannen og forholdet til forvaltningen**

##### *4.1 Ombudsmannen og menneskerettighetene*

Jeg har ved flere anledninger, første gang i 1991, gitt uttrykk for at vernet om menneskerettighetene hører inn under ombudsmannens arbeidsområde. I forbindelse med behandlingen av årsmeldingen for 1990 fremholdt justiskomiteen at ombudsmannen kunne spille «en nyttig rolle på dette området», jf. Innst. S nr. 121 (1990–91) side 3.

Når ombudsmannen undersøker klagesaker eller saker som tas opp av eget tiltak, vil en viktig del av grunnlaget for ombudsmannens undersøkelse kunne være å avklare om forvaltningen i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til og fremmet vernet om de internasjonale menneskerettighetene i sin rettsanvendelse og skjønnsutøvelse. Dette er i samsvar med formålet med ombudsmannsordningen; å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger, jf. Grunnloven § 75 l og ombudsmannsloven § 3. Menneskerettighetsvernet utgjør en viktig del av individenes rettsbeskyttelse og begrenser forvaltningens myndighet. Beskyttelsen av de internasjonale menneskerettighetene inngår derfor som en viktig del av rettsgrunnlaget for ombudsmannens kontroll med forvaltningen. Dette er særlig klart ved vedtakelsen av lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetens stilling i norsk rett (menneskerettsloven), som fastsetter at Den europeiske menneskerettskonvensjon, FN-konvensjonen om økonomisk, sosiale og kulturelle rettigheter og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller skal gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge, jf. menneskerettsloven § 2. Lovens formål er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett, jf. § 1. Etter lovens § 3 skal bestemmelsene i de konvensjoner og protokoller som er nevnt i lovens § 2 ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning. De menneskerettighetskonvensjonene som gjelder som norsk lov har stor betydning for borgernes rettsstilling på ulike rettsområder.

En nærmere omtale av ombudsmannen og menneskerettighetene og menneskerettighetsspørsmål i ombudsmannens praksis, er gitt i årsmeldingen for 2001 side 31–35.

Som nevnt i årsmeldingen for 2001, er bl.a. ombudsmannen i St.meld. nr. 21 (1999–2000) side 25 nevnt som en ordning som spiller en sentral rolle i å kontrollere at norske myndigheter oppfyller sine menneskerettighetsforpliktelser. Ved behandlingen av meldingen i Stortinget tok flertallet i utenrikskomiteen opp spørsmålet om å styrke Stortingets kontroll med forvaltningen i forhold til mulige brudd på menneskerettighetene. Komiteen viste til ombudsmannens undersøkelse vedrørende varetektsforhold i årsmeldingen for 1997 og bad Stortingets presidentskap «vurdere om det kan være grunn til å endre loven eller instruksen for å understreke at dette er et viktig saksfelt for ombudsmannen», jf. Innst. S nr. 23 (2000–2001) side 3. Presidentskapet fulgte dette opp ved brev 18. januar 2001 til ombudsmannen og bad om en uttalelse fra ombudsmannen om det var grunn til endre loven eller instruksen. I brev til presidentskapet 7. mars 2001 gav jeg uttrykk for at det både for å tydeliggjøre ombudsmannens arbeidsområde og markere menneskerettighetenes betydning, ville være en fordel at forholdet til menneskerettighetene var uttrykkelig nevnt i ombudsmannens regelverk.

I forbindelse med behandlingen av årsmeldingen for 2001 bad Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 229 (2002–02) side 12 om at ombudsmannen kom med konkrete forslag til hvordan ombudsmannens forhold til menneskerettighetene kunne løses i lov eller instruks.

I brev til Stortinget 21. februar 2003 har jeg fremmet forslag om at ombudsmannsloven § 3 endres slik at det gis en tilføyelse om at ombudsmannen også skal bidra til at menneskerettighetene respekteres. I brevet har jeg vist til at det er behov for at den enkelte borger kan få informasjon om sin rettsstilling fra en instans som står utenfor forvaltningen. Ved å klage til ombudsmannen har borgeren en rimelig og enkel mulighet til å få undersøkt om offentlige myndigheter har krenket hans eller hennes rettigheter. Jeg ser det som viktig at ombudsmannen i den forbindelse kan gi den enkelte borger informasjon om sin rettsstilling i lys av det som antas å følge av menneskerettighetskonvensjonene. Denne siden ved ombudsmannens virksomhet bør også komme direkte til uttrykk i ombudsmannsloven. Det vil for det første gi informasjon til publikum om at menneskerettighetene er en del av det rettslige grunnlaget for ombudsmannens arbeid. For det andre vil det også være et signal til forvaltningen om at ombudsmannen også har som oppgave å bidra til å sikre at menneskerettighetene blir respektert.

For å styrke ombudsmannens muligheter for å bidra til dette har det også blitt innledet et samarbeid med Senter for menneskerettigheter ved Universite-

tet i Oslo. Siktemålet er å inngå en samarbeidsavtale med utgangspunkt i de oppgaver henholdsvis ombudsmannen og senteret har.

Jeg har på den bakgrunn foreslått at ombudsmannsloven § 3 endres til:

*«Som Stortingets tillitsmann skal ombudsmannen på den måte som er fastsatt i denne lov og i hans instruks søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at menneskerettighetene respekteres.»*

#### 4.2 Ombudsmannen og forholdet til ligningsforvaltningen

##### *Ombudsmannens arbeidsområde*

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter etter ombudsmannsloven § 4 med visse angitte unntak hele den offentlige forvaltning. Dette innebærer naturlig nok at saker som gjelder skatt og ligning kan bringes inn for ombudsmannen som klagesak. Klagegrunnene kan knytte seg til saksbehandlingen, for eksempel manglende saksfremdrift, rett til å uttale seg om en endring av opplysninger i selvangivelse eller innsyn i aktuelle dokumenter i saken. Mange klager til ombudsmannen gjelder imidlertid inntektsfastsettelsen (ligningen), typisk at klager har innsigelser mot bestemte inntekstposter eller nektes å få godkjent aktuelle fradrag i inntekten. Ofte er det tale om klager fra lønnskakere eller fra firmaer som driver personlig eiet næringsvirksomhet. Ombudsmannens arbeidsområde omfatter likevel også næringsbeskatning av juridiske personer. I hvilken utstrekning ombudsmannen skal gå inn i større saker om næringsbeskatning, vil blant annet avhenge av en vurdering av om det er formålstjenlig med en uforbindtlig uttalelse fra ombudsmannen eller om det er sannsynlig at partene neppe vil slå seg til ro med annet enn en bindende domstolsavgjørelse. Her som ellers er det ombudsmannen som avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd.

##### *Etterfølgende kontroll*

Prinsippet om at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende til forvaltningens egen klagebehandling, gjelder også for saker i ligningsforvaltningen. Dette medfører at klager hit i alminnelighet vil bli avvist i første omgang dersom klageretten til overordnet ligningsmyndighet ikke har vært benyttet og saken derfor ikke er sluttbehandlet i ligningsforvaltningen. Typisk krever dette at klageretten til overordnet nemnda ved den ordinære ligningen har vært benyttet, og at overordnet nemnda har tatt stilling til klagen. Det samme vil gjelde der ligningsmyndighetene tar en ligning opp til endring utenom ordinær ligning. Fristen på ett år for å klage til ombudsmannen vil som hovedregel lø-

pe fra overligningsnemndas vedtak er truffet. Det gjelder selv om skattyter på eget initiativ anmoder fylkesskattekontoret som overordnet ligningsmyndighet om å omgjøre klagevedtak fra overligningsnemnda. I forhold til klagefristregelen i ombudsmannsloven er det avgjørende at skattyter etter overligningsnemndas avgjørelse ikke har krav på å få klagen behandlet av overordnet ligningsmyndighet som klagesak.

##### *Domstolsbehandling og søksmålsfrister*

Et viktig unntak fra ombudsmannens arbeidsområde gjelder etter ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav c) «domstolenes virksomhet». Dette innebærer at skattekrav som er avgjort av domstolene, naturlig nok senere ikke kan tas under behandling av ombudsmannen. Unntaksregelen praktiseres også slik at saker og krav som skal bringes inn for eller er brakt inn for domstolene, avvises fra behandling hos ombudsmannen.

For søksmål til prøving av en ligningsavgjørelse gjelder etter skattebetalingsloven 1952 § 48 en søksmålsfrist på seks måneder både for saker om ordinær ligning og endringssaker. Fristen regnes fra utlegging av skattemeldingen eller fra melding om vedtak i endringssak ble sendt skattyter. Denne søksmålsfristen kan medføre at skattyter må velge om vedkommende ønsker å klage til ombudsmannen eller bringe saken inn for domstolene. Det er imidlertid ikke noe i veien for at skattyter reiser sak for domstolene etter at en sak er avsluttet her. En hindring kan da likevel være at søksmålsfristen er løpt ut slik at saken må avvises fra domstolsbehandling. Det er vanskelig å se det annerledes enn at skattyter på grunn av søksmålsfristen ofte må treffe et valg mellom ombudsmannsbehandling og domstolsbehandling. På den annen side kan skattyter, om vedkommende agerer rimelig raskt og klager til ombudsmannen kort tid etter ligningsavgjørelsen er klagebehandlet, ofte bibeholde muligheten til senere å reise søksmål. Uten at ombudsmannen gir noen lovnad, vil klagesaken som regel avsluttes her forholdsvis raskt dersom ombudsmannens syn er at saken må avvises som uegnet eller om klagen på realiteten i saken etter ombudsmannens mening åpenbart ikke kan føre frem. Det vil derfor først og fremst være de sakene der det blir besluttet å undersøke saken nærmere med ligningsmyndighetene, at søksmålsfristen som regel vil utløpe mens saken er til behandling her. Finner jeg etter undersøkelsene herfra at det er begått urett eller feil, vil klageren på denne måten i praksis som regel oppnå det samme resultatet i forhold til ligningsmyndighetene som ved domstolsbehandling. I motsetning til domstolene har ikke ombudsmannen formell myndighet til å oppheve en ligning. Ombudsmannen kan bare uttale sin mening, som Stortinget har forutsatt at ligningsmyndighetene i alminnelighet vil følge. Det gjør de også i de aller fleste tilfeller.

Min anbefaling til ligningsmyndighetene kan for eksempel være i samsvar med klagerens anmodning å godta et bestemt inntektsfradrag. Det er likevel i mange saker som undersøkes nærmere herfra også slik at jeg i min avsluttende uttalelse ikke finner grunnlag for å kritisere ligningsmyndighetenes rettsoppfatning og at klagen til ombudsmannen derved ikke fører frem. Om klageren ikke vil slå seg til ro med undersøkelsene herfra og mitt syn på saken, vil adgangen til å reise søksmål da kunne være avskåret på grunn av søksmålsfristreglene. Erfaringene på dette området har likevel ikke vært slike at jeg foreløpig har sett det som nødvendig å ta noe initiativ for å få vurdert behovet for regelendringer her.

#### *Ligningslovens fristregler for endring av ligning*

Ligningsloven 1980 har i § 9-5 regler om endring av ligning uten klage og om hvilke ligningsorganer som kan eller skal ta opp endringsspørsmål av ligning. Videre inneholder ligningsloven § 9-6 regler om de frister som gjelder for å ta opp tidligere ligning til endring. Det overordnede siktemålet er selvsagt å sørge for at ligningen blir riktig. Dette forutsetter at de faktiske forhold som ligger til grunn for ligningen er korrekte og dekkende, og at skattereglene er anvendt riktig i den konkrete sak. Det gjelder en øvre frist på ti år, slik at ligning ikke kan tas opp igjen mer enn ti år etter inntektsåret hva enten det vil være til gunst eller ugunst for skattyter (§ 9-6 nr. 1). Tungtveiende hensyn taler imidlertid for at fristene til å ta opp ligning under visse forutsetninger må være vesentlig kortere. Det gjelder derfor etter ligningsloven § 9-6 nr. 2 en treårsfrist for å endre både til gunst og ugunst for skattyter om endringen gjelder skjønnsmessig fastsetting eller anvendelsen av skattelovgivningen, forutsatt at det faktiske grunnlaget for ligningen ikke var uriktig eller ufullstendig. I tillegg er fristen for endring kortet ned til to år etter ligningsloven § 9-6 nr. 3 bokstav a for endring til ugunst for skattyter når han ikke har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger.

Fristregelen som medfører begrensninger for ligningsmyndighetene i adgangen til å ta opp en ligning til endring også til gunst for skattyter mer enn tre år etter inntektsåret, kan forårsake vanskelige situasjoner i forhold til ombudsmannsordningen og de grunntanker denne institusjonen er tuftet på. Som kjent, treffer ikke ombudsmannen bindende avgjørelser. Ombudsmannen har bare rett til å si sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde, jf. ombudsmannsloven § 10 første ledd. Det betyr at der jeg mener det er begått urett eller feil ved ligningen, vil jeg anbefale ligningsmyndighetene å vurdere å rette opp forholdet. Forutsetningen for ombudsmannsordningen fra Stortingets side har vært at forvaltningen – i dette tilfellet ligningsmyndighetene – i alminnelighet vil følge ombudsmannens anbefaling. For å rette opp feilen eller uretten,

vil dette i mange tilfeller bety at ligningsmyndighetene må ta den aktuelle ligningen opp til endring og foreta endringen.

En sak som ble referert i årsmeldingen for 2000 side 217 om rett til fradrag for pendlerutgifter og EØS-reglene, har vist at den forståelsen eller praktiseringen som ligningsmyndighetene har av treårsfristregelen i ligningsloven § 9-6 nr. 2, umuliggjør en endring til gunst for skattyter på grunnlag av ombudsmannens anbefaling. Jeg viser også til tilleggsopplysningene til saken i denne meldingen kapittel V. Som det fremgår, har Oslo likningskontor på grunnlag av Finansdepartementets generelle syn på spørsmålet om endringsadgang og fristregler, lagt til grunn at det på grunn av treårsregelen ikke er adgang for ligningsmyndighetene til å endre ligningen for skattyterne for inntektsåret 1996, selv om ombudsmannen har anbefalt at dette blir gjort. Et slikt utfall av klagesaksbehandlingen hos ombudsmannen vil undergrave tilliten til ombudsmannen, og som følge av det, også tilliten til forvaltningen. Klagerne har fulgt alle frister overfor ligningsmyndighetene og ombudsmannen og for så vidt gjort sitt for snarest mulig å få avgjort saken. Det forhold at saken har reist til dels vanskelige spørsmål i forhold til skatt og EØS-reglene, har imidlertid gjort at treårsfristen etter ligningsloven § 9-6 nr. 2 for å endre til gunst for skattyter, kan synes å ha løpt ut mens saken har vært til undersøkelse og behandling hos ombudsmannen. Et slikt utfall vil i prinsippet ikke være akseptabelt sett fra ombudsmannens side, selv om det er nokså få saker der tiden til klagebehandling hos ligningsmyndighetene og påfølgende behandling her vil strekke seg ut over tre år etter inntektsåret. Det er likevel grunn til å peke på at ligning som regel ikke kan påklages før i november i året etter inntektsåret og at klagesaksbehandlingen opp til og med overligningsnemnda kan ta lang tid. Deretter er klagefristen hit ett år. Undersøkelsene av en sak herfra som kan lede til kritikk og en anbefaling om endring av ligning fra min side, forutsetter i tillegg at saken først tas skriftlig opp med de aktuelle ligningsmyndigheter. På denne bakgrunn er det vanskelig å se at ombudsmannen i alle tilfelle kan innrette virksomheten slik at denne situasjonen ikke kan oppstå.

Utformingen av fristreglene i ligningsloven § 9-6 synes å være helt generell. Med andre ord kan det innebære at fristene gjelder uten hensyn til hvem eller hva som tilsier at en ligning skal tas opp til endring. Dette kan være særlig nærliggende i forhold til den overordnede tårsregelen. En fortolkning av fristreglene som helt generelle kan dessuten underbygges av at selv endringer som forutsettes gjennomført etter domstolsbehandling av kravet, har fordret en særlig regel om en ett-års tilleggsfrist for endring, jf. ligningsloven § 9-6 nr. 5 bokstav c. Min holdning er likevel at ligningsmyndighetene ut fra gjeldende rett ikke er avskåret fra å endre en ligning til gunst for skattyter mer enn tre år etter inntektsåret

i den situasjon ligningsloven § 9-6 nr. 2 regulerer når anmodningen om endringen kommer fra ombudsmannen.

Ligningsloven § 9-5 om endring uten klage gir regler om hvem som i hvilke situasjoner kan eller skal ta opp ligning til endring. Reglene nevner ikke ombudsmannen. Det samme er tilfellet for fristreglene i § 9-6. Etter det jeg har brakt i erfaring, har forholdet til ombudsmannens uttalelser heller ikke vært vurdert i forarbeidene til ligningslovens fristregler.

Ombudsmannsordningen i Norge skriver seg tilbake til vedtakelsen av ombudsmannsloven i 1962. Betydningen av ordningen er senere understreket og markert med bestemmelsen om ombudsmannen i Grunnloven § 75 bokstav 1. Det følger som tidligere nevnt av ombudsmannsloven § 10 første ledd at ombudsmannen har rett til å si sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde. Forutsetningen for hele ombudsmannsordningen har vært at ombudsmannens anbefalinger i alminnelighet blir fulgt. Etter mitt syn er det vanskelig å se det annerledes enn at ombudsmannsordningen er en særlig klageordning som supplerer reglene i ligningsloven. Dersom ligningslovens særfristregler skulle medføre begrensninger i ombudsmannens muligheter til å søke å sikre at det ikke begås urett mot den enkelte borger, ville det etter mitt syn vært naturlig at dette var vurdert og klart kommet til uttrykk i forbindelse med vedtakelsen av ligningsloven. Jeg finner det her dessuten naturlig å knytte ombudsmannsordningen an til bestemmelsen i ligningsloven § 9-6 nr. 5 bokstav a, som medfører at blant annet treårsfristregelen ikke er til hinder for endring som følge av klagebehandling av overordnet myndighet. Begrunnelsen var åpenbart at klagebehandlingen må kunne medføre endring av ligning selv om klagebehandlingen tar mer tid enn treårsfristen åpner for. Ombudsmannsordningen kommer langt på vei som en umiddelbar videreføring av den administrative klagebehandlingen så lenge saken klages inn for ombudsmannen innen ett år etter at klagebehandlingen er avsluttet. Etter min vurdering har ombudsmannsordningen, som et supplerende alternativ, således et visst fundament i klageregelen i ligningsloven § 9-6 nr. 5 bokstav a.

Jeg vil også peke på at den adgangen den enkelte har til å bringe saken inn for ombudsmannen, ikke vil gi noen generell eller ubegrenset mulighet for at et stort antall klagesaker skal tas opp til endring etter at den treårsfristen ligningsloven ellers gir anvisning på er løpt ut. For det første minner jeg om fristreglen på ett år for klager hit etter ombudsmannsloven § 6 tredje ledd. For det andre har ikke den enkelte noe krav på at klagen tas opp til nærmere behandling her. Det er ombudsmannen som avgjør dette, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. Sagt på en annen måte, vil det bare være klager og klagegrunner der ombudsmannen først har funnet grunn til å undersøke saken nærmere, at det kan bli tale om å avslutte saken med en anbefaling om endring av ligningen

fra min side. I en slik situasjon vil det imidlertid fremstå som uholdbart om min anbefaling ikke skulle tas opp til vurdering fordi treårsfristen i ligningsloven skulle være til hinder for det.

På bakgrunn av den tidligere nevnte saken referert i årsmeldingen for 2000 side 215–217, tok jeg kontakt med ledelsen i skattelovavdelingen i Finansdepartementet. Det ble avholdt et møte med departementets representanter på mitt kontor 23. januar 2003. Tema for møtet var fristreglene omtalt ovenfor og andre aktuelle skatte- og avgiftssaker som har vært og er tatt opp med Finansdepartementet. Møtet var konstruktivt og tyder på at det er mulig å finne en løsning både i den aktuelle saken og på det mer generelle spørsmål saken reiser. Dersom dette mot formodning ikke lar seg løse nå, vil jeg se det som nødvendig å ta spørsmålet opp med Stortinget med sikte på tilføyelser i ligningsloven. Det mest nærliggende vil antagelig da være at det på grunnlag av ombudsmannens uttalelse og anbefaling, vil være en tilsvarende plikt som etter en dom, for ligningsmyndighetene til å ta opp endrings sak etter ligningsloven § 9-5, og en tilleggsfrist lignende som for domstolene (§ 9-6 nr. 5 bokstav c) til å ta opp ligningen til endring.

#### *4.3 Ombudsmannen og forholdet til Trygderetten*

I pkt. 3.3 i meldingen for 2001 redegjorde jeg for ombudsmannens forhold til uavhengige klageorgan i forvaltningen, bl.a. Trygderetten. Se s. 19–23. Jeg orienterte om praksisen med at klager på Trygderettens avgjørelse siden slutten av 1990-tallet har vært at spørsmål som har omhandlet det materielle innholdet i Trygderettens kjennelser, har vært tatt opp med det fylkestrygdekontor som har forberedt saken for Trygderetten. Også den avsluttende uttalelsen herfra har vært rettet til det aktuelle fylkestrygdekontoret. Dette har medført at Trygderetten ikke har vært direkte involvert i sakene i forbindelse med ombudsmannens behandling. Bakgrunnen for ordningen har vært at Trygderetten på grunn av sine oppgaver og spesielle myndighet, sin organisering og sine saksbehandlingsrutiner, kan ha vanskeligheter med å begrunne sine kjennelser nærmere i ettertid. Det har imidlertid vært en forutsetning for ordningen at fylkestrygdekontorene følger opp henvendelsene og uttalelsene fra ombudsmannen på samme måte som Trygderetten ville ha gjort. Jeg gav i meldingen uttrykk for at jeg ikke i alle tilfeller kunne si meg fornøyd med fylkestrygdekontorenes oppfølging i så henseende. Jeg uttalte at jeg derfor nøye ville vurdere ordningen på nytt og at det var grunner som kunne tale for å gå tilbake til en ordning der ombudsmannen bare forholder seg til Trygderetten.

I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om meldingen (Innst. S. nr. 229 (2001–2002)) heter det på side 12:

«Komiteen viser til uklarheten omkring sivilombudsmannens virksomhet i forhold til Trygderetten. Komiteen er enig i at det vil ha uheldige konsekvenser dersom ombudsmannens kritikk av forhold ved saksbehandlingen i Trygderetten ikke blir ryddet opp i ved landets fylkestrygdekontorer. Komiteen er enig i at dersom ikke situasjonen bedres, er det mye som taler for at en må gå tilbake til den tidligere ordningen da ombudsmannen kun forholdt seg til Trygderetten i denne typen saker. Komiteen deler ombudsmannens forståelse av at Trygderettens virksomhet i sin helhet faller inn under ombudsmannens virkeområde, til tross for Trygderettens domstol-lignende preg. Komiteen ber sivilombudsmannen utrede de aktuelle problemstillingene i dette spørsmålet, slik at det på en egnet måte kan finne sin avklaring.»

Jeg har etter dette avholdt møter med Rikstrygdeverket og Trygderetten. Det er på disse møtene kommet til en ny forståelse mellom trygdeetaten og Trygderetten og ombudsmannen når det gjelder behandlingen av sakene. Klager på Trygderettens materielle avgjørelser skal i fremtiden tas opp med Rikstrygdeverket isteden for med det aktuelle fylkestrygdekontoret. Det blir så opp til Rikstrygdeverket i hvilken grad det finner nødvendig å innhente uttalelser eller kommentarer til saken fra fylkestrygdekontoret, eventuelt koordinere saksbehandlingen mellom fylkestrygdekontoret og ombudsmannen.

Når det gjelder hva trygdeetaten kan foreta seg i saker som Trygderetten tidligere har behandlet, har jeg forutsatt at etaten, på bakgrunn av konkret anbefaling fra ombudsmannen, benytter seg av den vide adgangen den har til å endre avgjørelser til gunst for den trygdede. Jeg viser her til – og understreker – det Trygderetten også selv uttalte om dette i et brev 14. juni 2002 til Sosialdepartementet. Trygderettens brev ble skrevet i tilknytning til et brev 23. mai 2002 fra Sosialdepartementet til kontroll- og konstitusjonskomiteen, som gjaldt oppfølgingen av mine uttalelser i meldingen for 2001 om forholdet til Trygderetten. Departementet hadde her framholdt at fylkestrygdekontorene kommer i en vanskelig mellomstilling idet en revurdering av saker på bakgrunn av henvendelser fra ombudsmannen innebærer en re-

vurdering av Trygderettens avgjørelse, som i prinsippet er endelige. Trygderetten skriver om dette i brevet 14. juni 2002:

«Den begrunnelse Rikstrygdeverket anfører i siste avsnitt på side 2 i brev av 21. mai 2002 for å endre ordningen, antas å bygge på en misforståelse. Sosialdepartementet synes å bygge på dette i siste avsnitt i sitt brev der det uttales at Fylkestrygdekontorene kommer i en vanskelig mellomstilling. Trygdeforvaltningen har som kjent vid adgang til å ta opp saken til ny behandling og omgjøre tidligere vedtak i saken til gunst for den trygdede, selv om saken ble avgjort av Trygderetten jf. Ole-Erik Øie, Trygderetten og dens rettsanvendelse side 84. Dette er uproblematisk i forhold til Trygderettens rolle og oppgaver. Trygderetten har intet behov for å «forsvare» sitt standpunkt i slike tilfeller.»

Bakgrunnen for at det nå framstår som den beste ordningen at klagen ikke framlegges for Trygderetten, er den samme som jeg gav uttrykk for i meldingen for 2001, dvs Trygderettens spesielle stilling som et domstol-lignende organ. I tillegg har Trygderetten selv nokså klart antydnet at den vil se det som den beste løsningen at sakene tas opp med Rikstrygdeverket og trygdeetaten og ikke Trygderetten. Det kan imidlertid ikke utelukkes at enkelte klager må tas opp med Trygderetten, slik også forholdet har vært fram til nå. Dette gjelder først og fremst generelle saker hvor det klages over sen saksbehandling i Trygderetten (jf. bl.a. meldingen for 1996 side 35 som gjelder Trygderettens saksbehandlingstid) og eventuelle anførsler knyttet til saksbehandlingen eller prosessen under Trygderettens behandling av en anke. Ordningen gjør heller ingen endring i at Trygderettens virksomhet i sin helhet faller inn under ombudsmannens virkeområde, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 4, og komiteens påpeking av dette i innstillingen sitert foran.

Klager på manglende svar eller sen saksbehandling ved trygdekontor og fylkestrygdekontor vil som tidligere bli tatt opp direkte med det aktuelle kontor. Slike saker vil som regel bli behandlet og ordnet ved en muntlig henvendelse herfra.

## II. Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse

### 1. Ytringsfrihet for offentlige tjenestemenn

Retten til å kunne ytre seg fritt er grunnleggende i et demokratisk samfunn. Uten ytringsfrihet vil borgerne vanskelig kunne utøve de demokratiske rettighetene som er grunnlaget for et velfungerende demokrati.

I norsk rett har ytringsfriheten konstitusjonelt vern i Grunnloven § 100, som blant annet slår fast at «Trykkefrihed bør finde Sted.» og «Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte». Førstnevnte formulering fastslår trykkefriheten og forbyr sensur, mens den sistnevnte formuleringen slår fast prinsippet om retten til å ytre seg fritt uten etterfølgende ansvar.

Internasjonalt er retten til ytringsfrihet blant annet slått fast i artikkel 19 i Verdenserklæringen om menneskerettigheter, vedtatt av FNs generalforsamling 10. desember 1948, og senere fulgt opp i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) 16. desember 1966 artikkel 19 nr. 2 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) 4. november 1950 artikkel 10. EMK art. 10 nr. 1 lyder:

«Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å mota og meddele opplysninger og ideer uten inngrep fra offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.»

EMK og SP ble inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 og skal «gjelde som norsk lov», jf. menneskerettsloven § 2. Det fremgår videre av lovens § 3 i loven at bestemmelsene i konvensjonene ved motstrid skal gå foran andre bestemmelser i lovgivningen. Menneskerettsloven må sees i sammenheng med Grunnloven 110 c, som slår fast myndighetenes plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene.

Selv om ytringsfriheten er en grunnleggende rettighet i et demokratisk samfunn, må det under utøvelsen av denne rettighet også sees hen til behovet for å verne om andre borgeres rettigheter og omdømme eller forhindre at taushetsbelagte opplysninger offentliggjøres. Ytringsfriheten er ikke bare en rettighet, men innebærer også plikter og ansvar. Det fremgår både av Grunnloven § 100, SP artikkel 19 nr. 3 og EMK artikkel 10 nr. 2 at ytringsfriheten kan begrenses i en viss utstrekning. I EMK art. 10 nr. 2 heter det:

«Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.»

Ytringsfriheten sett i forhold til andre rettigheter og plikter reiser en rekke vanskelige spørsmål. En grensedragnings som med jevne mellomrom kommer opp i ombudsmannens praksis, er den rettslige betydningen av lojalitetsplikten for ansatte i den offentlige forvaltning. Spørsmålet kan komme opp både i form av forhåndsgodkjenning (sensurlignende tiltak) fra arbeidsgivers side og i form av etterfølgende sanksjoner og kritikk av tjenestemannen på grunn av ytringene.

I årets melding er det referert to saker der offentlige ansattes ytringsfrihet har stått sentralt. Den ene saken, referert i årsmeldingen på s. 66. (Qvigstad-saken), gjaldt Utenriksdepartementets pålegg om at justisråden ved ambassaden i Washington skulle avstå fra å delta i den offentlige debatten om de amerikanske myndigheters beslutning om å opprette militære straffetribunaler til bruk ved straffeforfølgning av internasjonale terrorister etter terroranslagene 11. september 2001. Spørsmålet var om utenriksmyndighetenes instruks på en ulovlig måte hadde innskrenket tjenestemannens ytringsfrihet. Den andre saken, referert i årsmeldingen på s. 76, reiste spørsmål om Forbrukerrådet sentralt hadde anledning til å bestemme at lederen for et av Forbrukerrådets fylkeskontor ikke lenger skulle få lov til å uttale seg til media om tre konkrete saker. Lederen hevdet at han dermed også ble avskåret fra å imøtegå rene personangrep rettet mot ham selv.

Jeg kom etter en konkret vurdering til at det i disse to sakene ikke var grunnlag for å rette avgjørende rettslige innvendinger mot de pålegg og instruksjoner som var gitt fra forvaltningens side. Det var således tale om begrensninger i ytringsfriheten som de to tjenestemennene måtte akseptere på grunn av deres lojalitetsplikt overfor vedkommende virksomhet. Et vesentlig moment i begrunnelsen i begge sakene var at det forelå en fare for at det tjenestemennene uttalte ville bli oppfattet som vedkommende virksomhet syn, med andre ord en identifikasjonsfare. Jeg kommer tilbake til sakene nedenfor.

Ansatte i den offentlige forvaltning har på lik linje med andre en alminnelig ytringsfrihet som er vernet av Grunnloven § 100 og EMK art. 10. Dette er normalt klart i forhold til å ytre seg i den offentlige debatt om forhold som ikke har tilknytning til tjenestemannens arbeid. Spesielle krav kan imidlertid følge av tjenestens særlige karakter, jf. *Hoas-saken*, Rt. 1982 s. 1729. I *Hoas-saken* fremholdt førstvoterende at en lektor i utgangspunktet hadde samme frihet som andre til å ytre seg, men også utenfor tjenesten hadde han visse plikter mot den skolen han arbeidet i. Dersom en lærer uttalte seg «slik at det – uten hensyn til om de strafferettslige grenser for ytringsfriheten skulle være overskredet – må anses klart utilbørlig, vil dette kunne få betydning for vurderingen av hans skikkethet for lærergjerningen». Ytringene kunne være av en slik karakter at de var «egnet til å bryte ned det omdømme og den tillit som der er nødvendig at en lærer har», og det ble uttalt at tilsvarende krav også måtte kunne stilles til andre ansatte på grunn av tjenestens særlige karakter.

Også dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) viser at det kan være forenlig med EMK art. 10 at det kan stilles spesielle krav til offentlig ansatte. Se i denne sammenheng *Ahmed mfl. v. UK*, RJD 1998 s. 2356 som gjaldt begrensninger i overordnede kommunale tjenestemenn rett til å utøve politisk virksomhet for å sikre politisk nøytrale tjenestemenn og *Vogt v. Tyskland*, A 323 (1995) hvor det ble uttalt at en demokratisk stat kan kreve at tjenestemenn er lojale mot dens konstitusjonelle prinsipper. I den siste saken ble det imidlertid konstatert krenkelse av EMK art. 10. En oppsigelse av en lærer fordi hun var politisk aktiv i kommunistpartiet ble ansett for å være et uforholdsmessig inngrep. Plikten til lojalitet ble anvendt på samme måte overfor alle offentlig ansatte uavhengig av deres arbeid og plassering i hierarkiet. Stillingen innebar ingen sikkerhetsrisiko og det var ikke holdepunkter for at læreren hadde benyttet stillingen til å indoktrinere eller påvirke elever. Kommunistpartiets virksomhet var ikke ulovlig.

Det klare utgangspunktet er at offentlige tjenestemenns ytringsfrihet også omfatter ytringer om forhold som hører inn under arbeidsområdet og berører forholdet til arbeidsgiver. Hensynet til den offentlige debatt og den demokratiske styreform taler imot at den ansatte ikke skal kunne ytre seg om forhold som ligger innenfor eget arbeidsområde. Det må imidlertid kunne kreves at tjenestemannen presiserer at hun eller han uttaler seg på egne vegne. I en sak referert i årsmeldingen for 1995 s. 43 fremholdt jeg at det må anses som et gode at offentlige tjenestemenn har frihet til å delta i den alminnelige samfunnsdebatt på et område som vedkommende kjenner godt, og at dette tilsa at offentlige ansatte måtte kunne gå ut med faktisk informasjon som kunne bidra til balansert informasjon og fremme bedre forståelse om aktuelle problemstillinger.

Det gjelder likevel visse begrensninger. Arbeids-

giver kan for eksempel i betydelig grad bestemme at en ansatt ikke skal ha rett til å uttale seg på vegne av virksomheten, eller at han bare skal kunne uttale seg om bestemte forhold. Uttalelser på *institusjonenes vegne* kan således begrenses til den som er utpekt som talsmann eller talskvinne. Dette følger av arbeidsgiverens styringsrett. I en sak referert i ombudsmannens årsmelding for 1985 s. 25 ble redaktøren for informasjonskontoret i et direktorat ilagt en tjenestlig tilrettevisning og inntil videre fratatt retten til å uttale seg på direktoratets vegne. Bakgrunnen for dette var at redaktøren i et avisintervju uoppfordret hadde referert en uttalelse som hans fagstatsråd hadde kommet med mens vedkommende var stortingsrepresentant om at «løsnings av en del vesentlige spørsmål var uansvarlig dårlig». Ifølge avisintervjuet hadde redaktøren uttalt at forholdene ikke var blitt bedre etter at vedkommende var blitt statsråd. Redaktøren karakteriserte selv «forholdene som fatale». Daværende ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere direktoratets reaksjon. Det ble bl.a. vist til at redaktøren på eget initiativ hadde nevnt statsrådets tidligere uttalelse og ved den form som ble valgt fikk uttalelsen mer karakter av et personangrep enn en saklig menigstyring eller formidling av faktiske opplysninger.

Selv om arbeidsgiver kan begrense hvem som kan uttale seg på institusjonens vegne, innebærer ikke det at andre ansatte kan gis munnkurv mot å gi uttrykk for deres *personlige syn* innenfor rammen av den alminnelige ytringsfrihet. Ansatte som har faglige oppgaver og ansvar innenfor en virksomhet, for eksempel i sykehus eller utdanningssektoren, har rett til å gi uttrykk for sine meninger om forhold innenfor sitt fag- og ansvarsområde. Ledelsen i faglig selvstendige forvaltningsorganer må ha stor frihet til å kunne ytre seg på institusjonens vegne. Ledelsen ved et sykehus må kunne uttale seg kritisk til nedskjæringer ved sykehuset og en rektor ved en skole må kunne forsvare skolens interesser selv om dette ikke er i samsvar med standpunkt kommunens ledelse har inntatt.

I visse tilfeller legger imidlertid selve ansettelsesforholdet begrensninger på den ansattes rett til å ytre seg som privatperson. Ytringer om forhold innenfor eget arbeidsområde kan i vesentlig grad vanskeliggjøre gjennomføringen av planlagte beslutninger for vedkommende myndighet, og ha negativ innvirkning på samarbeidsforholdene. Særlig gjelder dette kritiske uttalelser fra embetsmenn nær den politiske ledelse i et departement. I denne forbindelse vil også faren for at virksomheten vil bli identifisert med tjenestemannens uttalelser stå sentralt. Det kan også anføres at offentlige tjenestemenn er ansatt for å tjene myndighetenes interesser og ikke for å skaffe seg innsikt i interne beslutningsprosesser med sikte på å fremsette private synspunkter i den offentlige debatt. Sololøp kan skape store vansker for den virksomhet vedkommende skal tjene.

Lojalitetsplikten er ikke nærmere spesifisert i

skrevne bestemmelser, men følger av det over/underordningsforhold som etableres gjennom tilsetningsavtalen og alminnelige, uskrevne prinsipper. Lojalitetsplikten innebærer i korte trekk at tjenestemannen plikter å ta hensyn til hva arbeidsgiveren er tjent med. Denne plikten går lengre enn selve oppfyllelsen av arbeidsavtalen. Tjenestemannen må for eksempel ikke uttale seg eller opptre på en slik måte at han skader virksomheten eller de interesser den ivaretar. Lojalitetsplikten gjelder både internt i virksomheten og i forhold til omverdenen. Hvor langt lojalitetsplikten går, må vurderes konkret, og vurderingen er sammensatt. Selv om det foreligger en lojalitetsplikt i kraft av ansettelsesforholdet, er det grunn til å understreke at lojalitetspliktens nærmere innhold og rekkevidde er uklar. Kravet til lojalitet inneholder både rettslige og etiske elementer, noe som gjør at den rettslige grensen mellom rettmessige og urettmessige ytringer kan være vanskelig å trekke. Det kan være at en tjenestemann av ulike grunner bør avstå fra en offentlig ytring selv om vedkommende ikke bryter noen rettsplikt og kan ilegges rettslige sanksjoner. Toleransen for uenighet og kritiske synspunkter innad i organet – eller mer generelt i offentlig forvaltning – vil her spille en viktig rolle.

Andras Schei, vår første Sivilombudsmann, gav allerede i 1976 uttrykk for at det «rår atskillig usikkerhet om lojalitetspliktens utstrekning» og fremholdt videre at «så aktuelt som spørsmålet er i praksis, ville det være meget ønskelig om det kunne bli bedre avklart», se Andreas Schei, Menigmann og myndighetene, Oslo 1976 s. 158. Også Ytringsfrihetskommisjonen anbefaler at det tas et lovgivningsinitiativ for å avklare lojalitetskravet nærmere, se NOU 1999:27 s. 132. Ytringsfrihetskommisjonen har for øvrig uttalt at det vil være «mer i tråd med de allmenne prinsipper for begrensning i ytringsfriheten om det stadfestes – som et minstekrav – at bare ytringer som påviselig unødvendig skader arbeidsgiver, som arbeidsgiver, kan anses som illojale», og at arbeidsgiveren bør ha «bevisbyrden for at skadelig illojalitet foreligger», se NOU 1999:27 s. 129.

Ved vurderingen av offentlige tjenstemenns ytringsfrihet i forhold til lojalitetsplikten, er det viktig å ta utgangspunkt i at det er ytringsfriheten som er vernet i Grunnloven og internasjonale konvensjoner og som rettslig sett har forrang. Det er begrensningene i ytringsfriheten som følge lojalitetsplikten som må nærmere angis og begrunnes. Forholdet mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten er derfor rettslig sett ikke en ren avveining av motstående hensyn av samme vekt. Skal lojalitetsplikten kunne begrense tjenstemannens alminnelige ytringsfrihet, må det foreligge brudd på tjenesteplikter som kan utledes av fastsatte regler eller omforente normer for tilbørlig adferd.

Ett hensyn som ofte vil ha betydning i slike saker, er sannsynligheten for at den ansattes ytringer

blir oppfattet som uttrykk for virksomhetens offisielle syn. Hvis denne identifikasjonsfaren er stor, tilsier det at tjenestemannen må ta særlige hensyn til den han utfører tjeneste for når han skal ytre seg. Det kan for eksempel være snakk om at han gjør det helt klart at han uttaler seg som privatperson og at synspunktene ikke står for virksomhetens regning. Dette vil i mange tilfeller være tilstrekkelig til å oppfylle lojalitetsplikten, ettersom identifikasjonsfaren fjernes. En sak referert i årsmeldingen for 1996 s. 45 kan illustrere dette. En ansatt ved et rådmannskontor i en kommune fikk en skriftlig irettesettelse fordi han i forbindelse med en sak som skulle behandles av kommunestyret, hadde henvendt seg direkte til politikerne «på siden av» rådmannens innstilling i saken med kritiske synspunkter på en rapport fra et granskningsutvalg. Han hadde også i sakens anledning skrevet et innlegg i lokalavisen med bl.a. kritikk av helse- og sosialsjefen i kommunen. I avisinnlegget hadde tjenestemannen undertegnet med «A, rådmannskontoret, X kommune». Dette var egnet til å gi inntrykk av at det var rådmannskontoret som sådan – herunder rådmannen – som stod bak kritikken som ble fremmet i avisinnlegget.

I den aktuelle saken hadde tjenestemannen heller ikke tatt forholdet opp med rådmannen før han fremmet sine kritiske synspunkter før han henvendte seg til kommunens folkevalgte og skrev leserinnlegget. Rådmannens uttrykksform var også på flere punkter uheldig og unødvendig skarp. Jeg fant på denne bakgrunn ikke grunnlag for å kritisere kommunens irettesettelse.

I enkelte tilfeller vil det imidlertid ikke være tilstrekkelig at den ansatte klargjør at vedkommende uttaler seg som privatperson. Forholdene kan ligge slik an at tjenestemannen for å oppfylle lojalitetsplikten må avstå fra å komme med ytringen. Virksomhetenes karakter og tjenstemannens arbeidsoppgaver vil her kunne ha betydning. Det kan her være forskjell på tjenstemenn som arbeider i et faglig uavhengig direktorat eller virksomhet og tjenstemenn som arbeider nær den politiske ledelse i et departement eller som ambassadør. Som nevnt tidligere, må ledere i faglig selvstendige forvaltningsvirksomheter ha en vid ytringsfrihet selv om det går på tvers av de politiske myndigheters syn. Og dette gjelder selv om vedkommendes uttalelser vil bli identifisert med virksomheten.

I Qvigstad-saken var det en rekke forhold som samlet sett gjorde at det måtte antas å foreligge en mulighet for at lesere av justisrådets artikkel i Aftenposten ville kunne komme til å trekke slutninger om norsk offisiell holdning, selv om presiseringen av at synspunktene bare stod for justisrådets egen regning ble oppfattet og lagt til grunn. Jeg pekte på at regjeringen enda ikke hadde tatt noe standpunkt til saken, justisrådets arbeidsoppgaver og nærhet til ambassadøren, de spesielle forholdene som gjør seg gjeldende i utenriks tjenesten og et nært



forestående besøk som den norske statsministeren skulle ha med president Bush.

I saken om lederen for fylkeskontoret i Forbrukerrådet, la jeg blant annet vekt på at det var snakk om å fortsette en debatt om saker som vedkommende allerede hadde engasjert seg sterkt i som leder av Forbrukerrådet i fylket. Det ble videre pekt på at han innehadde en ledende stilling innenfor Forbrukerrådet. I lys av dette ville det være i strid med lojalitetsplikten å fortsette debatten om sakene som privatperson, ettersom det var en åpenbar fare for at slike uttalelser ville bli knyttet opp mot den virksomheten han ledet. Jeg tok likevel forbehold om at tjenestemannen måtte kunne ta til motmæle mot direkte personangrep.

Det er grunn til å understreke at muligheten for identifikasjon må være reell, og det forutsetter at den understøttes av konkrete holdepunkter. Noe annet ville lett kunne føre til en uthuling av retten til å ytre seg i saker som ligger innenfor tjenestemannens arbeidsområde.

Det kan ikke alltid gis noe enkelt svar på hvor langt lojalitetsplikten strekker seg, men noen generelle kriterier av betydning kan trekkes frem. Jeg nevner stillingens arbeidsoppgaver og plassering, herunder nærheten til politiske myndigheter, om det er tilstrekkelig klargjort at vedkommende uttaler seg som privatperson, om uttalelsen bygger på korrekte faktiske opplysninger, uttalelsens formen og måten uttalelsen fremsettes på, og om uttalelsen er egnet til å skade arbeidsgiver eller andre på en utilbørlig måte.

Oppsummeringsvis vil jeg fremheve følgende kriterier som særlig vil ha betydning for bedømmelsen av om uttalelser på tjenestemannens eget arbeidsområde ligger innenfor yttringsfriheten:

- (1) Den ansatte må gi klart uttrykk for at vedkommende uttalelser seg som privatperson og ikke på virksomhetens vegne.
- (2) Den ansatte må ikke fremsette ytringer som er usanne eller bygger på et uriktig faktisk grunnlag.
- (3) Den ansatte må ikke velge en form og fremgangsmåte som umuliggjør eller vesentlig vanskeliggjør samarbeidet man øvrig ansatte i virksomheten.
- (4) Den ansatte må av hensyn til den interne beslutningsprosess etter omstendighetene finne seg i noe større begrensninger i yttringsfriheten før en avgjørelse er fattet.

Til slutt påpeker jeg at lojalitetsplikten også har etisk/moralske sider, som ikke kan knyttes til bruk av rettslige sanksjoner, men som mer må sees som utslag av tjenstlige tilrettevisninger og meningsytringer fra overordnet til underordnet enn som rettslige sanksjoner. Disse grensene kan være vanskelige å trekke i praksis.

## 2. Sen saksbehandling i forvaltningen

### *Innledning*

Etter forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11 a første ledd og alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling, har forvaltningen plikt til å forberede og avgjøre sakene «uten ugrunnet opphold». Hvorvidt fremdriften og saksbehandlingstiden i den enkelte sak oppfyller dette kravet, avhenger, som jeg påpekte i årsmeldingen 2001 kap. II s. 36, blant annet av sakens omfang og art, samt arbeidsbelastningen og de ressurser som står til disposisjon i vedkommende forvaltningsorgan. Klagen hit viser at også andre forhold kan ha stor innvirkning på behandlingstidens lengde.

Undersøkelser herfra avdekker i flere saker svikt i forvaltningsorganets rutiner for registrering av innkomne saker og/eller for restanseoppfølging. Svikt i slike rutiner fører lett til «ugrunnet opphold» i saksbehandlingstiden, jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd. Noen eksempler på slike klagesaker er omtalt i kap III s. 39. Når en sak trekker uforholdsmessig lenge ut, oppleves det også som en trussel mot den enkeltes rettssikkerhet. Det gjelder spesielt hvis forvaltningen ikke orienterer om forventet saksbehandlingstid og eventuelle forsinkelser i fremdriften, jf. forvaltningsloven § 11 a annet ledd og nærmere omtale nedenfor. Gode rutiner for å sikre forsvarlig fremdrift og orientering om saksbehandlingstid er av stor betydning for tilliten til forvaltningens saksbehandling generelt. Det er derfor viktig at forvaltningen er oppmerksom på at sviktende eller manglende rutiner for oppfølging av at innkomne saker behandles i «tur og orden», kan ha uheldige virkninger for tillitsforholdet mellom forvaltningen og borgerne langt ut over den enkelte sak.

Forvaltningsorganenes ledelse og administrasjon må derfor ta sitt ansvar alvorlig også når det gjelder å påse at organet har saksbehandlingsrutiner som sikrer at behandlingstiden og orienteringen om denne i den enkelte sak er i samsvar med forvaltningslovens regler og kravene til god forvaltningsskikk. Der hvor forholdet mellom sakstypene, tilgjengelige ressurser og arbeidsmengde gjør det nødvendig å differensiere og prioritere saksområder og/eller sakstyper, er det også viktig med en løpende vurdering av om den til enhver tid gjeldende prioritering er i overensstemmelse med de alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling. Mange forvaltningsorganer, både innen statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor, har her et betydelig forbedringspotensiale.

Som jeg også gjorde rede for i årsmeldingen 2001 s. 36, er forvaltningens praksis med å sende foreløpig svar, og forsinkelsesmelding dersom tidligere angitt svarfrist ikke kunne overholdes, i mange tilfeller utilfredsstillende. I 2002 mottok jeg mer enn 300 henvendelser som utelukkende gjaldt klage på sen saksbehandling, manglende foreløpig svar og/

eller forsinkelsesmelding fra forvaltningen. Også i 2002 mottok jeg et stort antall henvendelser der det i tillegg til klage på realiteten også ble klaget på saksbehandlingstiden, manglende foreløpig svar og/eller forsinkelsesmelding. Det store antallet klager knyttet til saksbehandlingstid og manglende foreløpige svar, gjør det vanskelig å spore noen generell forbedring i forvaltningens rutiner og praksis på dette området. Gjennom oppfølging av utvalgte forvaltningsorganer som tidligere har hatt problemer både med saksavviklingen og med rutiner for foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger, har jeg likevel kunnet konstatere at mine anmodninger om etablering eller forbedring av rutiner, har blitt fulgt opp med positivt resultat. Nedenfor har jeg omtalt noen forvaltningsorganer som dels har gjennomført og dels arbeider med å gjennomføre forbedringer i sine rutiner på disse punkter.

#### *Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten*

I årsmeldingen for 2001 s. 38–39 omtalte jeg flere klagesaker som gjaldt sen saksbehandling i Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune. Klagenes særlig lang behandlingstid i forbindelse med klagesaksbehandlingen i Plan- og bygningsetaten. I årsmeldingen for 2001 fremholdt jeg i denne forbindelse blant annet:

«En gjennomgående begrunnelse fra Plan- og bygningsetatens side for saksbehandlingstidens lengde, er at etaten ikke har tilstrekkelige ressurser til å utføre alle de oppgaver den er tillagt. Jeg har påpekt overfor Oslo kommune at den administrative ledelsen har ansvar for å organisere klagesaksbehandlingen slik at den blir forsvarlig og i samsvar med forvaltningsloven. I siste omgang er kommunens politiske og administrative ledelse ansvarlig for å tilføre etaten tilstrekkelige ressurser slik at Plan- og bygningsetaten kan utføre sine lovpålagte oppgaver.»

I flere klagesaker som gjaldt pålegg om retting av ulovlige forhold, ble det avdekket en lovstridig og uforsvarlig saksbehandling. Plan- og bygningsetaten begrunnet i en sak den lange saksbehandlingstiden med at etatens kapasitet var så betydelig redusert at etaten bare kunne behandle og forfølge saker hvor et ulovlig forhold ble ansett å medføre fare for helse-, miljø- og sikkerhet. I en annen sak viste etaten til at vedtak truffet av kontrollseksjonene (senere omorganisert som «Tilsynsprosjektet» i etaten) var nedprioritert og at behandlingen av klagesakene var utsatt på ubestemt tid. I forbindelse med undersøkelsen av saken fikk imidlertid ombudsmannen opplyst at etaten hadde gjennomført et overtidsprosjekt der disse klagesakene ble prioritert. Det ble i den forbindelse opplyst at det var ca. 35 klagesaker som fortsatt ikke var behandlet. Jeg bad Byrådsavdeling for næring og byutvikling om å følge opp forholdet og holde meg orientert om hva som ble gjort.

Avslutningsvis i min omtale av disse forholdene i årsmeldingen for 2001 opplyste jeg at jeg fortsatt ville følge nøye med på utviklingen i Plan- og bygningsetaten.

Også i 2002 har ombudsmannen mottatt klager på saksbehandlingstiden i klagesaker som er til behandling i Plan- og bygningsetaten. Antall klager har imidlertid gått ned og etaten har iverksatt tiltak som synes å ha redusert saksbehandlingstiden vesentlig. Plan- og bygningsetaten har opplyst at overtidsprosjektet omtalt ovenfor har medført at alle de ubehandlede tilsynssakene er ferdigbehandlet fra kommunens side. I et møte med Plan- og bygningsetaten 15. januar 2003, hvor to av mine kontorsjefer og representanter fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Kommunal- og regionaldepartementet deltok, ble det redegjort nærmere for problemene etaten har hatt og de tiltak som er iverksatt. Ifølge Plan- og bygningsetatens opplysninger er restansesituasjonen og saksbehandlingstiden i klagesakene vesentlig forbedret i 2002. Etaten opplyste på møtet at saksbehandlingstiden i klagesakene pr. 1. januar 2003 holdt seg innenfor seks ukers fristen som er vedtatt for byggesaker ved endring i plan- og bygningsloven i 2002 (ennå ikke trådt i kraft), jf. Ot.prp. nr. 112 (2001–2002).

#### *Oslo kommune, Næringsetaten*

Næringsetaten i Oslo kommune behandler bl.a. søknader om serverings- og skjenkebevillinger, og i årsmeldingen for 2001 s. 39 påpekte jeg at saksbehandlingstiden i slike saker kunne være lang. Jeg viste også til at det var viktig at saksbehandlingen var betryggende og at saksbehandlingstiden var forsvarlig for å sikre næringsdrivende forutberegnelighet og forsvarlige rammebetingelser.

Også i 2002 har jeg avsluttet saker der Næringsetaten har måttet tåle kritikk for saksbehandlingstiden. I en av sakene (2001–2451) hadde restauranten klaget over stans av ølleveringen. Klagen skulle avvises, men ble i stedet liggende ubehandlet i elleve måneder uten at klageren fikk skriftlig tilbakemelding om behandlingen av klagen. Jeg gav uttrykk for at dette ikke kunne aksepteres. Kommunen hadde gitt skriftlig og muntlige orienteringer om hva som var årsaken til at ølleveringen stanset, men den besvarte ikke selve klagen og gav heller ingen muntlig eller skriftlig tilbakemelding om den videre behandlingen av klagen. Jeg påpekte at det også kunne synes som om Næringsetaten ikke hadde full oversikt over sammenhengen mellom klagen over leveringsstansen, som igjen hadde sin bakgrunn i manglende bevilling for den nye perioden, og innkommet ny søknad om bevilling for den samme perioden. Saksbehandlingen av de ulike sidene av saken fremstod etter mitt syn som unødvendig uoversiktlig fra kommunens side.

En annen sak (2001–2331) gjaldt sen behandling av et selskaps søknad om skjenkebevilling i forbin-

delse med en aksjeoverdragelse til ny eier. Etter alkoholloven § 1–10 faller skjenkebevilling bort ved overdragelse av virksomheten. Det samme gjelder ved overdragelse av alle eller en dominerende andel av aksjene i selskap som eier slik virksomhet. Den som har overtatt virksomheten, kan imidlertid drive videre på den tidligere bevillingen i inntil tre måneder etter overdragelsen, såfremt bevillingsmyndigheten er underrettet om dette. Overgangsordningen er begrunnet i behovet for å unngå driftsavbrudd ved overdragelse, og det framgår av forarbeidene til alkoholloven at Sosialdepartementet la til grunn at tre måneder normalt ville være tilstrekkelig tid til å behandle og avgjøre en ny bevillingssøknad. Dersom overgangsperioden utløper uten at bevillingssaken er avgjort, faller retten til å skjenke alkohol bort. Et driftsavbrudd vil kunne påføre virksomheten et stort tap, som i verste fall kan ende opp med konkurs. Jeg påpekte derfor at det måtte kreves av bevillingsmyndigheten at saksbehandlingen både generelt og i den enkelte sak ble lagt opp ut fra dette slik at unødig tap kunne unngås. Samtidig ville det være et krav at saken ble tilstrekkelig opplyst før vedtak kunne treffes, jf. forvaltningsloven § 17. I denne saken var den totale saksbehandlingstiden på elleve måneder. Selv om en ikke uvesentlig del av den samlede forsinkelsen skyldtes forhold utenfor kommunens kontroll, understreket jeg at saksbehandlingstiden samlet sett med fordel kunne ha vært kortere, jf. forvaltningsloven § 11 a og slik alkoholloven § 1–10 første ledd forutsetter. Jeg anbefalte at kommunen arbeidet for å korte ned behandlingstiden i slike saker.

Kommunen har senere opplyst at den fortløpende arbeider med saksbehandlingsrutinene for å få kortere behandlingstid. Næringsetaten har arbeidet med å tilrettelegge for innsending av søknader på Internett og elektronisk overføring til saksbehandlingssystemet. Kommunaldepartementet har dessuten godkjent kommunens søknad om forsøk med delegasjon av vedtaksmyndighet ved tildeling av salgs- og skjenkebevillinger i saker som ikke volder tvil eller er av prinsipiell betydning og det ikke foreligger spesielle forhold eller negative uttalelser. Forsøket, som skal vare i fire år, innebærer at Næringsetatens etatsjef har vedtaksmyndighet i disse sakene. Nye rutiner om forenkling av saksgangen skal være iverksatt.

Videre har kommunen opplyst at det nå blir sendt ut foreløpige svar med angivelse av omtrentlig saksbehandlingstid, både ved første gangs behandling og i klagesaker. Om nødvendig blir det sendt forsinkelsesmeldinger. Høringsinstansene blir purret opp dersom deres uttalelse er helt nødvendig for den videre behandling av saken. Næringsetaten har dessuten innskjerpet bruk av restanselister for oppfølging av sakene.

Jeg vil fremdeles ha behandlingstiden i Næringsetaten under observasjon.

#### *Utlendingsdirektoratet*

I årsmeldingen for 2001 s. 37 varslet jeg at jeg ville følge utviklingen i UDI med tanke på den lange saksbehandlingstiden i direktoratet. Jeg hadde i 2001 mottatt omkring 50 klager over sen saksbehandling og manglende svar i UDI og om lag 20 året før. I årene 1997–1999 hadde jeg til sammenligning mottatt godt under ti klager per år. Mitt inntrykk var likevel at situasjonen hadde bedret seg noe siste halvår av 2001.

På bakgrunn av innkomne klager synes situasjonen å ha bedret seg også i 2002. Jeg mottok således 14 klager over sen saksbehandling og manglende svar i UDI i 2002, dvs. en nedgang på 36 saker. Mange av disse sakene ble ordnet ved telefonhenvendelser herfra til UDI. Ingen av de innkomne klagen endte opp med kritikk fra min side. UDIs egne angivelser av forventet saksbehandlingstid (lagt ut på Internett) synes også å vise at situasjonen generelt er bedre enn i fjor.

Behandlingstidene kan imidlertid svinge med antall innkomne saker, og jeg vil derfor fortsatt følge situasjonen i UDI i tiden fremover.

#### *Folketrygdkontoret for utenlandssaker*

Jeg har over en lang periode årlig mottatt flere klager over sen saksbehandling og manglende svar fra Folketrygdkontoret for utenlandssaker (FFU). Av klagen har det fremgått at det heller ikke er sendt foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a eller melding om forsinkelse. Jeg har tatt opp disse spørsmålene med FFU flere ganger, se blant annet årsmeldingen for 1995 s. 15.

I 1999 bad jeg igjen FFU om å redegjøre for saksbehandlingstiden for de ulike sakstypene ved kontoret. Det ble også bedt om en oversikt over de rutiner som FFU skal følge når det gjelder bruk av foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11a. Jeg bad videre om å få opplyst om det var innarbeidet rutiner for utsendelse av forsinkelsesmeldinger. FFU svarte at det siden 1997 hadde skjedd en betydelig reduksjon av kontorets restanser og at det var oppnådd kortere saksbehandlingstid på stort sett alle saksområder. FFU hadde likevel forståelse for at enkelte fortsatt fant grunn til å klage på lang saksbehandlingstid og opplyste at det var iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden ytterligere. FFU opplyste også at det var etablert bedre rutiner for utsending av foreløpig svar og at forsinkelsesmelding ble sendt.

I 2001 og våren 2002 mottok jeg fortsatt mange klager på sen saksbehandling i FFU, som også avdekket mangler når det gjelder utsending av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger. På denne bakgrunn tok jeg initiativ til et møte med FFU. I møtet, som ble avholdt i juni 2002, redegjorde FFU for den aktuelle situasjonen og for iverksatte tiltak som

innebar at svært mye var gjort for å få ned saksbehandlingstiden. Resultatene som fremgikk av statistikken ble karakterisert som svært gode. Når det gjaldt de såkalte «Norgessakene», som gjelder personer bosatt her, og som har pensjonsrettigheter i land Norge har inngått pensjonskonvensjoner med, gjensto likevel mye arbeid for å få ned saksbehandlingstiden.

Også i løpet av høsten 2002 har jeg mottatt klager på saksbehandlingstiden og manglende forsinkelsesmeldinger fra FFU. Jeg vil fortsatt følge utviklingen nøye. Avhengig av antall klager og klagegrunn, vil jeg vurdere å iverksette mer omfattende undersøkelser av saksbehandlingsrutinene i FFU.

### 3. Innsyn i søkerlister – forvaltningens praktisering av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4.

#### *Innledning*

I min melding til Stortinget for 2001 redegjorde jeg for min behandling av klager på avgjørelser om å begrense innsynet i offentlige søkerlister, se årsmeldingen s. 35–36. Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 ble endret ved lov nr. 98 for 2000. Endringen trådte i kraft 1. januar 2001. Også i 2002 har det vært saker om innsyn i søkerlister. Jeg har lagt til grunn at det må foretas en konkret og individuell vurdering av den enkelte søkers behov og ønsker og at det må legges til grunn at det skal tungtveiende grunner til for å gjøre unntak dersom det gjelder stillinger av særlig offentlig interesse.

#### *Den konstitusjonelle kontrollen*

Ved undersøkelsen av en klage som gjaldt innsyn i søkerlisten til stillingen som departementsråd ved Statsministerens kontor (SMK-saken), referert i årsmeldingen for 2001 s. 98, henviste jeg til den mer enn 150 år gamle praksis med å oversende fullstendige lister over søkere til de embeter som ble besatt ved kongelig resolusjon. Den omstendighet at en fullstendig oversikt over søkere ville bli offentlig i forbindelse med Stortingets konstitusjonelle kontroll, antok jeg måtte tilsi at terskelen for å gjøre unntak burde legges høyt. Jeg så det også slik at åpenheten i forbindelse med den etterfølgende konstitusjonelle kontrollen lå fast, særlig fordi den var forankret i Grunnloven § 75 f og Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 a og at det her var tale om en langvarig og konsekvent praksis. Forholdet til den konstitusjonelle kontrollen var for øvrig ikke nevnt i forbindelse med behandlingen av lovendringen.

#### *Forhistorien*

Forhistorien kan kaste lys over hvilke krav som bør stilles for at det skal kunne gjøres unntak og hvordan regelen i dag skal praktiseres.

Regelen om offentlighet for søkerlister kom inn i offentlighetsloven ved vedtakelsen av loven i 1970. I Ot.prp. nr. 70 (1969–70) var det foreslått at dokumenter i saker angående ansettelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste skulle være unntatt fra offentlighet. Under behandlingen i Justiskomiteen fikk forslaget tilslutning av fire medlemmer. Fem av medlemmene ville helt sløyfe unntaket fra offentlighet for ansettelses- og opprykkssaker. Et kompromissforslag oppnådde flertall under behandlingen i Odelsting og Lagting. Kompromisset besto i å legge til grunn forslaget i proposisjonen, men med et tillegg om at unntaket ikke skulle gjelde søkerlister, se Innst. O. nr. XIV (1969–70). Offentlighetsutvalget hadde kommentert spørsmålet om offentlighet for søkerlister. Utvalget pekte på at det «kunne være direkte skadelig» og ellers kunne medføre personlige ubehageligheter hvis det ble offentlig kjent at vedkommende hadde søkt en offentlig stilling.

Før offentlighetsloven trådte i kraft, var praksis å unnta fra offentlighet søkere som hadde tatt forbehold om å få sitt navn offentliggjort. Jeg har ikke kunnet finne at dette førte til en tilsvarende endring i praksis med å oversende fullstendige oppgaver over embetsøkere i forbindelse med den etterfølgende konstitusjonelle kontrollen. Unntatt offentlighet i forbindelse med tilsettingen synes med andre ord å ha vært sett på som et eget forhold.

Offentlighet for søkerlister ble drøftet i St.meld. nr. 32 (1997–98) «Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen», s. 78 flg. Tidligere vurderinger er det redegjort for på s. 79–80 i meldingen. I meldingen ble det pekt på at kontrollhensynet «i noen grad ivaretas av den formelle kontrollen Stortinget utøver etter Grunnloven § 75 bokstav f.», se s. 80 annen spalte. Noe mer om den konstitusjonelle kontrollen kan jeg ikke se har vært nevnt. Regjeringen tok i meldingen s. 80–81 ikke standpunkt til hvordan avveiningen burde slå ut for søkerlistenes vedkommende. Justiskomiteen mente at det burde være en «mulighet for enkeltpersoner til på eget initiativ å reservere seg fra offentlighet», jf. Innst. S. nr. 21 (1998–99) s. 15. Komiteen mente at reglene om partsinnsyn fortsatt ville gi «en god kontroll», selv om allmennhetens innsyn i søkerlistene begrenses noe.

I forbindelse med behandlingen av lovforslaget om adgangen til å reservere seg, understreket komiteen at loven var formulert som en «adgang, men ingen plikt til å unnta opplysninger fra offentligheten», jf. Innst. O. nr. 21 (2000–01) s. 5.

#### *Endring i praksis*

I St. meld. nr. 5 (2001–02) om embetsutnemningar m.m. 1. juli 2000–30. juni 2001 het det:

«Ved lov 15. desember 2000 nr. 98 vart ymse føresegner i offentleglova endra. Endringane gjeld frå 1. april 2001. Etter ikraftsetjinga gjev

offentleglova § 6 nr. 4 nytt fjerde og femte punktum forvaltningsorganet høve til å unnta opplysningar om søkjarar frå innsyn, dersom søkjaren sjølv ber om det. I dei sakene der søkjarane ikkje ynskjer sitt namn offentleg er det oppgjeve kor mange anonyme søkjarar dette gjeld. Dersom Stortinget som ledd i sin kontrollverksemd ynskjer innsyn i dei komplette søkjarlistene vil desse bli oversend Stortinget i eigen ekspedisjon.»

Dette ble referert i Innst. S. nr. 59 (2001–02). Kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde «ingen merknader». I St. meld. nr. 11 (2002–03) ble den nye praksis med å unnlate å ta med de søkere som reserverte seg mot å stå på søkerlisten også nevnt. I meldingen er det også her påpekt at dersom «Stortinget som ledd i sin kontrollverksemd ynskjer innsyn i dei komplette søkjarlistene vil desse bli oversend Stortinget i eigen ekspedisjon». I Innst. S. nr. 96 (2002–03) ble praksisendringen ikke kommentert.

Departementet synes ut fra dette å ha lagt til grunn at endringen i offentlighetsloven nødvendigjorde en endring av praksis for Stortingets konstitusjonelle kontroll med embetsutnevnelserne.

#### *Betydningen av endret praksis*

Jeg finner det riktig kort å forklare hvorfor jeg fant grunn til å henvise til den offentlighetspraksis som var fulgt i nærmere 150 år.

I sin bok «Kontroll og konstitusjon», Oslo 2002, s. 618, påpeker Fredrik Sejersted at Stortingets etterfølgende kontroll med ansettelser er et «kontrollområde med lange tradisjoner og faste prosedyrer». Sejersted nevner videre at regjeringen allerede i 1854 begynte med å oversende en særskilt årlig melding over sine utnevnelser, og «dette har vært gjort siden», se s. 448. Fra 1875 ble oversendelsen gitt som Dokument, i dag skjer det som en Stortingsmelding. Etter Stortingets Forretningsorden § 12 nr. 8 a hører det under kontroll- og konstitusjonskomiteen å gjennomgå og gi innstilling til Stortinget om «regjeringens meldinger om embetsutnevnelser og om utvalg, styrer og råd».

I SMK-saken forutsatte jeg på denne bakgrunn at den offentlighet som hadde blitt praktisert siden 1854 lå fast og at den måtte legges til grunn når forvaltningen skulle ta stilling til spørsmålet om å gjøre unntak fra hovedregelen om offentlighet for søkerlister. Den omleggingen av praksis ved oversendelsen for den konstitusjonelle kontrollen som skjedde da jeg henviste til denne synes basert på et ønske om å harmonisere denne praksis med den praksis som følges ved søkerlistene i forbindelse med utnevningssaken.

Det kan i denne sammenheng være av interesse å påpeke at da det skjedde en endring i praksis med offentliggjøringen av søkerlistene i slutten av 1960-årene, førte det ikke til en tilsvarende begrensning av offentlighet i forbindelse med den konstitusjonelle

kontrollen. Da synes Stortinget og regjeringen å ha hatt en annen oppfatning av disse spørsmål.

Den etterfølgende kontrollen er som nevnt tuftet på Grunnloven § 75 bokstav f og står således forfatningsrettslig sett på egne ben. Det var bakgrunnen for at jeg la til grunn at denne praksis var grunnleggende og den som departementet og forvaltningen måtte ta utgangspunkt i ved vurderingen av spørsmålet om å unnta noen fra søkerlistene. Forvaltningen synes imidlertid nå å ha tatt det motsatte utgangspunkt, og latt vedtakelsen av lovendringen og praktiseringen av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 være bestemmende for hvordan offentlighet i forbindelse med den konstitusjonelle kontrollen skal praktiseres.

Da det i Stortinget ikke har fremkommet innsigelser mot den nye praksis i forbindelse med den konstitusjonelle kontrollen, må jeg legge til grunn at Stortinget ikke har noe å bemerke til omleggingen. I så fall vil den offentlighet som siden 1854 har vært praktisert omkring søkere til statens embeter ikke lenger kunne anføres som argument for en streng praktisering av unntaket i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4.

#### **4. Skattyters rett til innsyn i ligningskontorets forslag til vedtak i ligningsnemndene**

##### *Innledning*

Mange skattytere som skal ha en ligningssak opp til behandling i en av nemndene (ligningsnemnda, overligningsnemnda, fylkesskattenemnda eller Riksskattenemnda) ønsker å se administrasjonens (ligningskontorets, fylkesskattekontorets eller Skattedirektoratets) forslag til vedtak før vedtaket blir fattet av nemnda.

Ligningsadministrasjonens forslag til nemndene er ansett som interne arbeidsdokumenter etter ligningsloven § 3–4 nr. 2 bokstav c), som ligningsmyndighetene etter en skjønnsmessig vurdering kan unnlate å gi skattyteren innsyn i.

Finansdepartementets veiledende retningslinjer av 26. januar 1984 har inntil høsten 2002 gitt utgangspunktet for skjønnsvurderingen. Her het det:

«Enhver skattyter har i utgangspunktet rett til å få se dokumenter som angår hans ligning. I § 3–4 nr. 2 er det fastsatt enkelte unntak fra denne retten. Dersom ikke særlige grunner taler imot det, bør skattytere gis anledning til å se også dokument som er regnet opp i nr. 2.»

I Utv. (Dommer, uttalelser m.v. i skattesaker og skattespørsmål) 2000 s. 1349 har Skattedirektoratet utdypet disse retningslinjene slik:

«Det er således klart at utgangspunktet er at skattyter skal gis innsyn i saksdokumenter med mindre særlige grunner taler imot, og at det bør tilstrebes åpenhet overfor skattytere når det gjelder slikt innsyn.»

Det store antall saker som ligningsmyndighetene avgjør hvert år, gjør at det må stilles store krav til effektivitet i den ordinære ligningsbehandlingen. Derfor er det særdeles viktig at hensynet til kontradiksjon og rettssikkerhet blir godt ivaretatt når det er spørsmål om å endre ligningen. Det gjelder uavhengig av om endringsspørsmålet kommer opp som følge av klage fra skattyter eller på ligningsmyndighetenes eget initiativ. Ved utstrakt bruk av meroffentlighet i administrasjonens forslag til vedtak i nemnda overfor skattyter, er det lettere å kontrollere at hensynet til kontradiksjon og rettssikkerhet er tilfredsstillende ivaretatt. Dette gjør seg særlig gjeldende hvor det i innstillingen fra ligningskontoret bygges på et nytt faktum eller en annen rettsanvendelse enn tidligere. Skattyters behov for innsyn tilsier at det praktiseres meroffentlighet i hele utkastet til ligningsvedtak, og at det ikke skilles mellom administrasjonens rettslige vurderinger og de faktiske opplysninger som legges til grunn i saken. En særlig grunn til at ligningsmyndighetene ikke bør trekke et skille mellom faktum og rettsanvendelse ved vurderingen av innsynsbegjæring, er at skillet mellom faktum og rettsanvendelse i administrasjonens forslag og nemndas vedtak kan være uklart. Dersom det praktiseres meroffentlighet også i de rettslige vurderingene, vil skattyter selv kunne kontrollere om forslaget fullt ut bygger på tidligere kjent rettsoppfatning eller om ligningsmyndighetene har tatt inn nye/supplerende rettslige vurderinger i forslaget som eventuelt kan imøtegås før vedtak fattes. Ligningsadministrasjonen slipper da også skille faktum og juss før det gis innsyn i vedtaksutkastet, noe som antakelig vil være en fordel for administrasjonens arbeidsbelastning.

#### *Klager til ombudsmannen*

Med jevne mellomrom har jeg mottatt klager fra skattytere som har fått avslag på en anmodning om å få innsyn i administrasjonens forslag til vedtak i nemnda. I meldingen for 2001 har jeg gjengitt to saker om skattyters rett til innsyn i ligningsadministrasjonens forslag til vedtak i ligningsnemndene, se s. 118–120 og s. 120–122.

I den første saken nektet Skattedirektoratet skattyter innsyn i sitt forslag til Riksskattenemndas vedtak i skattyters egen klagesak. Til grunn for avslaget syntes å ligge en avveining mellom direktoratets oppfatning av skattyters behov for å se forslaget og hensynet til administrasjonens generelle ressursituasjon og fremdrift i saksbehandlingen. I min avsluttende uttalelse la jeg til grunn at selv om ligningsadministrasjonens innstillinger til nemndene er interne arbeidsdokumenter, så gjelder det et meroffentlighetsprinsipp som forplikter administrasjonen til å gi innsyn uten noen vurdering av skattyters behov, med mindre det i det konkrete tilfellet foreligger særlige grunner som taler mot å gi innsyn.

I den andre saken nektet ligningskontoret skattyter innsyn i sitt forslag til overligningsnemndas vedtak i skattyters egen klagesak under henvisning til ligningskontorets generelt vanskelige arbeidssituasjon. I denne saken uttalte jeg at det ikke var tilstrekkelig å vise til en generelt vanskelig arbeidssituasjon på ligningskontoret. Ligningskontoret måtte konkret grunngi hvorfor innsyn i forslaget i denne saken ville føre med seg vesentlig ekstraarbeid.

Deretter, i juli 2001, orienterte Skattedirektoratet meg om at det ville foreta en gjennomgang av innsynspraksis på bakgrunn av min kritikk i de to klagesakene. Ifølge Skattedirektoratet var hensikten med denne gjennomgangen å utarbeide bedre retningslinjer for praktiseringen av skattyters rett til innsyn.

Jeg er kjent med at ligningsmyndighetene fra sommeren 2001 og frem til direktoratet 26. august 2002 fastsatte nye retningslinjer for ligningsetatens praktisering av skattyters innsynsrett i forslag til nemndsvedtak, stort sett praktiserte skattyternes innsynsrett i overensstemmelse med det syn jeg gav uttrykk for i brevet 22. mai 2001 til Skattedirektoratet.

#### *Skattedirektoratets nye retningslinjer 26. august 2002*

I Skattedirektoratets nye retningslinjer 26. august 2002 punkt 2 het det blant annet:

#### **«Nærmere om skattyters innsynsrett i forslag til nemndsvedtak**

Selv om forslag til nemndsvedtak anses som et internt saksdokument som kan unntas fra innsyn etter ligningsloven § 3–4 nr. 2 bokstav c, skal skattyter i de tilfellene det anmodes om innsyn i et slikt dokument alltid gis adgang til å gjøre seg kjent med kontorets beskrivelse av sakens faktiske side i vedtaksforslaget. (Det skal således ikke lenger vurderes om det er noen «særlige grunner» som taler imot å gi skattyter innsyn, jf. Finansdepartementets «Veiledende retningslinjer for ligningskontorene vedrørende skattyters adgang til saksdokument» av 26. januar 1984 nr. 6. Disse retningslinjene er foreslått opphevet, se nærmere nedenfor.)

Skattyters innsynsrett gjelder fra det tidspunkt det foreligger et ferdig utarbeidet forslag til vedtak. Den gjelder på alle stadier i saksforberedelsen, dvs. både forslag til vedtak i ligningsnemnda, overligningsnemnda, fylkesskattenemnda og Riksskattenemnda. Har ligningskontoret kompetanse til å treffe vedtak i saken selv, kan det gis innsyn i faktumbeskrivelsen før vedtak treffeside

#### *Nærmere om omfanget av innsynsretten – forslagens faktiske opplysninger*

I forarbeidene til ligningsloven § 3–4, Ot.prp. nr. 29 (1978–79) side 67, fremgår det at innsynsretten bygger på prinsippene i forvaltningsloven §§ 18–20. Selv om dokumentet er unntatt fra partsinnsyn etter forvaltningsloven § 18 annet ledd, gir forvaltningsloven § 18 fjerde ledd en

part rett til å gjøre seg kjent med den del av dokumentet som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Rettslige vurderinger faller utenfor denne bestemmelsen. Ligningsloven gir ikke skattyter en tilsvarende ubetinget rett til innsyn i de faktiske opplysningene som ligger til grunn for vedtaket. Skattedirektoratet har likevel kommet til at tilsvarende bør gjelde, noe som innebærer at skattyter alltid skal gis innsyn i forslaget om tale av hva saken gjelder, saksforholdet, sakens gang, skattyters anførsler osv. Kontorets forslag til rettslige vurderinger i forslaget til nemndsvedtak faller derimot utenfor skattyters innsynsrett. Faktiske opplysninger som omtales under den rettslige vurderingen kan unntas fra innsyn så lenge disse fremgår av faktumbeskrivelsen som sendes skattyter.

Ligningsloven § 3–4 nr. 1, jf. nr. 2, gir bare regler om skattyters rett til innsyn i saksdokumenter, men sier ikke noe om hvor langt ligningsforvaltningen bør gå i å gi skattyter innsyn. Av hensyn til likebehandling av skattytere, effektiv saksbehandling og at det er nemndene som treffer realitetsavgjørelse i saken, er Skattedirektoratet av den oppfatning at det normalt ikke skal gis innsyn i kontorets forslag til rettslige vurderinger i vedtaksutkastet. Er skattyter uenig i nemndas rettslige vurdering av saken, må skattyters adgang til å imøtegå nemndas vedtak anses tilstrekkelig ivaretatt gjennom klageadgangen i ligningsloven § 9–2.»

Etter min mening var det nærliggende å forstå de nye retningslinjene fra Skattedirektoratet som en innsnevring av det meroffentlighetsprinsipp som Finansdepartementet hadde lagt til grunn i sine retningslinjer 26. januar 1984, og som jeg i mine uttalelser ovenfor hadde lagt til grunn at ligningsmyndighetene var forpliktet til å følge. Finansdepartementets retningslinjer gav ingen holdepunkter for å skille mellom faktiske og rettslige vurderinger i saksdokumentene ved vurderingen av en innsynsbehandling.

#### *De nye retningslinjene endres 5. november 2002*

Foran har jeg fremhevet betydningen av meroffentlighet overfor skattyter selv i hans eller hennes egen endringssak. Jeg besluttet derfor at jeg av eget tiltak ville undersøke Skattedirektoratets nye retningslinjer nærmere.

Retningslinjenes avgrensning av skattyters innsyns adgang til vedtaksforslagets faktiske side ble i mellomtiden utsatt for kritikk fra flere hold. Før forholdet ble tatt opp med Skattedirektoratet høsten 2002, foretok direktoratet en ny vurdering av skattyters rett til innsyn i administrasjonens forslag til nemndene. Jeg ble underrettet om resultatet av denne nye vurderingen ved gjenpart av Skattedirektoratets brev 5. november 2002 til ligningsetaten. Her het det blant annet:

«Retningslinjene i brev 26. august 2002 er blitt sterkt kritisert ved at de begrenser skattyters

innsynsrett til vedtaksforslagets faktiske side. Skattedirektoratet fant derfor grunn til å vurdere spørsmålet på nytt, og har blant annet forelagt spørsmålet om å gi skattyter innsynsrett i hele forslaget til nemndsvedtak for Fylkesskattesjefenes forening og Ligningsutvalget, særlig med tanke på hvilke konsekvenser dette vil få for det praktiske ligningsarbeidet. Tilbakemeldingene har vært noe blandet, gjerne slik at rene prinsipielle hensyn har talt for å gi fullt innsyn mens ressursituasjonen og praktisk tilrettelegging har vært anført mot å gi slikt innsyn.

Den praksis som til nå har vært fulgt, er etter Skattedirektoratets oppfatning i samsvar med de krav som kan utledes av ligningslovens bestemmelser. Skattedirektoratet har likevel etter en avveining av ovennevnte hensyn kommet til at skattytere som ber om innsyn i forslag til nemndsvedtak, heretter som hovedregel skal gis innsyn i hele forslaget, jf. ligningsloven § 3–4 nr. 1. Etter ligningsloven § 3–4 nr. 2 bokstav c kan slikt dokument likevel holdes tilbake. Skattedirektoratet forutsetter imidlertid at det sjeldent vil være grunnlag for å nekte skattyter innsyn etter denne bestemmelsen. Det må i så fall skje etter en konkret vurdering av om det foreligger tungtveiende grunner i den konkrete sak, og ikke generelt under henvisning til kontorets ressursituasjon, fremdrift i saken eller andre generelle hensyn.»

Disse nye retningslinjene var i samsvar med det jeg tidligere hadde uttalt. Jeg skrev derfor til Skattedirektoratet:

«Jeg har merket meg endringen av retningslinjene for praktisering av skattyters innsynsrett i direktoratets brev 5. november 2002 til ligningsetaten, slik at skattytere som ber om innsyn i forslag til nemndsvedtak, heretter som hovedregel skal gis innsyn i hele forslaget, jf. ligningsloven § 3–4 nr. 1. Likeledes har jeg merket meg at Skattedirektoratet forutsetter at det kun unntaksvis, og da bare når det etter en konkret vurdering foreligger tungtveiende grunner i den enkelte sak, vil være grunnlag for å nekte skattyter innsyn etter ligningsloven § 3–4 nr. 2 bokstav c.»

## **5. Masseforvaltning – Lånekassen og Husbanken**

### *Innledning*

Gjennom behandlingen av klagesaker på Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen) og Husbanken er jeg blitt oppmerksom på at det knytter seg særlige utfordringer til saksbehandlingen i forvaltningsorganer som har et så stort antall saker til behandling at det kan kalles «masseforvaltning» (Lånekassen mottar ca. 615 000 søknader og brev pr. år.) Flere slike saker har vært referert i tidligere årsmeldinger. Jeg har også uttalt meg generelt om problemstillinger knyttet til masseforvaltning. Problemstillingene er fortsatt aktuelle, og jeg vil i det følgende gi en oversikt over klagesaker som illustrerer problemene. De

fleste klagesakene som har vært behandlet av ombudsmannen gjelder Lånekassen. Det har imidlertid også vært noen klager på Husbankens vedtak om bostøtte. Jeg uttalte i meldingen for 1995 s. 13 at det forhold at en rekke offentlige organer har utviklet Edb-systemer til bruk i saksbehandlingen (automatisert saksbehandling), reiser nye rettssikkerhetsmessige spørsmål. Jeg viste til at i klagesakene var det flere eksempler på uheldig bruk av standard svar. Den automatiserte saksbehandlingen kunne også gjøre det vanskelig å foreta legalitetskontroll og kontroll med faktum.

#### *Lånekassen*

I en sak referert i årsmeldingen for 1995 s. 51 uttalte jeg at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og ulovfestede prinsipper om god forvaltningsskikk ikke rokkes ved at saksbehandlingen er mer eller mindre automatisert. Jeg fant imidlertid at Lånekassens praksis med ikke å oppgi saksbehandlerens navn, samt at brev ikke var undertegnet, ikke kunne kritiseres i de tilfeller sakene var behandlet rent maskinelt, dvs. der det ikke fantes noen saksbehandler i egentlig forstand. I de tilfeller der en saksbehandler foretok en vurdering eller traff et valg som virket inn på saksutfallet, ville det derimot være best i samsvar med god forvaltningsskikk at navnet var oppgitt. Lånekassen opplyste senere at de i enkelte kategorier saker ville oppgi saksbehandlerens navn i brevene.

Flere klagesaker gjelder misnøye med at Lånekassen innskrenker forskriftsbestemmelser og ikke utøver skjønn. Utdannings- og forskningsdepartementet gir for hvert studieår forskrifter om tildeling av lån og stipend fra Lånekassen. Disse er gitt i medhold av lov 26. april 1985 nr. 22 om utdanningsstøtte til elever og studenter § 9 første ledd. Det fremgår av bestemmelsens annet ledd at Lånekassens styre kan gi «nærmere regler» om tildeling av lån og stipend. Slike nærmere regler er gitt av Lånekassens styre.

I en del tilfeller har de «nærmere regler» medført en innsnevring i anvendelsesområdet til forskriftsbestemmelsene. Dette gjelder blant annet forskriftsbestemmelser som åpner for at Lånekassen skal foreta skjønnsmessige vurderinger. Forvaltningen har gitt uttrykk for at det er behov for regler som er enkle å praktisere og i mindre grad gir rom for individuelle, skjønnsmessige vurderinger. Ved masseforvaltning vil et slikt regelverk i større grad kunne bidra til effektivitet og likebehandling. Fra publikums side kan imidlertid et slikt regelverk fremstå som lite smidig. Problemstillingen er belyst gjennom flere klagesaker.

I årsmeldingen for 1998 s. 13 uttalte jeg at omfanget av Lånekassens virksomhet, samt hensynet til likebehandling, var bakgrunnen for at reglene i forskriften var utformet slik at det i mindre grad var rom for individuelle skjønnsmessige vurderinger i enkeltsakene. I en del tilfeller klages det over dette,

slik at klagen i realiteten gjelder utformingen av regelverket, og det er da normalt lite ombudsmannen kan gjøre.

Videre uttalte jeg at noen av bestemmelsene i utdanningsstøtteforskriften åpner for at det kan foretas konkrete skjønnsmessige vurderinger. Med hjemmel i utdanningsstøtteleven § 9 annet ledd har Lånekassens styre i mange tilfeller foretatt en vidtgående standardisering av skjønnnet i interne «nærmere regler» til forskriftsbestemmelsene. Styret har blant annet uttrykkelig fastsatt hvilke skjønnsmomenter som er relevante. Gjennom klagesakene hadde jeg erfart at andre skjønnsmomenter som ble anført av låntakeren i den enkelte sak, ikke ble vurdert konkret. I tillegg hadde enkelte av klagesakene avdekket at Lånekassen i sine «nærmere regler» i andre tilfeller legger til grunn en innskrenkende tolking av forskriftsbestemmelsene, også i tilfeller der det ikke er tale om bestemmelser som åpner for skjønn. Lånekassens ansatte er ved sin saksbehandling bundet av de «nærmere regler», slik at disse kan få avgjørende betydning for omfanget av de rettigheter elever og studenter faktisk får når det gjelder utdanningsstøtte. Et gjennomgående trekk syntes å være at Lånekassen i for stor grad hadde lagt avgjørende vekt på innholdet av sine nærmere regler, og at disse rent faktisk var anvendt som forskrifter i forvaltningslovens forstand. De «nærmere regler» er imidlertid ikke vedtatt og kunngjort etter de regler som gjelder for forskrifter i forvaltningsloven kap. VII.

I sak referert i årsmeldingen for 1998 s. 171 uttrykte jeg tvil om innsnevringen i «nærmere regler» var rettslig holdbar. Saken gjaldt unntak fra forskriftenes bestemmelser om at støtte til videregående og høyere utdanning bare kan tildeles i til sammen elleve år. I forskriften fremgikk at Lånekassen vurderer om det kan tildeles støtte ut over denne tiden. I de «nærmere regler» var det angitt i hvilke tilfeller det kunne gjøres unntak. De «nærmere regler» måtte etter Lånekassens syn anses for å gi en uttømmende regulering av unntaksadgangen, og søknad ble derfor ikke vurdert individuelt på skjønnsmessig grunnlag før den ble avslått. Jeg uttalte at for Lånekassen som har et stort antall saker å behandle, kan det ofte være formålstjenlig at slike vide vurderingstemaer forenkles ved at det oppstilles nærmere retningslinjer som til en viss grad standardiserer kriteriene i loven eller forskriften. Det er likevel grenser for hvor langt forvaltningen kan gå i å innskrenke en skjønnsmessig regel i lov eller forskrift på denne måten gjennom instruks, retningslinjer og praksis. Adgangen beror på en tolkning av lov- eller forskriftsbestemmelsen som hjemler skjønnsutøvelsen. Det er tvilsomt om retningslinjer kan utformes helt kategorisk slik at det ikke blir noe igjen til skjønnsutøvelsen. Jeg pekte videre på at Lånekassens nærmere regler, slik de var anvendt, måtte betraktes som forskrifter materielt sett, slik at kravene til utredning, forhåndsvarsel, høring, form og kunngjøring i forvaltningsloven kap. VII kom til anvendelse.



I årsmeldingen for 1998 var det på s. 174 og 178 også referert to andre saker med spørsmål om Lånekassens innskrenkende fortolking av regelverket til klagerens ugunst var holdbar. Den ene saken gjaldt fradrag i utdanningsstøtten på grunnlag av formue som fremgikk av søkerens ligning to år tilbake i tid. Den andre saken gjaldt avslag på søknad om utdanningsstøtte på bakgrunn av forskriftenes bestemmelse om behovsprøving mot samboerens formue. I begge sakene stilte jeg meg sterkt tvilende til om Lånekassens standpunkt var i tråd med utdanningsstøtteloven, formålet med støtteordningen som sådan, og formålet med de konkrete bestemmelsene i forskriften som det var tale om. Siden bestemmelsene i de «nærmere regler» hvor den innskrenkende fortolking etter Lånekassens syn fremgikk, i praksis ble anvendt slik at de var bestemmende for låntakernes materielle rettigheter, oppstod det videre også i disse sakene spørsmål om reglene reelt sett var å betrakte som forskrifter.

Jeg har behandlet flere saker om Lånekassens rutiner for klagesaksbehandling. I sak referert i årsmeldingen for 1997 s. 15 fant jeg at saksbehandlingen ikke var i samsvar med forvaltningsloven § 33. Istedenfor å sende en klage over et avslag på søknad om utdanningsstøtte videre til Lånekassens klagenemnd, ble klager informert om at søknaden hadde vært oppe til «fornytt behandling» med det resultatet at avslaget ble opprettholdt. Lånekassen anførte at det første avslaget var å anse som en nullitet, og at det derfor var riktig å treffe et nytt vedtak i saken som igjen kunne påklages til klagenemnda. Jeg kritiserte Lånekassens behandling av klagesaken, da jeg fant det lite naturlig å anse det første avslaget som en nullitet – det riktige måtte være å se på dette som et ledd i underinstansens klagesaksforberedelse, jf. forvaltningsloven § 33 annet ledd. Jeg uttalte videre at uansett om det ble lagt til grunn at det første avslaget var ugyldig, ville det ha vært best i overensstemmelse med prinsippet i forvaltningsloven § 33 og god forvaltningsskikk om saken var blitt sendt til klagenemnda etter at førsteinstansen hadde behandlet klagen. Jeg påpekte at praksisen kunne føre til misforståelser og forsinkelser i saksbehandlingen.

En tilsvarende problemstilling var oppe i en sak som gjaldt saksbehandlingsrutiner ved Arbeidskontoret Majorstua, referert i årsmeldingen for 1996 s. 58. Arbeidskontoret opplyste at den hadde lagt om sine rutiner ved klagesaksbehandlingen og iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. I saken vurderte jeg holdbarheten av arbeidskontorets praksis med ikke uten videre å oversende innkomne klager til klageinstansen. Jeg fant ikke avgjørende innvendinger til praksisen med å ikke oversende klagen til klageinstansen med mindre klageren fastholdt klagen etter å ha mottatt arbeidskontorets (nye) vedtak etter klagebehandling. Forutsetningen var imidlertid at arbeidskontoret gav en nærmere begrunnelse for vedtaket, og at dette gav grunn til å tro at kla-

geren ville kunne endre sin oppfatning. Jeg uttalte videre at det for den enkelte klager måtte presiseres at vedkommende hadde en ubetinget rett til å få saken behandlet av klageinstansen. Tidsfristen som arbeidskontoret satte for klageren til å opprettholde klagen, måtte dessuten ikke anvendes for strengt i klagerens disfavør. Ut fra dette kunne den ekstra «runden» med klageren sees på som en form for videre tilretteleggelse av klagesaken.

I en sak referert i årets melding på s. 177 var samme spørsmål oppe igjen. Også i denne saken uttalte jeg at Lånekassens praksis med ikke å oversende en sak direkte til klagenemnda når vedtaket blir opprettholdt, kunne aksepteres dersom visse forutsetninger var oppfylt. Forutsetningen var (som jeg uttalte i ovennevnte sak) at Lånekassen gav en utfyllende begrunnelse for vedtaket og at det ble presisert overfor den enkelte klager at vedkommende har en ubetinget rett til å få saken behandlet i klagenemnda. I tillegg uttalte jeg at dersom klagen ble fastholdt, måtte Lånekassen sørge for at saken ble sendt til klagenemnda umiddelbart, slik at saksbehandlingen ikke ble vesentlig forsinket som følge av behandlingsmåten. I denne konkrete saken kritiserte jeg Lånekassens saksbehandling, idet en henvisning til Lånekassens forskrifter om klageadgang ikke kunne anses for å i tilstrekkelig grad ha opplyst klageren om at vedkommende hadde en ubetinget rett til å få brakt saken inn for klagenemnda. Jeg bad Lånekassen om å innarbeide rutiner for å forhindre slike feil i fremtiden.

### *Husbanken*

Ordningen med bostøtte er regulert gjennom lov 1. mars 1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank kap. 3. Det fremgår av lovens § 16 første ledd at bostøtte skal gis etter retningslinjer som er fastsatt av Stortinget.

Mange klagesaker hit gjelder beregningen av søkerens inntekt. Bostøtte gis til bestemte husstander med samlet inntekt under nærmere fastsatte grenser. Det følger av Husbankens retningslinjer for tildeling av bostøtte § 8 første ledd at utgangspunktet for inntektsberegningen er den sist tilgjengelige skatteligging. Etter § 8 femte ledd kan denne fravikes dersom husstandens økonomiske situasjon er vesentlig endret og det vil virke urimelig om endringen ikke blir tatt i betraktning.

I en sak referert i årsmeldingen for 2000 side 143 gjorde klageren gjeldende at det ville virke urimelig om ikke inntektsendringen, som skjedde da samboeren flyttet ut, ble tatt i betraktning. Jeg uttalte at siktemålet med bostøtteordningen måtte være å yte hjelp på det tidspunktet hjelperen trengs idet husstandens aktuelle støttebehov kommer best til uttrykk gjennom inntekten i stønadsperioden. Jeg var enig med Husbanken i at administrative hensyn nødvendigvis gjør at saksbehandlingen i bostøttesaker til en

viss grad automatiseres og at man derfor har en hovedregel som retningslinjenes § 8 første ledd. Retningslinjenes § 8 femte ledd åpner imidlertid for at denne inntektsfastsettelsen kan fravikes på visse vilkår. Det forutsettes her at det kan bli aktuelt å legge husstandens faktiske formue og inntekt i perioden til grunn. Vilårene for å bruke denne beregningsmåten er at inntektsendringen er vesentlig, og at det må virke urimelig om ikke endringen blir tatt i betraktning. Jeg redegjorde nærmere for innholdet i en slik vurdering og mente at Husbanken ikke hadde foretatt en slik konkret vurdering av bostøttesøknaden som reglene krever.

I en sak jeg har hatt til behandling i 2002 (sak 2001–1661), ble det for øvrig opplyst at systemet automatisk vil legge siste ligning til grunn dersom det likevel være gunstigere for søkeren enn å benytte unntaksregelen. I den saken var det også spørsmål om hvilken inntektsgrense (minstepensjonsbeløp) som skulle benyttes når unntaksbestemmelsen om faktisk inntekt kom til anvendelse. Det forelå ingen bestemmelser om dette. Husbanken opplyste at det er fast praksis å bruke minstepensjonsbeløpet to år tilbake, uavhengig av om det er ligningsinntekten to år tilbake eller periodens inntekt som anvendes idet Husbanken viste til at to ulike inntektsgrenser ville gi et uoversiktlig regelverk og et system som ville bli vanskelig å forholde seg til, bl.a. fordi man da måtte ha to forskjellige inntektsgrenser for samme søknadsår. Jeg uttrykte forståelse for at slike administrative hensyn blir tillagt stor vekt i denne type saker. Det er nødvendig at en slik stønadsordning er lett å praktisere, og behovet for en viss grad av automatisering gjør seg derfor gjeldende.

Jeg har også mottatt klager over bruk av standardsvar i bostøttesaker, noe jeg vurderer å se nærmere på.

## **6. Straffegjennomføringsloven – enkelte saksbehandlingsspørsmål**

Straffegjennomføringsloven 18. mai 2001 nr. 21 trådte i kraft 1. mars 2002 (med unntak av lovens § 10 første ledd bokstav c) og avløste fengselsloven 12. desember 1958 nr. 7. Loven suppleres av forskrifter fastsatt av Justisdepartementet og utfyllende retningslinjer gitt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 27 (1997–98) om kriminalomsorgen sluttet Stortinget seg til at kriminalomsorgen ble inndelt i regioner, og at Fengselsstyrets myndighet til å avgjøre klager over vedtak truffet lokalt ble delegert til regionene. De nye regionene, som ble etablert fra 1. januar 2001, avløste de tidligere fengselsdistriktene og fylkesenhetene i friomsorgen. Ettersom straffegjennomføringsloven på dette tidspunktet ennå ikke var vedtatt, gav det daværende Fengselsstyret nærmere retningslinjer for saksbehandlingen i overgangsperioden.

En sak som illustrerer enkelte rettslige problemer knyttet til den praksis som ble fulgt i overgangsperioden etter etableringen av regionene, men før straffegjennomføringsloven trådte i kraft, er referert i årets melding på s. 211.

Av klager jeg har mottatt vil jeg særlig fremheve klager over reaksjoner på brudd (tidligere kalt refesler) og klager over avslag på søknader om overføring til andre anstalter. I forhold til reaksjonssakene vil jeg særlig være oppmerksom på risikoen for ulik praksis, for eksempel med hensyn til reaksjonsnivå, mellom regionene. Dette fordi myndigheten til å ilegge reaksjoner og behandle klager over reaksjonene nå er delegert til lokalt og regionalt nivå. Det er ikke gitt skriftlige retningslinjer til regionene om reaksjonsnivået. Jeg vil ha denne problemstillingen til observasjon med tanke på en mulig undersøkelse fra min side.

Det er ellers saker om overføring mellom anstalter som ligger i ulike regioner som reiser særlige spørsmål. I motsetning til tidligere er det nå som hovedregel det fengselet det søkes overføring til som skal avgjøre søknaden, så lenge den innsatte ikke er dømt til straff i mer enn ti år. Er den innsatte dømt til straff av fengsel i mer enn ti år, skal søknaden behandles av regionen som det mottakende fengselet ligger i. Åpenbart grunnløse søknader kan likevel avslås av det fengselet den innsatte sitter i. Innføringen av vilkåret «åpenbart grunnløs» reiser nye tolkningsspørsmål, og en eventuell klage over at søknaden er avslått som åpenbart grunnløs, skal behandles av den regionen som er overordnet det fengselet den innsatte sitter i. Denne regionen har ikke myndighet til å innvilge overføring til et fengsel som ligger i en annen region og vil derfor bare kunne overprøve hvorvidt søknaden er åpenbart grunnløs. Dersom regionen kommer til at søknaden likevel ikke kan avslås som åpenbart grunnløs, må den derfor sende saken over til det fengselet det søkes overføring til, eventuelt regionen dersom den innsatte er dømt til straff av fengsel i mer enn ti år.

Jeg har besøkt flere fengsler og har også i inneværende år planer om fengselsbesøk. I samtaler med innsatte ved Oslo fengsel var de innsatte særlig opptatt av ubegrunnede forskjeller i regimene avhengig av hvilken avdeling de innsatte satt på. Varetektsinnsatte klaget over at de satt isolert til tross for at retten ikke hadde pålagt dem restriksjoner, eller at de ble sittende isolert også etter at restriksjonene var utløpt. Dette er en problemstilling som jeg vil være opptatt av fremover. Et særlig problem er at mens politiarrestene er under ombygging, disponerer Oslo politidistrikt 40 celler i Oslo fengsel som midlertidig sentralarrest. Dette fører til et press på Oslo fengsel og kan føre til at innsatte i praksis blir isolert selv om de ikke er undergitt restriksjoner, eventuelt at de blir nektet fellesskap også etter at restriksjonene er opphørt. Jeg har derfor tatt opp spørsmålet med Oslo fengsel og påpekt at utgangspunktet etter straffe-

gjennomføringsloven § 17 er at innsatte skal ha fellesskap, og at dette også gjelder varetektsinnsatte som ikke er pålagt restriksjoner eller hvor restriksjonene er bortfalt.

Plassproblemene relaterer seg for øvrig ikke bare til Oslo fengsel, men til hele østlandsområdet og Bergensområde. Det kan medføre at varetektsinnsatte blir sittende i politiarrest i en periode etter at fengslingskjennelse foreligger. Dette er en problemstilling jeg har tatt opp tidligere, jf. årsmeldingen 1997 s. 38, og som jeg igjen vurderer å undersøke nærmere og ta opp som egen sak.

I forhold til Oslo fengsel har jeg ellers tatt opp at den skriftlige orienteringen som gis de nyinnsatte ikke inneholder informasjon om retten til å klage til ombudsmannen. Jeg har derfor fått utarbeidet en slik orientering, og det tas også sikte på å undersøke nærmere hvilken informasjon som gis i andre fengsler. Juss Buss har for øvrig under utarbeidelse en ny utgivelse av Fangehåndboka, et tiltak jeg vil støtte.

## **7. Plan- og bygningsmyndighetenes prøving av privatrettslige forhold**

### *Innledning*

Et forhold som stadig dukker opp i praksis, er plan- og bygningsmyndighetenes vurdering av privatrettslige forhold ved byggesaksbehandlingen. Hvor langt plan- og bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt etter forvaltningsloven § 17 går når det gjelder å avklare privatrettslige forhold som hjemmelsspørsmål, nabogrenser etc. har vært et tema i flere saker ombudsmannen har behandlet. Dersom det er tvil om slike forhold, blir det ofte fra klagerens side (typisk naboen til tiltakshaver eller grunneieren der tiltakshaver har bruksrettigheter) anført at plan- og bygningsmyndighetene har plikt til å undersøke disse forholdene nærmere og at byggesøknaden må avvises eller avslås inntil det foreligger en rettskraftig domsavgjørelse som fastslår om tiltakshaver har rett til å få gjennomført tiltaket.

Flere saker som omhandler denne problemstillingen er omtalt i ombudsmannens årsmeldinger. Også en sak som er referert i årets melding på s. 322, gjelder plan- og bygningsmyndighetenes behandling av privatrettslige forhold i en byggesak. Saken reiste særlig spørsmål om fylkesmannens vektlegging av nye opplysninger om privatrettslige forhold ved klagebehandlingen i forhold til avstandskravet i plan- og bygningsloven § 70 nr. 2. På bakgrunn av den praktiske interesse det er knyttet til disse problemstillingene, har jeg funnet grunn til å omtale forholdet i noe større bredde i dette kapitlet.

### *Utgangspunkter*

Utgangspunktet er at privatrettslige forhold og konflikter faller utenfor det plan- og bygningsmyndig-

hetene skal ta stilling til. Reglene i plan- og bygningsloven regulerer i utgangspunktet bare den rettslige situasjonen mellom myndighetene og den tiltakshaver som ønsker å få gjennomført tiltak av betydning for arealbruken i det aktuelle området. Rettslig sett har en byggetillatelse med andre ord ikke betydning for rettsforholdet mellom private.

Det følger av plan- og bygningsloven § 95 nr. 2 at plan- og bygningsmyndighetene skal påse, ut fra de opplysninger som er gitt i søknaden, at «tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven». I Bygningslovkomiteens innstilling (1960) side 177 het det at komiteen ikke hadde «funnet å pålegge bygningsrådet som en alminnelig plikt å påse at også bestemmelser i andre lover blir fulgt». At byggetillatelse ble gitt, innebar «at det ikke fra bygningslovgivningens side er noe til hinder for at arbeidet utføres i samsvar med søknaden og tillatelsen». Bygningslovkomiteen presiserte videre at bygningsmyndighetene ikke skulle ta «standpunkt til om private byggservitutter eller andre private rettsforhold kan være til hinder for at arbeidet utføres».

Plan- og bygningsmyndighetenes primæroppgave er altså å kontrollere at søknads- og meldepliktige tiltak ikke strider mot bestemmelser gitt i plan- og bygningsloven eller mot bindende arealplaner eller forskrifter vedtatt med hjemmel i loven. Plan- og bygningsmyndighetenes vedtak må med andre ord hjemles i plan- og bygningslovgivningen. Innsigelser fra en nabo om at byggetiltaket vil være i strid med naboloven eller private byggeservitutter, faller således utenfor plan- og bygningsmyndighetenes kompetanse. I utgangspunktet er det bare i den utstrekning plan- og bygningsloven selv gir anvisning på prøving av privatrettslige forhold, at plan- og bygningsmyndighetene skal ta stilling til dette, jf. for eksempel ombudsmannens årsmelding 1986 s. 150.

Dette kan føre til at en tiltakshaver får tillatelse av plan- og bygningsmyndighetene til å gjennomføre tiltak som er i strid andre privates rettigheter vernet ved avtale eller særlige lovbestemmelser. Private som på dette grunnlag vil bestride byggetillatelsen, vil normalt være henvist til å reise sak for domstolene mot tiltakshaver for å hindre at byggetiltaket blir utført. Selv om tiltakshaver har fått en gyldig byggetillatelse, kan naboene for eksempel reise søksmål ved domstolene for å få prøvd om byggetiltaket er i strid med naboloven § 2. Dersom retten gir naboene medhold, kan det medføre at byggetiltaket nektes gjennomført. Se om denne problemstillingen ombudsmannens årsmeldinger for 1987 s. 13 og 1988 s. 166.

Et spørsmål som reiser seg i forhold til anførsler av privatrettslig karakter, er hvor langt plan- og bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt går i forhold til tiltakshavers rettigheter, og om søknaden kan avvises fordi tiltakshaver mangler rettslig inter-

esse i å få en tillatelse som uansett ikke kan realiseres. Jeg kommer tilbake til dette nedenfor.

Det fremgår av det som er sagt ovenfor, at plan- og bygningsmyndighetene heller ikke kan avslå et byggetiltak fordi det er i strid med eller krever tillatelse etter annen forvaltningslovgivning. Etter plan- og bygningsloven § 95 nr. 1 annet ledd, jf. nr. 2 annet ledd, har imidlertid plan- og bygningsmyndighetene et samordningsansvar dersom tiltaket er betinget av tillatelse fra andre myndigheter eller planer for tiltaket skal legges frem for slik myndighet. Saken skal da legges frem for vedkommende myndighet til uttalelse, og så lenge forholdet til berørte sektormyndigheter ikke er brakt i orden, kan det ikke gis igangsettingstillatelse selv om tiltaket er i samsvar med plan- og bygningslovgivningen.

Reguleringsbestemmelsene gitt i planen med hjemmel i plan- og bygningsloven § 26 må legges innenfor den ramme som følger av plan- og bygningsloven § 22 og § 25. Også lovens § 2, lovens formålsparagraf, vil angi en ramme for hva plan- og bygningsmyndighetene kan gi av reguleringsbestemmelser. Loven hjemler ikke at det gis bestemmelser i reguleringsplanen som regulerer privatrettslige forhold, for eksempel at kommunen eller andre sikres forkjøpsrett eller andre rettigheter til privat grunn gjennom reguleringsbestemmelsene. Det fremgår av forarbeidene til loven at enkeltpersoner eller grupper ikke i medhold av § 26 kan pålegges handleplikter av privatrettslig karakter. Reguleringsbestemmelser kan imidlertid få privatrettslige virkninger. En sak referert i ombudsmannens årsmelding 1998 s. 311 gjaldt en tillatelse til å fradele et bebygd område på en øy med vilkår om arealet ble sikret tinglyst parkeringsplass på fastlandet. Kravet om tinglyst parkeringsplass i tillatelsen var satt med hjemmel i reguleringsbestemmelsene som gjaldt for området. Eieren klaget på at det ble satt et slikt vilkår og anførte at dette var av privatrettslig karakter. Klageren fikk ikke medhold av ombudsmannen. I min uttalelse fremholdt jeg bl.a.:

«--- Et krav om tinglysning gjør det privatrettslige tilsnittet ved parkeringsvilkåret mer fremtredende og samtidig blir vilkåret mer tyngende. Jeg er likevel i tvil om dette kan være avgjørende. Når det ikke foreligger planer om opparbeidelse av større parkeringsarealer ved bryggeanlegg nær ---, vil et krav om tinglysning være den eneste effektive måten å sikre parkeringsplasser på, jf. for øvrig parallellen til bestemmelsen om sikret atkomst i plan- og bygningsloven § 66 nr. 1. Jeg viser også til at det i forarbeidene er presisert at «enkeltpersoner gjennom bestemmelsene kan bli pålagt å oppfylle visse vilkår, for eksempel å opparbeide støyvoller eller sette opp støyskjermer dersom de ønsker å utnytte sin eiendom til boligformål eller til å bidra til andre fellesanlegg»».

Selv om privatrettslige forhold i utgangspunktet

er plan- og bygningsmyndighetene uvedkommende, må dette således presiseres og modifiseres noe, jf. mer om dette nedenfor.

*Tilfeller hvor privatrettslige forhold har betydning for plan- og bygningsmyndighetenes saksbehandling og avgjørelse*

1. Som nevnt kan plan- og bygningsloven selv gi anvisning på at privatrettslige rettigheter må undersøkes før det kan gis tillatelse. Enkelte bestemmelser i plan- og bygningsloven oppstiller som vilkår at bestemte privatrettslige forhold foreligger før det kan gis byggetillatelse, jf. for eksempel § 66 nr. 1, som krever at en byggetomt skal være sikret atkomst for å kunne gi tillatelse til bygging eller deling og § 66 nr. 2, som krever at avløpsvann skal være sikret før fradeling eller oppføring av bygning kan tillates. Eksistensen og omfanget av privatrettslige rettigheter vil her kunne være avgjørende for om fradelings- eller byggetillatelse kan gis. Tilsvarende vil det også kunne bero på eksistensen og omfanget av privatrettslige rettigheter om kravet i § 65 om tilfredsstillende adgang til drikkevann for å få byggetillatelse, er oppfylt.

Også i forhold til plan- og bygningsloven § 70 nr. 2 om avstand fra nabogrense kan privatrettslige forhold være avgjørende for om det kan gis byggetillatelse. Dersom eiendomsgrensene er uklare, slik at det er usikkert om avstandskravet på minimum fire meter mellom omsøkte bygning og naboeiendommen er overholdt, kan søknaden avslås inntil forholdet er avklart, jf. Odd Jarl Pedersen m.fl., Plan- og bygningsrett (2000) s. 207. Tiltakshaver må da først sørge for å få avklart hvor eiendomsgrensen går før det gis byggetillatelse.

Saken referert i årets melding på s. 322, gjaldt et liknende tilfelle. I denne saken fant jeg grunn til å kritisere at fylkesmannen unnlot å legge vekt på privatrettslige forhold som ikke var omstridt da fylkesmannen behandlet klagesaken og som var av direkte betydning for vurderingen av om byggetiltaket var i strid med § 70 nr. 2.

Saken gjaldt oppføring av et anneks på en bebygd fritidseiendom. Ifølge byggetillatelsen skulle bygget oppføres fire meter fra nabogrensen. Etter at kommunen hadde gitt byggetillatelse og bygget var oppført, men før fylkesmannen fikk saken til klagebehandling, ble det avklart at bygningen var oppført delvis på naboeiendommen. Grunnen til at dette først ble avklart i ettertid, skyldtes antakelig at det ikke var sendt korrekt nabovarsel til eieren av naboeiendommen. Fylkesmannen la ved sin behandling av klagesaken til grunn at spørsmålet om hvor eiendomsgrensen gikk var en privatrettslig strid mellom partene som det lå utenfor plan- og bygningsmyndighetenes kompetanse å avgjøre. Bygningen var tillatt oppført og plassert i henhold til søknad og kart og kommunen hadde sørget for sakens opplysning i

samsvar med den begrensede undersøkelsesplikten forvaltningen hadde i forhold til privatrettslige forhold. Kommunen hadde ingen plikt til å undersøke om tiltakshaver hadde rett til å disponere over tomta i forbindelse med behandlingen av byggesaken. Strid om eiendomsgrensen ble først påberopt etter at byggetillatelsen var gitt og bygningen var oppført. Selv om det var klart at bygningen var oppført delvis på nabogrunnen da fylkesmannen behandlet klagen, var ikke dette avgjørende. Det var tiltakshaver som i første rekke hadde ansvaret for at det privatrettslig grunnlaget for søknaden var i orden.

I min avsluttende uttalelse i saken fremholdt jeg at jeg ikke hadde innvendinger mot kommunens vurdering av de privatrettslige forholdene i saken siden kommunen ikke var kjent med at bygget ville bli oppført inn på naboeiendommen da byggetillatelsen ble gitt. Det sentrale spørsmålet var imidlertid hvilken plikt fylkesmannen hadde til å ta hensyn til de nye opplysningene som forelå da fylkesmannen behandlet saken som klageinstans, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd. Fylkesmannen hadde kun vurdert kommunens skjønnsutøvelse og vedtak på bakgrunn av de opplysningene som forelå på det tidspunktet kommunen fattet det påklagde vedtaket. Under henvisning til forvaltningsloven § 34 annet ledd, hvor det er fastsatt at klageinstansen kan «prøve alle sider av saken og herunder ta stilling til nye omstendigheter», fremholdt jeg at fylkesmannen ved vurderingen av om bygningen var oppført i samsvar med avstandskravet i § 70 nr. 2, hadde plikt til å ta hensyn til opplysningene om at bygget delvis var oppført på naboens eiendom. Dette var et relevant rettslig forhold (rettsfaktum) som hadde direkte betydning for fylkesmannens vurdering av om avstandskravet i § 70 nr. 2 var oppfylt. Hovedregelen om at privatrettslige forhold ikke var relevant for plan- og bygningsmyndighetenes vurdering, måtte modifiseres noe i forhold til om kravene i § 70 nr. 2 var overholdt. Og det gjaldt særlig i et tilfelle som dette, hvor det var klart at bygningen var oppført delvis på nabogrunn i strid med § 70 nr. 2 og byggetillatelsen.

2. Privatrettslige forhold kan også komme inn som relevante skjønnsmoment ved tolkningen og anvendelsen av plan- og bygningslovgivningen. Hvilken relevans og vekt det skal legges på private interesser, typisk nabohensyn, vil bero på en tolkning av den enkelte bestemmelse. Ett eksempel på en bestemmelse hvor myndighetene også plikter å trekke inn nabohensyn er § 70 nr. 1, hvor tap av utsikt og lysforhold etc. vil være et sentralt vurderingstema i forbindelse med godkjenning av bygningens plassering og byggehøyde. Et annet eksempel er § 78 hvor ulempe- og sjenanse for beboerne i strøket vil være et sentralt vurderingstema ved plassering av bedrifter og anlegg m.v. Også i dispensasjonssaker vil nabohensyn være et sentralt moment som kan tilsi at dispensasjon nektes eller at det stilles vilkår. Som

eksempler kan nevnes dispensasjon fra regler i lov eller plan om avstand til naboeiendom, bygningens høyde, utnyttelsesgrad etc. Jeg nevner også at reglene om nabovarsel i plan- og bygningsloven § 94 nr. 3 er en klar indikasjon på at plan- og bygningsmyndighetene skal ta nabomessige hensyn.

Fra ombudsmannens praksis vises det for øvrig til årsmeldingen for 1988 s. 166 om forholdet mellom granneloven og plan- og bygningsloven og årsmeldingen for 2000 s. 269 om betydningen av privatrettslige forhold ved vurderingen av plan- og bygningsloven § 70 nr. 2. Den sistnevnte saken gjaldt oppføring av en bølgebryter og fortøyningsfeste i sjøen, og reiste spørsmål om ulemper knyttet til naboeiendommenes atkomstrett over sjøen (tilfottsretten) var et privatrettslig forhold som falt utenfor det plan- og bygningsmyndighetene skulle vurdere etter § 70 nr. 2. Fylkesmannen la til grunn at plan- og bygningsmyndighetene ikke kunne nekte tiltaket med henvisning til at det kom i strid med tilfottsretten siden dette var en naboulempen av privatrettslig art som falt utenfor plan- og bygningsloven. I min uttalelse i saken la jeg til grunn at hindringer for tilgjengeligheten til naboeiendommene sjøveien var saklige hensyn i forhold til § 70 nr. 2, og bemerket at det var vanskelig å trekke noe klart skille mellom «privatrettslige forhold» og andre relevante hensyn i et tilfelle som dette. Siden fylkesmannen ikke hadde tatt tilstrekkelig hensyn til nabointeressene, ble fylkesmannen bedt om å vurdere saken på nytt.

3. Omfanget av plan- og bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt i forhold til privatrettslige forhold, har vært vurdert i flere ombudsmannssaker. Jeg viser til ombudsmannens årsmeldinger for 1979 s. 65, 1988 side 159 og 1995 s. 227.

Siden plan- og bygningsmyndighetenes oppgave ved avgjørelsen av et søknadspiktige tiltak er å påse at tiltaket ikke strider mot bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. § 95 nr. 2 første ledd, kan plan- og bygningsmyndighetene ikke ha noen generell plikt til å undersøke underliggende privatrettslige forhold før tillatelse gis. I en sak referert i ombudsmannens årsmelding for 1988 s. 159 ble det på den bakgrunn lag til grunn det ikke etter forvaltningsloven § 17 kunne utledes noen generell plikt for bygningsmyndighetene til å varsle eieren/bortfesteren av en eiendom når det kom inn en søknad om byggetillatelse fra den som festet eiendommen.

Det kan på denne bakgrunn uansett bare bli tale om en begrenset undersøkelsesplikt i forhold til privatrettslige forhold, jf. forvaltningsloven § 17. Noe annet ville også være en ugjørlig oppgave for plan- og bygningsmyndighetene.

Ombudsmannen har imidlertid lagt til grunn at plan- og bygningsmyndighetene i en viss, begrenset utstrekning må undersøke om det planlagte tiltaket

kommer i strid med private rettsforhold. Plan- og bygningsmyndighetene kan ikke helt uten videre avvise å vurdere tiltakshavers rett i forhold til andre rettighetshavere, for eksempel en grunneier som protesterer, under henvisning til at dette er et privatrettslig forhold. Ved å gi tillatelse til byggetiltaket legger plan- og bygningsmyndighetene til rette for en faktisk utnyttelse av eiendommen som kan komme klart i strid med andre private parter rettsstilling. Det synes da ikke urimelig at plan- og bygningsmyndighetene pålegges en viss undersøkelsesplikt.

I årsmeldingen for 1979 s. 65 uttalte daværende ombudsmann Sandene at det var vanskelig å angi noe generelt om hvor langt undersøkelsesplikten går, og at den enkelte situasjon og type konflikt trolig måtte undergis en konkret vurdering. Undersøkelsesplikten gikk antakelig lenger når det gjaldt spørsmål om tiltakshaveren hadde rett til å bygge på en annen manns eiendoms grunn når denne protesterte, enn når en nabo protesterte mot byggesøknaden under henvisning til en negativ servitutt som påstås å være til hinder for bygging av nærmere bestemt art. De konsekvenser bygningsmyndighetenes avgjørelser ville ha for partene burde tillegges en viss vekt. Ved oppføring av bygg på annen manns grunn måtte undersøkelsesplikten trolig strekke seg til å kreve at tiltakshaver kunne sannsynliggjøre sin rett.

I en sak referert i årsmeldingen for 1995 s. 227 drøftet jeg nærmere hvor langt plan- og bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt går i forhold til privatrettslige forhold. Saken gjaldt en beiteberettiget som fikk tillatelse til å oppføre en hvilebu på fremmed grunn (et sameie). Sameierne klaget og anførte at beiteretten ikke gav den beiteberettigede noen rett til å oppføre hvilebu. Fylkesmannen la til grunn at bygningsmyndighetene hadde en viss undersøkelsesplikt etter forvaltningsloven § 17 i forhold til det privatrettslige grunnlaget for å sette opp et bygg. Men undersøkelsesplikten kunne ikke gå lenger enn til at bygningsmyndighetene krevde at tiltakshaver sannsynliggjorde sin rett, noe vedkommende hadde gjort i dette tilfellet.

I min uttalelse i saken fremholdt jeg at private parter som hovedregel måtte avklare rettsforholdet mellom seg ved avtale eller ved domstolenes hjelp. Det var ikke plan- og bygningsmyndighetenes oppgave å søke og avgjøre privatrettslige tvister, og private parter kunne ikke benytte plan- og bygningsmyndighetene for å få «avgjort» privatrettslige tvister. Forvaltningen måtte på den annen side være klar over at myndighetsutøvelsen også kunne få virkninger i relasjon til privatrettslige forhold. Forvaltningen måttet derfor være forsiktige med å «prejudisere» privatrettslige tvister i forbindelse med behand-

ling av en byggesak. Undersøkelsesplikten i forhold til privatrettslige forhold måtte derfor «ha som siktemål å klarlegge at det ikke vert gjeve løyve til noko som klart ville vere i strid med privatrettslege tilhøve å gje løyve til». I så fall må plan- og bygningsmyndighetene kunne avvise saken.

I den konkrete saken fant jeg ikke grunnlag for å kritisere at plan- og bygningsmyndigheten ikke hadde foretatt nærmere undersøkelser av omfanget av beiteretten ut over den klargjøring tiltakshaveren hadde gjort av beiteretten i området. Undersøkelsesplikten var således oppfylt. Omfanget av beiteretten måtte avgjøres bl.a. etter en tolkning av en skylddelingsforretning fra 1904, og den privatrettslige tvisten mellom partene kunne bare avgjøres av domstolene med bindende virkning. Jeg presiserte imidlertid at det burde gått klarere frem av fylkesmannens vedtak at tillatelsen bare gjaldt i forhold til plan- og bygningsloven, og ikke innebar at det var tatt standpunkt til om tiltakshaveren hadde en privatrettslig rett i forhold til grunneierne i området til å oppføre bygningen.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor, kan følgende veiledende retningslinjer oppstilles for plan- og bygningsmyndighetenes saksbehandling:

- (1) Dersom det er *klart* at tiltakshaver ikke har eller vil få noen rett til å disponere over eiendommen i samsvar med tiltaket, må plan- og bygningsmyndighetene kunne avvise saken. Det samme må også gjelde dersom det fremstår som klart, for eksempel som følge av protest fra naboen, at bygget vil bli oppført på naboeiendommen uten at det er sannsynliggjort noen slik rett.
- (2) Dersom det er *uklart* om tiltakshaver har rett til å disponere grunnen, bør plan- og bygningsmyndighetene i samsvar med undersøkelsesplikten be om nærmere opplysninger fra tiltakshaver som sannsynliggjør retten.
- (3) Dersom tiltakshaver *ikke* kan sannsynliggjøre sin rett, må plan- og bygningsmyndighetene kunne avvise saken og opplyse om at tiltakshaver kan komme tilbake med ny søknad når det privatrettslige forholdet er avklart.
- (4) Dersom tiltakshaver kan sannsynliggjøre sin rett, slik at retten til å disponere grunnen fremstår som rimelig klar, må plan- og bygningsmyndighetene avgjøre saken ut fra bestemmelsene i plan- og bygningsloven, men uten å ta stilling til den privatrettslige tvisten. Det bør i så fall fremgå av tillatelsen at den bare gjelder i forhold til plan- og bygningslovgivningen og ikke innebærer noen avgjørelse av den privatrettslige tvisten mellom partene.

### III. Påviste mangler ved lover, forskrifter, praksis m.v.

– *Fastsetting av barnebidrag – midlertidig nedsettelse.* Regler om fastsettelse av barnebidrag er gitt i barneloven 8. april 1981 nr. 7 § 57 og i utfyllende forskrift 20. mars 1989 om fastsettning og endring av fostringstilskot. Utgangspunktet etter loven § 57 første ledd er at endring av løpende bidrag bare kan skje dersom særlige grunner taler for det. En slik særlig grunn skal i henhold til forskriften § 2 siste ledd kun anses å foreligge når bidraget skal endres med mer enn ti prosent. Nærmere omtale av reglene er gitt i rundskriv til barneloven kapittel 7 (FOR 1997–08-13 nr. 116) punkt 6.2.

En bidragspliktig gikk ut i permisjon og fikk bidraget nedsatt i permisjonsperioden gjennom et såkalt midlertidig vedtak. Han mente regelverket ikke åpnet for slike tidsbegrensede vedtak, og at spørsmålet om å sette bidraget opp etter utløpet av permisjonstiden måtte vurderes etter den nye situasjon som da forelå.

I ombudsmannens avsluttende uttalelse ble det påpekt at spørsmålet om hvorledes det skal forholdes ved midlertidige endringer, ikke er omtalt i regelverk eller retningslinjer. Likevel må det anses å ligge innenfor de fullmakter regelverket gir når myndighetene treffer vedtak om bidragsnedsettelse i en begrenset periode. Ombudsmannen fant imidlertid grunn til å stille spørsmål om regelverket var klart nok og pekte på at flere spørsmål knyttet til slike endringer av løpende bidrag kan være kompliserte, bl.a. med hensyn til når bidraget varig skal nedsettes og når det kan treffes et tidsbegrenset vedtak. Rikstrykdeverket ble derfor bedt om å vurdere om det burde gis retningslinjer på dette området (sak 2001–1100).

– *Fastsetting av barnebidrag når bidragspliktige mottar barnetillegg i trygdeytelse.* Et fylkestrygdekonto hadde fastsatt at klageren skulle betale barnebidrag med et beløp tilsvarende barnetillegget i trygdeytelsen hun mottok, jf. bidragsforskriften § 4 b. Klageren hevdet at barnebidraget måtte fastsettes skjønnsmessig til et lavere beløp, jf. bidragsforskriften § 4 bokstav c, idet hun selv hadde svært lav inntekt.

Saken reiste spørsmål om forholdet mellom bidragsforskriften § 4 bokstav b og c. Det framgikk ikke av forskriften hvilken av bestemmelsene som skulle anvendes når begge var anvendelige. Ombudsmannen kom til at det var best i samsvar med lovgivers mening å anvende forskriften § 4 bokstav b i alle tilfeller hvor bidragsmottakeren mottar barnetillegg i en trygdeytelse. Det ble blant annet vist til

at det i forarbeidene til forskriften § 4 bokstav c, framgikk at denne skulle være en «sikkerhetsventil» til bruk i helt spesielle tilfeller. Ombudsmannen gjorde Barne- og familiedepartementet oppmerksom på problemstillingen (sak 2001–1024).

– *Bygningsmyndighetenes anvendelse av avstandsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 70 nr. 2.* En klage over plasseringen av et hobbyverksted på naboeiendom ble tatt opp med fylkesmannen. Et sentralt spørsmål i saken var forståelsen av plan- og bygningsloven § 70 nr. 2. Bygget var plassert nærmere nabogrensen enn fire meter. Ombudsmannen stilte spørsmål om hvorfor fylkesmannen hadde lagt til grunn at søkers plassering av bygget skulle godkjennes med mindre avgjørende grunner talte mot dette. Fylkesmannen svarte at tiltaket var vurdert etter plan- og bygningsloven § 70 nr. 2, og at fylkesmannen ved sin vurdering hadde lagt til grunn Kommunaldepartementets rundskriv H-18/90. Fylkesmannen oppfattet rundskrivet slik at byggherren i slike situasjoner ville få lettere gjennomslag for sitt ønske om plassering.

Ombudsmannen påpekte at lovens klare utgangspunkt er at bygninger skal plasseres minst fire meter fra nabogrensen, og at det kreves en positiv og saklig begrunnelse for å gjøre unntak. Prinsippet om at byggherrens ønsker skal følges der ikke avgjørende grunner taler mot det, kunne derfor ikke uten videre følges når det var tale om tiltak som lå *nærmere* nabogrensen enn lovens hovedregel. Dette gjaldt også for slike mindre byggverk som ble behandlet etter § 70 nr. 2 annet ledd bokstav b. Hensynet til naboene måtte i slike tilfeller tillegges større vekt enn det som var tilfelle ved bygging fire meter eller mer fra nabogrensen.

Ombudsmannen bad fylkesmannen om å behandle saken på nytt. Da saken også hadde reist spørsmål om fylkesmannen burde ha vært på befaring, bad ombudsmannen fylkesmannen om å vurdere å avholde befaring ved den fornyede behandlingen av saken.

Fylkesmannen opplyste senere at saken var behandlet på nytt, denne gangen etter en befaring, men at resultatet ble det samme som før (sak 2000–2116).

– *Gyldigheten av forskrift om skolekretsgrense.* Opplæringslova 17. juli 1998 nr. 61 § 8–1 lyder:

«Grunnskoleelevene har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til.»

Samarbeidsutvalget ved Levanger skole bad ombudsmannen undersøke gyldigheten av Levanger kommunes forskrift om kretsgrense mellom Levanger skole og Nesheim skole.

Forskriften lød:

«Under henvisning til kommunestyrets vedtak i sak 27/01 pkt. 1 skal Levangersundet være kretsgrense mellom Levanger og Nesheim skole slik at elever som er bosatt på Nesset skal gå på Nesheim skole.»

Ved lovlighetskontroll uttalte Statens utdanningskontor i Nord-Trøndelag at vedtaket isolert sett klart ikke kunne være lovlig. I lys av at administrasjonen hadde orientert foreldrene om at det etter søknad skulle skje en individuell vurdering, fant utdanningskontoret likevel ikke grunnlag for å oppheve vedtaket.

Ombudsmannen bad Utdanningskontoret om å utdype hvorfor kommunens informasjon til pårørende gav grunnlag for å godkjenne en forskrift som etter sin ordlyd ikke var i samsvar med nærhetsprinsippet i opplæringsloven § 8–1.

Utdanningskontor mente forskriften måtte åpne for en individuell vurdering, men at ordlyden alene ikke kunne være avgjørende. Administrasjonen i kommunen hadde orientert pårørende om retten til å gå på en annen skole, og at søknadene ville bli behandlet individuelt. Kommunen hadde også forsikret utdanningskontoret om at nærhetsprinsippet ville bli vurdert.

Ombudsmannen viste til at det også av uttalelser i forarbeidene til opplæringsloven § 8–1 første ledd fremgår på en klar og entydig måte at kommunale forskrifter må gi uttrykk for det som er en rimelig tolkning av nærhetsprinsippet, slik det fremgår av § 8–1. Han påpekte at Levanger kommunes forskrift etter sin ordlyd gav uttrykk for at det går en absolutt grense mellom Nesheim skole og Levanger skole i Levangersundet. Forskriften gav inntrykk av at det utelukkende var geografiske forhold som er avgjørende når det skal fastlegges hvilken skole et barn skal gå på. Regelen som fremkommer ved en vanlig språklig forståelse av forskriften er således i strid med det som er en rimelig tolkning av nærhetsprinsippet i opplæringsloven § 8–1 første ledd.

Ombudsmannen understreket at ved tolkningen av forskrifter må ordlyden tillegges stor vekt. Den regelen som fremkommer ved en vanlig språklig forståelse av ordlyden, skal som utgangspunkt legges til grunn med mindre andre rettskilder av vekt tilsier noe annet. Ved vedtakelse av forskrifter må en derfor tilstrebe at ordlyden i størst mulig grad på en klar måte gir uttrykk for den regel som er ment vedtatt.

Ombudsmannens kunne ikke slutte seg til utdanningskontorets standpunkt om at Levanger kommunes forskrift om kretsgrense i Levangersundet var lovlig til tross for at ordlyden gav uttrykk for en re-

gel som er i strid med loven. Han så likevel behovet for å trekke geografiske grenser mellom skolekretsene på en klar og praktisk måte. Ombudsmannen har imidlertid etter ombudsmannsloven § 11 som oppgave bl.a. å påpeke mangler ved forskrifter. Med den ordlyden forskriften hadde fått, fremstod forskriften og forskriftsregelen som mangelfull og misvisende i forhold til det nærhetsprinsippet som følger av den overordnede regelen i opplæringsloven § 8–1. Ombudsmannen anbefalte derfor at Utdanningskontoret tok et initiativ overfor kommunen til å få endret ordlyden i den aktuelle forskriftsbestemmelsen.

Statens utdanningskontor i Nord-Trøndelag bad etter dette Levanger kommune endre ordlyden i forskriften, slik at den ikke fremstod som absolutt (sak 2001–1838, se også kapittel VI s. 146).

– *Sakshandsaming i Førde kommune.* Under handsaminga av ei klage på avslag på søknad om utsetjing av eit pålegg om tilknytning for ei eigedom til Førde kommune sitt vass- og kloakknnett, kom det fram at kommunen ikkje hadde sendt saka til fylkesmannen, jf. plan- og bygningslova § 15, etter at teknisk utval hadde handsama klagen. Da ombudsmanen gjorde kommunen merksam på feilen, oversende kommunen same dag saka til fylkesmannen for klagehandsaming (sak 2002–0112).

– *Klagerett til Kommunal- og regionaldepartementet over Utlendingsnemndas avslag på krav på om sakskostnader.* Etter en klage ble ombudsmanen kjent med at Kommunal- og regionaldepartementet la til grunn at det ikke var klagerett over Utlendingsnemndas vedtak om sakskostnader etter forvaltningsloven 10. februar 1967 § 36, der nemnda opptrer i førsteinstans.

Hensynet til Utlendingsnemndas uavhengighet var etter ombudsmannens oppfatning ikke avgjørende for å begrense borgernes adgang til å påklage nemndas avgjørelser om sakskostnader til Kommunal- og regionaldepartementet. Ombudsmannen bad derfor Kommunal- og regionaldepartementet se på saken på nytt og vurdere om det var adgang til å unnlate å behandle klager over UNEs førsteinstansvedtak om sakskostnader, eventuelt om det var behov for å gi særregler om dette i en forskrift (sak 2001–2358, se også kapittel VI s. 223).

– *Klage over ilagt disiplinærreaksjon i fengsel.* Etter at en innsatt ble ilagt disiplinærreaksjon, leverte han et brev med overskriften «anke», hvor innholdet tilsa at han søkte om at reaksjonen skulle gjøres betinget. Fengselet tok ikke opp med den innsatte om hva som var hans mening med brevet, men behandlet det som en søknad om betinget reaksjon. Ombudsmannen påpekte overfor fengselet at det avgjørende for behandlingen av henvendelsen verken kunne være brevetts overskrift eller dets innhold, men brevet som helhet. Dersom overskriften eller innholdet sett i sammenheng kan gi grunn til tvil om hva innsatte faktisk har ment, har fengselet en klar oppfordring til å oppklare denne tvilen. Det bør også



vrderes i den konkrete sak om den innsatte muntlig bør gjøres oppmerksom på klageadgangen.

Fengselet opplyste for øvrig under sakens gang at det eksisterer en begrepsforvirring blant de innsatte om hva som er klage, anke eller søknad om betinget reaksjon. Fengselet hadde derfor endret sine rutiner for å sørge for at det blir tilstrekkelig presisert hva den innsatte mener (sak 2002–1638).

– *Gravansvarligs råderett over gravsted.* I forbindelse med behandlingen av en klagesak om flytting av en urne, ble ombudsmannen oppmerksom på betydningen av at den opprinnelige registreringen av hvem som skal være ansvarlig for en grav blir korrekt. I saken var en mann gravlagt i sønnens bostedskommune og sønnen var registrert som «fester» av gravstedet hos gravferdsmyndighetene i kommunen. Da enken søkte om å få flytte urnen med asken etter ektemannen til en kirkegård på hennes bosted, ble søknaden avvist under henvisning til at den ikke var fremmet av eller med samtykke av sønnen.

Ombudsmannen uttalte at det ikke kunne være korrekt å oppfatte sønnen som fester av gravstedet, ettersom det dreide seg om en frigrav. Registreringen av sønnen måtte oppfattes slik at han var registrert som gravansvarlig. Ombudsmannen fant ikke grunn til å kritisere at gravferdsmyndighetene i saken hadde lagt til grunn at sønnen i egenskap av registrert gravansvarlig måtte anses å ha samme rettigheter som en fester i forhold til spørsmål om en eventuell flytting av urnen. Derimot gav ombudsmannen uttrykk for at dette er en praksis som bør komme til uttrykk i lovteksten, og departementet ble bedt om å vurdere nødvendige endringer i gravferdsloven.

I forhold til spørsmålet om registrering av gravansvarlig, gav ombudsmannen sin tilslutning til departementets uttalelser, bl.a. i Ot.prp. nr. 90 (2000–2001) side 7, om at det bør etableres en prosedyre for hvordan slike avgjørelser tas, slik at man bedre kan sikre at de etterlatte sammen vurderer de rettslige og praktiske konsekvensene av at en person er ansvarlig for en grav. Ombudsmannen gav i denne forbindelse uttrykk for at det også bør vurderes å utarbeide standardisert informasjonsmateriell til etterlatte og eventuelt også et oppdatert skjema for registrering av gravansvarlig/fester (sak 2001–1059).

– *Advokaters rett til å få oversendt saksdokumenter.* I en sak referert i årsmeldingen for 2001 s. 246 uttalte jeg at kommunen som utgangspunkt bør yte den service å oversende kopier når en part ber om dokumentinnsyn etter forvaltningsloven § 20. Klageren i samme sak kom tilbake med ny klage til ombudsmannen, denne gang om retten for *advokater* som opptre som fullmektig for en part, til å få oversendt dokumenter. Klageren fremholdt at Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune neglisjerte bestemmelsen i forvaltningsloven § 20 annet ledd annet punktum ved å kreve at advokater måtte møte opp for å få dokumenter til utlån.

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg at utgangspunktet om at kommunen bør oversende dokumenter til partene, må gjelde desto mer for oversendelse til advokater. Advokater har som utgangspunkt en rett til å få originaldokumentene til utlån, og en naturlig følge er da at dokumentene blir sendt advokaten. Utlånsretten etter loven gjelder imidlertid ikke dersom «særlige grunner taler mot det», og denne begrensningen bør også være veiledende for kommunens oversendelsespraksis.

Jeg bad Plan- og bygningsetaten legge synspunktene ovenfor til grunn ved den pågående utarbeidelsen av retningslinjer for oversendelse av saksdokumenter, og jeg bad også om å bli holdt orientert om det videre arbeidet med retningslinjene (sak 2002–1064).

– *Instruks om utøving av meroffentlighet.* I forbindelse med utnevning av ny biskop i Tunsberg utgav Justisdepartementet et rundskriv hvor det het at dersom menighetsrådene ville offentliggjøre sin stemmegivning, bad departementet om at dette ikke ble gjort før etter en bestemt dato. Departementet har ikke instruksjonsmyndighet overfor menighetsrådene, og rundskrivet innebar derfor bare en oppfordring om utsatt offentlighet. Rundskrivet hadde likevel en slik form at det lett kunne oppfattes som en instruks for adressaten. Ombudsmannen uttalte at det bør utvises forsiktighet med å gi slike føringer for praktiseringen av meroffentlighet. Instruks er om at det ikke skal praktiseres meroffentlighet er også i tvilsom harmoni med plikten til å vurdere meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

Departementets praksis om å oppfordre til utsatt offentlighet bygget på et rundskriv fra 1971. Den gang inneholdt ikke offentlighetsloven noen plikt til å vurdere meroffentlighet. Ombudsmannen fant også av den grunn at det knyttet seg «begrunnet tvil» til departementets praksis (sak 2002–1513, se også kap VI s. 130).

– *Saksbehandlingsrutiner i Helse Øst RHF.* En klage over sen saksbehandling i en sak om innsyn i saksdokumenter ble tatt opp med helseforetaket. Det tok mer enn tre måneder fra klage over avslag på innsynsbegjæring ble fremmet til endelig vedtak forelå. I avsluttende brev herfra ble det uttalt at en slik saksbehandlingstid ikke oppfyller offentlighetslovens krav til behandling «uten ugrunnet opphold».

Under saksbehandlingen her viste det seg at helseforetaket ikke hadde holdt klageren informert om sin klagebehandling, og heller ikke sendt klageren kopi av sin forberedende uttalelse i klagesaken slik forvaltningsloven § 33 fjerde ledd krever. For å unngå misforståelser ble Helse Øst bedt om å formidle gjenparter av all utgående korrespondanse i klagesaker til henholdsvis partene og klageinstansen.

I senere telefonsamtale med mitt kontor uttalte Helse Øst at det ikke var vanlig praksis å informere klageren om underinstansens uttalelser til klagein-

stansen. Det vanlige var å lage en saksfremstilling som sendes klageinstansen, som enten tar denne inn i sin avgjørelse eller legger den ved avgjørelsen. Det ble påpekt herfra at lovbestemmelsen er klar, og at klageren skal informeres. Helse Øst opplyste at dette heretter vil bli gjort (sak 2002–1521).

– *Saksbehandlingen i Molde kommune i forbindelse med tildeling av ressurser til spesialundervisning.* Etter en henvendelse fra Norsk Forbund for Utviklingshemmede besluttet ombudsmannen å undersøke saksbehandlingen ved tildeling av ressurser til spesialundervisning i grunnskolen i Molde kommune. Undersøkelsen gjaldt kommunens rutiner lokalt (på fem utvalgte barneskoler – 43 saker) og sentralt, PP-tjenestens sakkyndige uttalelser etter opplæringsloven § 5–3 og Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal som klageinstans.

På bakgrunn av de funn som ble gjort hadde ombudsmannen kritiske merknader spesielt til utformingen av de sakkyndige vurderingene, rektorenes vedtak og til saksbehandlingstiden.

Flere av de sakkyndige vurderingene var ikke i samsvar med kravene i opplæringsloven § 5–3. Selv om dette delvis kunne forklares med skjerpene krav etter ikrafttreddelsen av opplæringsloven kombinert med en del eldre sakkyndige uttalelser, fant ombudsmannen likevel grunn til å kritisere forholdet. Det ble bl.a. pekt på at uttalelsene gjennomgående var generelle vedrørende opplærings nærmere innhold og organisering, og kun unntaksvis var omfang av nødvendig spesialundervisning (ressursbehov) angitt. Videre var det lite tilfredsstillende at enkelte uttalelser var gitt svært lang virketid. Behovet for rask saksbehandling, særlig overfor nyhenviste elever, ble understreket.

Det var videre gjennomgående store avvik mellom ressursøknaden og selve tildelingsvedtaket. På bakgrunn av at det var den enkelte rektor med de foresattes samtykke som søkte om ressurser til spesialundervisning samtidig som vedkommende også fattet vedtak, uttalte ombudsmannen at ordningen kunne oppfattes som problematisk og at den i alle fall krevde at rektors ulike roller ble tydeliggjort og at vedtaket ble begrunnet tilstrekkelig.

Skolenes vedtak var ulike både med hensyn til utforming og nærmere innhold, og ombudsmannen påpekte at mange vedtak var lite tilfredsstillende utformet og at det kunne være vanskelig å forstå hvilket tilbud den enkelte elev hadde fått. Ombudsmannen fant også gjennomgående mangler i forhold til rektorenes begrunnelser. Disse var generelt sett standardiserte og knappe, også i klagerunden, og kommunen syntes heller ikke å ha foretatt noen reell vurdering av klagen.

Under henvisning til at Statens utdanningskontor hadde returnert alle klagesakene til kommunen med en samlet begrunnelse, fant ombudsmannen grunn til å understreke klageinstansens plikt til å gjennomgå hver sak individuelt. Den samlede tilbakesendingen

syntes å ha gitt dårlig veiledning til kommunen og PP-tjenesten og forsinket saksbehandlingen. Klagesakene ble først avgjort i november/desember måned, og det ble påpekt at det sene vedtakstidspunkt både i kommunen og i klageinstansen var klart uheldig. Det ble i denne sammenheng bemerket at Molde kommune etter dette hadde lagt om sine rutiner og fremskyndet prosessen, noe ombudsmannen fant positivt.

Ombudsmannen påpekte avslutningsvis at økonomi og budsjettensyn i stor grad syntes å ha vært bestemmende for de grunnleggende premissene for ressurstildelingen til den enkelte elev. Det ble i den forbindelse understreket at ressursene til spesialundervisning må bestemmes på grunnlag av en forsvarlig kartlegging av den enkeltes behov og rettigheter.

Ombudsmannen tok deretter i et eget brev til Utdannings- og forskningsdepartementet opp noen av de forholdene undersøkelsen hadde avdekket. Det ble bl.a. stilt spørsmål om det er behov for en klargjøring av kravene til innholdet i den sakkyndige vurderingen etter opplæringsloven § 5–3 og hva som skal anses som spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp, som omfattes av vedtaket om spesialundervisning etter opplæringsloven (sak 1999–1079, se også kap. VI s. 153).

– *Sakshandsaming i Hemsedal kommune.* I oktober 1997 bad eit sameige Hemsedal kommune om å avslutte ei kartforretning «så fort som mogleg», og minnet om saka i mars 1999, april 2000 og august 2001. Det eine førebels svar i saka sendte kommunen 14. april 1999, og opplyste da at den ville «freiste å halde ei ny kartforretning denne oppmålings sesongen». I oktober 2001 klaga sameige til ombudsmannen på sein sakshandsaming. Til ombudsmannen opplyste kommunen at grunnen til at handsaminga enno ikkje var avslutta, delvis var stor sakstilgang og at talet på tilsette ikkje var i samsvar med oppgåvene til etaten. Dels skuldast forseinkinga at den ansvarlege oppmålingsingeniøren ikkje var kjend med saka før i august 2001.

Ombudsmannen uttala at sakshandsamingstida var klart kritikkverdig og i strid med forvaltningslova § 11 a og prinsippa for god forvaltningsskikk. Sjølv om stor arbeidsmengde og mangel på tilsette til ein viss grad kunne forklare forseinkinga, var ei så lang sakshandsamingstid ikkje akseptabel. I ein situasjon der sakshandsamingstida er lang, er det viktig å ha gode rutinar for saksregistrering og restanseoppfølging. Etaten skulle ha eit system som sikrar at den ansvarlege sakshandsamaren rutinemessig blir minna om saker som ikkje er ferdighandsama, jf. forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv § 3–7.

Ombudsmannen peika òg på at dersom sakshandsamingstida trekker uforholdsmessig lenge ut, er det ekstra viktig å halde klagarane informert ved utsending av førebels svar. Det var òg uheldig at

kommunen hadde gjeve lovnader han ikkje kunne oppfylle. Sameige burde ha vore informert om at kommunen ikkje var i stand til å halde lovnaden om kartforretning i oppmålingssesongen 1999. Samstundes burde kommunen ha opplyst når den tok sikte på å halde kartforretninga.

Ombudsmannen la til grunn at kommunen ville følgje opp dei kritiske merknadene hans, og sette i verk tiltak slik at sakshandsaminga ville bli i samsvar med forvaltningslova, arkivforskrifta og prinsippa for forsvarleg sakshandsaming (sak 2001–2063).

– *Saksbehandlingsrutiner i næringssetaten i Oslo kommune.* En klage over manglende svar i en sak om skjenkebevilling ble tatt opp med næringssetaten. Det ble stilt spørsmål om klageren hadde fått svar på sine forespørsler fra mars 2001, som dels gjaldt fremdriften for en klage på stans av øllevering, og dels status for en ny søknad om skjenkebevilling. I brev til ombudsmannen 10. januar 2002 svarte næringssetaten at klageren hadde fått muntlig orientering om fremdriften for den nye søknaden 19. september og 25 oktober 2001, og skriftlig orientering om samme 10. januar 2002. Det var ikke noe vedtak å påklage om stans av ølleveringen. Den ble stanset fordi klageren ikke hadde bevilling. Klageren var blitt orientert om bakgrunnen for dette ved brev 2. mars 2001. Ved en inkurie var ikke klagen blitt formelt avvist, men det skulle bli gjort i «umiddelbar fremtid».

Ombudsmannen bemerket at en saksbehandlingstid på elleve måneder før klageren fikk skriftlig tilbakemelding om behandlingen av klagen på stans av øllevering, ikke kunne aksepteres. Selv om kommunen hadde gitt skriftlig og muntlige orienteringer om hva som var årsaken til at ølleveringen ble stanset, hadde ikke kommunen besvart selve klagen, og hadde heller ikke gitt noen muntlig eller skriftlig tilbakemelding om den videre behandlingen av klagen. Det kunne derfor synes som om næringssetaten ikke hadde hatt full oversikt over sammenhengen mellom klagen over leveringsstansen, som hadde sin bakgrunn i manglende bevilling for den nye perioden, og ny søknad om bevilling for den samme perioden. Ombudsmannen fant grunn til å kritisere at næringssetaten ikke hadde avvist klagen på et tidligere tidspunkt, og heller ikke hadde avklart forholdene rundt skjenkebevillingen tidligere (sak 2001–2451).

– *Saksbehandlingsrutiner i plan- og bygningssetaten i Oslo kommune.* En klage over pålegg gitt i medhold av plan- og bygningsloven om fjerning av ulovlig oppført forstøtningsmur og masseoppfylling lå ubehandlet i plan- og bygningssetaten i Oslo kommune i halvannet år, og det tok ca. to år og to måneder fra pålegget ble påklaget til saken ble oversendt fylkesmannen. Foreløpig svar ble ikke sendt. Ombudsmannen tok saken opp med plan- og bygningssetaten, som begrunnet den lange saksbehandlingstiden med at behandlingen av disse klagesakene var utsatt på ubestemt tid av ressursmessige hensyn.

Ombudsmannen fant at den lange saksbehandlingstiden måtte betegnes som klart kritikkverdig og uforsvarlig. En praksis hvor saksbehandlingen stanses på ubestemt tid vil klart være i strid med forvaltningsloven § 11 a og § 33 samt grunnleggende rettsikkerhetskrav som må stilles til forvaltningens saksbehandling. Ombudsmannen kritiserte også plan- og bygningssetaten for manglende utsending av foreløpig svar.

Plan- og bygningssetaten foretok etter dette en gjennomgang og revisjon av rutineene for saksavvikling og utsending av foreløpig svar i denne typen saker (sak 2001–0590, se også kapittel VI s. 307. Saken er også omtalt i ombudsmannens årsmelding for 2001 s. 38).

– *Saksbehandlingsrutiner i Direktoratet for naturforvaltning.* En klage over sen behandling og mangelfull informasjon om forventet saksbehandlingstid i en klagesak om erstatning for rovviltsskade på bufe ble tatt opp med Direktoratet for naturforvaltning. Direktoratet svarte at den generelle ressurs-situasjonen gjorde at behandlingen av klagesaken var blitt utsatt i påvente av at krav om etteroppgjør for beitesesongen 2000 fra det beitelag søkeren var medlem av ble ferdigbehandlet. Direktoratet beklaget at klageren ikke fikk nødvendig orientering om årsaken til forsinkelsen. Når det ble sendt foreløpig svar, klarte direktoratet som hovedregel å holde den angitte svarfristen. På grunn av saksmengden forekom likevel feil. Direktoratet ville derfor gjennomgå sine rutiner for behandlingen av erstatningssaker for tap av bufe og tamrein, med sikte på at foreløpige svar om forventet behandlingstid skulle følges opp bedre.

Ombudsmannen påpekte at behandlingen i denne saken ikke var i samsvar med forvaltningsloven § 11 a. Foreløpig svar om forventet behandlingstid ble først sendt ca. fem måneder etter at klagesaken var mottatt og etter at svar i saken var etterlyst to ganger. Det var heller ikke gitt noen skriftlig informasjon om forventet saksgang og om forsinkelser i saksgangen i ettertid. Heller ikke klagerens brev med etterlysning av svar i saken, ble besvart. Slik saksbehandling var ikke i samsvar med god forvaltningsskikk.

Ombudsmannen forutsatte at Direktoratet for naturforvaltning nå etablerte rutiner for å sende foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger, slik at fremtidig saksbehandling ble innrettet i tråd med forvaltningsloven og god forvaltningsskikk (sak 2002–0619).

– *Sen saksbehandling i Vegdirektoratet.* En klage på sen saksbehandling i Vegdirektoratet i en sak om ombygging av bil ble tatt opp med direktoratet. Direktoratet opplyste at årsaken til den lange saksbehandlingstiden var stor saksmengde og at mange saker var komplekse. Utfallet av den aktuelle saken hadde dessuten prinsipiell betydning. Direktoratet opplyste videre at det var opp til den enkelte saksbehandler å påse at det ble sendt ut foreløpig svar i saker som ikke kunne besvares innen en måned. Direk-

toratet hadde ikke rutiner for å sende forsinkelsesmeldinger.

Jeg kritiserte Vegdirektoratets lange saksbehandlingstid og at det hadde tatt seks måneder før det ble sendt foreløpig svar til klageren i samsvar med forvaltningsloven § 11a. Det ble videre kritisert at direktoratet ikke hadde sendt forsinkelsesmelding til klageren når saksbehandlingstiden i det foreløpige svaret ikke kunne overholdes. Vegdirektoratet ble bedt om å innarbeide rutiner slik at forvaltningslovens bestemmelser kunne overholdes (sak 2002–2182).

– *Sen saksbehandling i Larvik kommune.* En klage på sen behandling i Larvik kommune i forbindel-

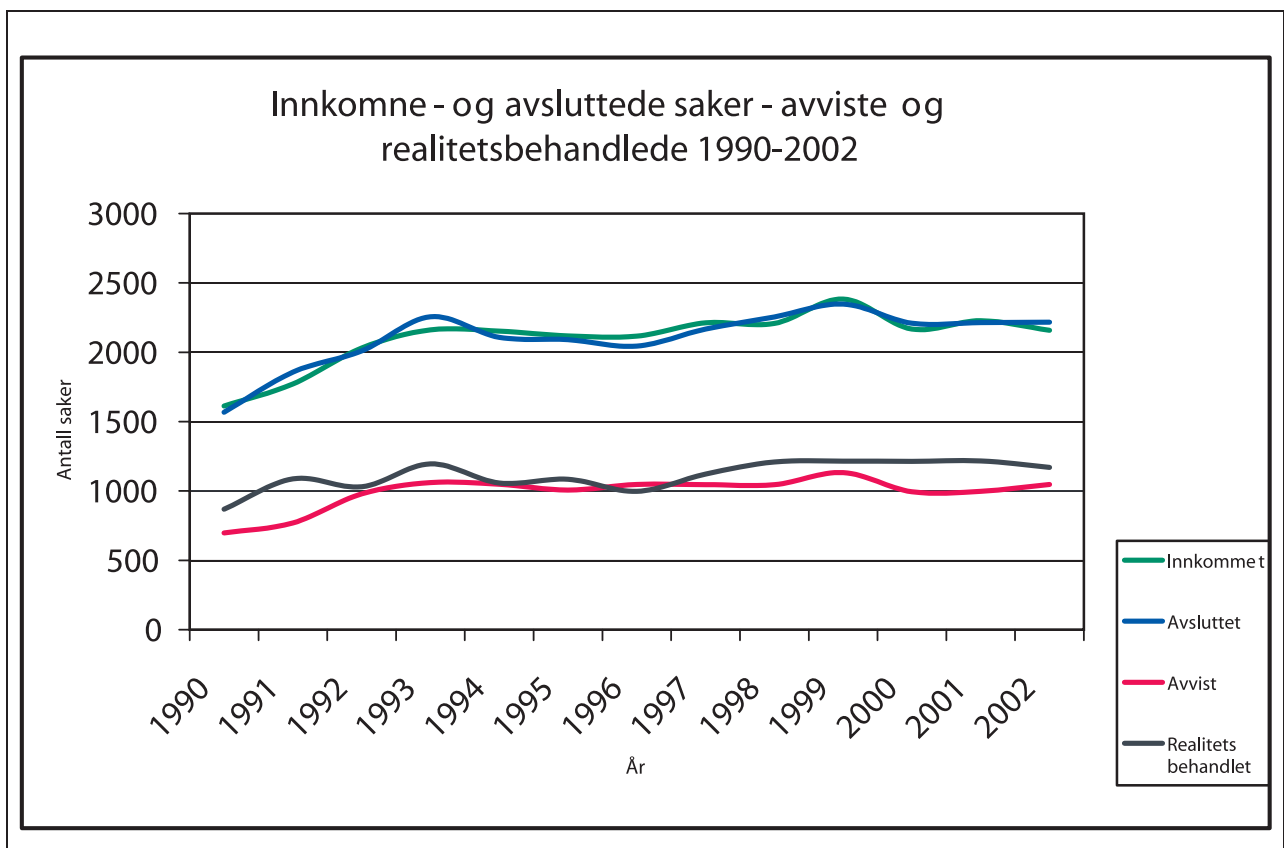
se med at en restaurant søkte om tillatelse til uteservering og leie av kommunal grunn, ble tatt opp med kommunen. Larvik kommunen beklaget at et brev fra restauranten var blitt liggende ubesvart i mer enn to år, og at det heller ikke var sendt foreløpig svar i saken. Årsaken til den lange saksbehandlingstiden syntes å være at kommunen i lengre tid nærmest glemte saken. Søknaden ble ferdigbehandlet i kommunen innen ombudsmannen avsluttet sin behandling av klagen. Han lot derfor saken bero med kommunens forklaring og beklagelse, men forutsatte at kommunen etablerte rutiner for å forhindre slike kritikkverdige forsinkelser i fremtiden (sak 2002–0222).

## IV. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen

### 1. Oversikt

I perioden 1980 til 1990 lå klagetallet nokså stabilt rundt 1450 – 1600 klager pr. år. I 1991 skjedde en forholdsvis stor økning i klagetallet, idet det innkom 1734 klager. Også etter 1991 har det skjedd en økning i klagetallet. I alt kom det inn 2146 klager i 2002. Dette er en nedgang på 63 klager i forhold til 2001. I tillegg ble 12 saker tatt opp av eget tiltak (ET-saker), herunder 2 systematiske undersøkelser. Totalt kom det inn 2158 saker i 2002.

	2001	2002
Innkommne saker (inkl. ET-saker): .	2228	2158
Realitetsbeh.: .....	1216 (54,9 %)	1170 (52,8 %)
- med kritikk/ henstilling:	216 (17,8 %)	183 (15,6 %)
Avvist: .....	998 (45,1 %)	1047 (47,2 %)
Avsluttede saker:	2214	2217



### 2. Tilgangen på saker i 2002

Klager og forespørsler m.v. ....	2146
Saker tatt opp av eget tiltak .....	12
(Herav 2 systematiske undersøkelser)	
<b>I alt .....</b>	<b>2158</b>

Hvordan sakstilgangen fordelte seg gjennom 2002 fremgår av oversikten nedenfor, der også tallene for 2001 er tatt med:

Klager og forespørsler m.v.	2001	2002
Januar .....	188	213
Februar .....	181	195
Mars .....	225	189
April .....	189	178
Mai .....	171	176
Juni .....	198	184
Juli .....	168	179
August .....	166	122
September .....	175	189
Oktober .....	173	181
November .....	226	181
Desember .....	149	159
	2209	2146
Saker tatt opp av eget tiltak (herav 2 systematiske undersøkelser) .....	19	12
<b>I alt</b> .....	<b>2228</b>	<b>2158</b>

I 2002 ble det også registrert 1776 (for 2001 1792) generelle forespørsler (uten tilknytning til løpende klagesaker) over telefon. I 2002 hadde ombudsmannen 111 besøk av privatpersoner, mot 163 i 2001.

### 3. Hvor klagen kom fra

Som tidligere, er det ved den geografiske fordeling av sakene ikke tatt med henvendelser fra klientell i sentrale institusjoner eller klagere bosatt i utlandet m.m. I 2002 fikk ombudsmannen 191 slike henvendelser. Nedenfor er angitt hvordan de øvrige 1955 sakene fordeler seg fylkesvis.

Fylke	Antall klager	Klager i prosent	Folkemengde i prosent av rikets 01.01.02
Østfold .....	98	5,0	5,6
Akershus .....	174	8,9	10,5
Oslo .....	419	21,4	11,3
Hedmark .....	59	3,0	4,2
Oppland .....	51	2,6	4,1
Buskerud .....	61	3,1	5,3
Vestfold .....	93	4,8	4,8
Telemark .....	45	2,3	3,7
Aust-Agder .....	47	2,4	2,3
Vest-Agder .....	73	3,7	3,5
Rogaland .....	132	6,8	8,4
Hordaland .....	202	10,3	9,7
Sogn og Fjordane .....	60	3,1	2,4
Møre og Romsdal .....	73	3,7	5,4
Sør-Trøndelag .....	81	4,1	5,9
Nord-Trøndelag .....	40	2,1	2,8
Nordland .....	98	5,0	5,2
Troms .....	97	5,0	3,3
Finnmark .....	49	2,5	1,6
Svalbard .....	3	0,2	0
<b>I alt</b> .....	<b>1955</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

	2001	2002
Klager fra innsatte i fengsler .....	82	87
Klager fra personer i psykiatriske institusjoner .....	2	1
Klager fra personer bosatt i utlandet .....	48	63
Klager med kun E-post adresse .....	29	36
Anonyme .....	0	4
<b>I alt</b> .....	<b>161</b>	<b>191</b>

## 4. Avsluttede saker

### 4.1 Avviste saker – avvisningsgrunner

År:	2001	2002
Avviste saker: .....	998 (45 %)	1047 (45 %)

De avviste sakene gruppert etter avvisningsgrunn:

1. Forhold utenfor kompetanseområdet	antall	
a) Domstolenes virksomhet .....	58	(5,5 %)
b) Tidligere behandlet av Stortinget .....	14	(1,3 %)
c) Avgjørelser i statsråd .....	4	(0,4 %)
d) Private rettsforhold .....	37	(3,6 %)
e) Riksrevisjonen .....	0	(0,0 %)
f) KommunestyreW .....	4	(0,4 %)
g) Ombudsmannen for forsvaret ..	0	(0,0 %)
h) Fylkesting .....	0	(0,0 %)
2. Foreldet forhold .....	71	(6,8 %)
3. Fortsatt behandling i forvaltningen .....	426	(40,7 %)
4. Utilstrekkelig klagegrunn, uegnet sak .....	150	(14,3 %)
5. Tilbakekalte klager .....	22	(2,1 %)
6. Brev sendt til orientering .....	152	(14,5 %)
7. Ikke klagerett .....	18	(1,7 %)
8. Forespørsler m.v. uten tilknytning til klagesak .....	73	(7,0 %)
9. Anonyme og uforståelige henvendelser .....	18	(1,7 %)
<b>I alt .....</b>	<b>1047</b>	<b>(100 %)</b>

Tre av de avviste sakene ble sendt andre myndigheter som rette vedkommende.

### 4.2 Realitetsbehandlede saker – behandlingsmåte og utfall

År:	2001	2002
Realitetsbehandlede saker: .....	1216 (55 %)	1170 (53 %)

Uttrykket *realitetsbehandlet* brukes her om alle saker som ikke er avvist. I dette ligger at ombudsmannen har gitt uttrykk for et standpunkt i saken, eller har fått saken ordnet.

Det ombudsmannen har sett på, vil imidlertid ikke alltid være innholdet i en avgjørelse, men kan begrense seg til saksbehandlingen. Et forhold som mange klager over, er at et offentlig organ ikke svarer på henvendelser eller at behandlingen tar for lang tid. Ombudsmannens medvirkning kan i slike saker ofte begrenses til en telefon til vedkommende forvaltningsorgan, jf. nedenfor. I statistikken vil imidlertid også slike saker bli registrert som realitetsbehandlede.

Nedenfor er de 1170 realitetsbehandlede sakene gruppert etter den behandling de ble gjenstand for hos ombudsmannen og hva som ble resultatet i saken:

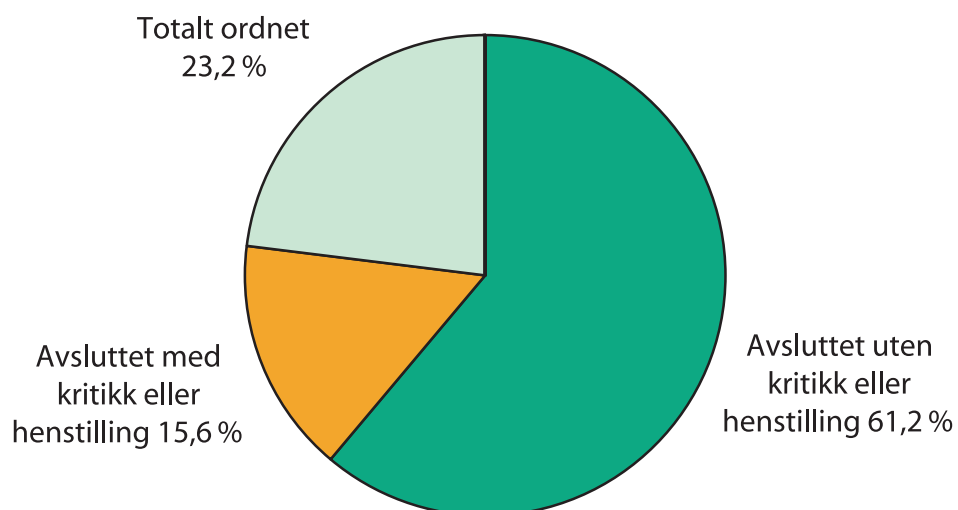
1. Unødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra forvaltningen .....	<b>789</b>	<b>(67,4 %)</b>
a) Saken kunne ordnes ved en telefonhenvendelse .....	228	
b) Klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem .....	561	
2. Innhentet skriftlig uttalelse fra forvaltningen .....	<b>381</b>	<b>(32,6 %)</b>
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med avsluttende uttalelse fra ombudsmannen .....	43	
b) Saken avsluttet med kritikk eller henstilling om å se på saken på nytt, eventuelt avbøte skadevirkninger .....	183	
c) Saken avsluttet uten kritikk eller henstilling, dvs. klagen førte ikke frem .....	155	
<b>I alt .....</b>	<b>1170</b>	<b>(100 %)</b>

Noen fullstendig oppgave over det endelige utfall av ombudsmannens behandling (med hensyn til hvor mange klagere som ble hjulpet til å få endret en avgjørelse, til å få erstatning osv.) er ikke mulig å gi, bl.a. fordi resultatet av fornyet behandling i forvalt-

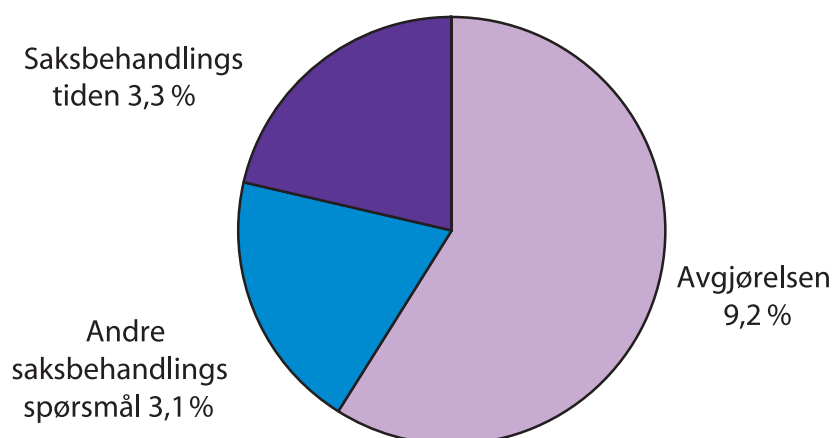
ningen ofte kommer etter utgangen av statistikkåret. Slike opplysninger vil imidlertid bli publisert i senere årsmeldinger (kap. V Tilleggsopplysninger).

Utfallet av realitetsbehandlede saker fordeler seg slik:

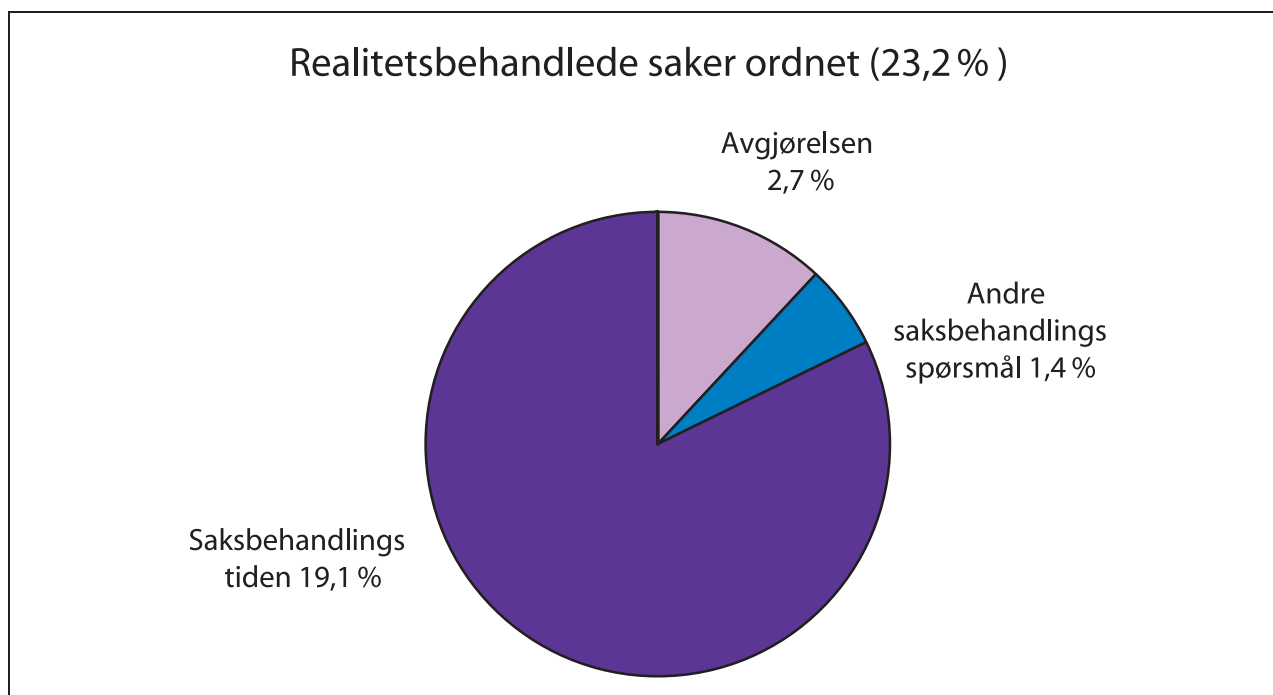
## Realitetsbehandlede saker



## Realitetsbehandlede saker avsluttet med kritikk eller henstilling (15,6%)







### 4.3 Avsluttede saker – fordelt på forvaltningsorganer og saksområder

#### Forvaltningsorganer

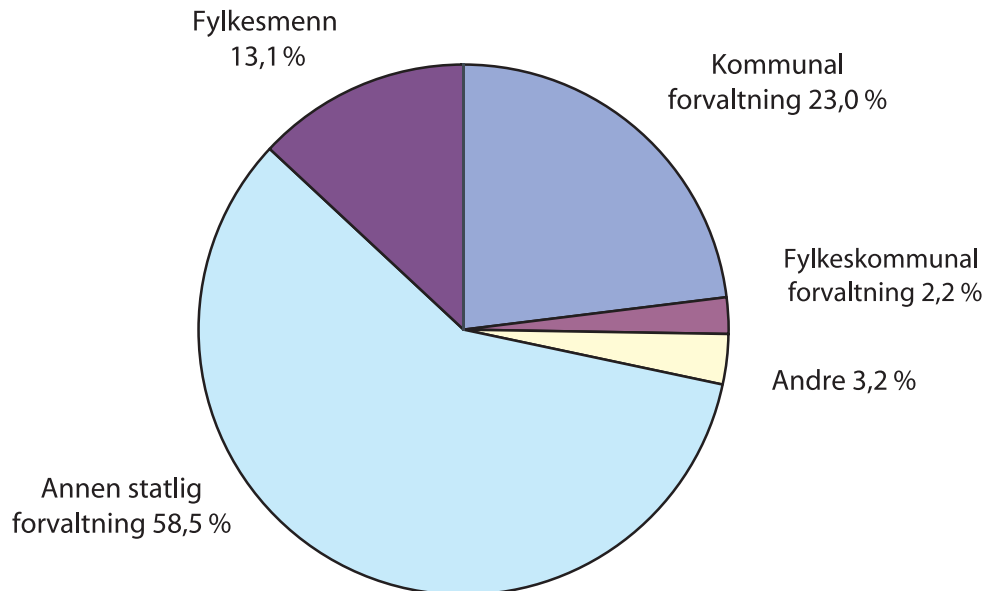
Klagesakene var, som tidligere år, fordelt på *hele* den offentlige forvaltning, dvs. både statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Siden 1. januar 2000 har ombudsmannen hvert år mottatt stadig flere klager på statlige forvaltningsorganer, 1290 klager i 2000, 1540 klager i 2001 og 1588 klager i 2002. I den samme perioden har antall klager mot kommunale og fylkeskommunale forvaltningsorganer gått ned fra ca. 850 klager i 2000, 630 klager i 2001 til 558 i 2002. I den statlige forvaltning var i 2002, som i 2000 og 2001, flest klager rettet mot avgjørelser / saksbehandling av fylkesmennene og trygdemyndighetene (herunder Trygderetten). I 2002 var ellers relativt mange klager rettet mot skatte- og ligningsmyndighetene, utlendingsmyndighetene, fengselsmyndighetene og Justisdepartementet.

#### Saksområder

Også i 2002 var klagen fordelt på en rekke saksområder og sakstyper. Som i 2000 og 2001 utgjorde plan- og byggesakene det største saksområdet og tilsettings- og tjenestesakene det nest største. Antall klager innen tilsettings- og tjenestesaker gikk likevel ned fra 161 i 2001 til 128 i 2002. Deretter fulgte trygdesakene, skolesakene, skatte- og ligningssakene, utlendingssakene og fengselssakene. Antall klager innen utlendingssakene økte fra 50 i 2001 til 85 i 2002. Innen de øvrige saksområdene var det relativt små endringer i antall klager.

Ombudsmannen fikk også i 2002 mange klager på forvaltningens saksbehandlingstid, tilsammen 308 klager gjaldt sen saksbehandling. Dette var likevel en relativt betydelig reduksjon fra 2001. Da mottok ombudsmannen 370 klager på saksbehandlingstiden i forvaltningen. Spesielt i trygdesakene, plan- og byggesakene, utlendingssakene og fengselssakene var det mange som klaget på saksbehandlingstiden.

### Avsluttede saker fordelt på forvaltningsorgan



### Avsluttede saker 2002 fordelt på forvaltningsorganer

	I alt	Avvist	Realitet
<i>Statsministerens kontor</i> .....	1	1	–
<i>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</i> .....	7	3	4
Arbeidsmarkedsetaten .....	34	18	16
Statens Pensjonskasse .....	9	7	2
Arbeidstilsynet .....	4	3	1
Datatilsynet – Personvern- nemnda .....	3	–	3
Statens forvaltningstjeneste ...	1	–	1
<i>Barne- og familiedepartemen- tet</i> .....	6	3	3
Barne-, ungdoms- og familie- forvaltningen .....	3	1	2
Forbrukerrådet og forbruker- kontorene .....	4	3	1
Fylkesnemndene for sosiale saker .....	2	2	–
<i>Finansdepartementet</i> .....	17	5	12
Statens innkrevingssentral ....	4	4	–
Statistisk sentralbyrå .....	1	1	–
Folkeregistrene .....	16	7	9
Kredittilsynet .....	6	4	2

	I alt	Avvist	Realitet
Skatte- og ligningsmyndig- heter .....	125	51	74
Toll- og avgiftsmyndigheter ..	35	17	18
<i>Fiskeridepartementet</i> .....	7	2	5
Fiskeridirektoratet .....	5	1	4
Kystverket .....	1	1	–
<i>Forsvarsdepartementet</i> .....	4	2	2
Forsvarets bygningstjeneste ...	3	3	–
Forsvarets overkommando ....	2	1	1
Forsvarsdistriktene .....	2	1	1
<i>Justis- og politidepartementet</i>	70	33	37
Politidirektoratet .....	17	8	9
Direktoratet for sivilt be- redskap .....	2	1	1
Hovedredningssentralene .....	1	–	1
Billighetserstatningsutvalget ..	1	–	1
Domstolene .....	30	26	4
Erstatningsnemnda for volds- ofre .....	5	1	4
Kriminalomsorgen .....	87	54	33
Politi- og påtalemyndighet ....	55	29	26
Namsmennene .....	4	3	1

	I alt	Avvist	Realitet		I alt	Avvist	Realitet
<i>Utdannings- og forsknings-</i> <i>departementet</i> .....	7	1	6	Statens helsepersonellnemnd .	3	1	2
Læringscenteret .....	1	–	1	Regionale helseforetak .....	3	3	–
Norges forskningsråd .....	1	–	1	Sosial- og helsedirektoratet ...	3	1	2
Statens lånekasse for utdan-				Statens helsetilsyn .....	18	7	11
ning .....	29	6	23	Sykehus og helseinstitusjoner	10	8	2
Statens utdanningskontorer ....	33	12	21	<i>Utenriksdepartementet</i> .....	4	–	4
Universiteter og høyskoler ....	41	17	24	Ambassader og konsulater .....	1	1	–
<i>Kommunal- og regional-</i> <i>departementet</i> .....	8	2	6	NORAD .....	1	–	1
Sametinget .....	2	1	1	<i>Sosialdepartementet</i> .....	9	6	3
Utlendingsdirektoratet .....	50	31	19	Klagenemnda for bidrag til			
Utlendingsnemnda .....	64	34	30	beh. i utlandet .....	2	–	2
Den Norske Stats Husbank ....	8	2	6	Trygderetten .....	33	7	26
<i>Kultur- og kirke</i> <i>departementet</i> .....	13	7	6	Trygdemyndigheter .....	150	66	84
Statens medieforvaltning .....	1	–	1	<i>Fylkesmenn</i> .....	291	99	192
Norsk Rikskringkasting .....	3	3	–	<i>Fylkeskommunal forvaltning</i> .	48	18	30
<i>Landbruksdepartementet</i> .....	15	4	11	<i>Kommunal forvaltning</i> .....	510	255	255
Landbruksetaten/fylkesland-				<i>Andre</i> .....	71	68	3
brukstyrene .....	22	7	15	<b>Sum</b> .....	<b>2217</b>	<b>1047</b>	<b>1170</b>
Reindriftsadministrasjonen ....	14	3	11				
Statens dyrehelsetilsyn .....	8	2	6	<b>Avsluttede saker 2002 fordelt på saksområder</b>			
Statens næringsmiddeltilsyn ..	3	3	–	<b>og sakstyper</b>			
Statens landbruksforvaltning .	17	5	12				
Statens landbruksbank .....	1	1	–	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
Statskog .....	2	1	1	<i>Tjeneste- og arbeidsforhold,</i>			
Statens naturskadefond .....	2	2	–	<i>undervisnings- person- og</i>			
<i>Miljøvern</i> <i>departementet</i> .....	16	6	10	<i>familiesaker</i>			
Riksantikvaren .....	2	2	–	<i>Isolerte saksbehandlings-</i>			
Direktoratet for naturforvalt-				<i>spørsmål</i>			
ning .....	7	5	2	Saksbehandlingstid .....	34	11	23
<i>Nærings- og handels</i> <i>departementet</i> .....	4	–	4	Dokumentinnsyn .....	12	8	4
Statens nærings- og distrikt-				Taushetsplikt –			
sutviklingsfond .....	3	1	2	Oppllysningsrett .....	4	2	2
Sjøfartsdirektoratet .....	5	3	2	Møteoffentlighet .....	–	–	–
Patentstyret .....	1	–	1	Saksomkostninger .....	3	1	2
Brønnøysundsregistrene .....	1	–	1	Erstatning .....	6	2	4
<i>Olje- og energidepartementet</i>				Isolerte saksbehandlings-			
Norges vassdrags- og energi-				spørsmål – Annet .....	21	13	8
verk (NVE) .....	3	2	1	<i>Tilsettingsaker</i>			
<i>Samferdselsdepartementet</i> ....	6	5	1	Kvalifikasjonsvurdering	68	12	56
Jernbaneverket .....	1	1	–	Fortrinnsrett .....	2	1	1
Norges Statsbaner .....	2	2	–	Ugyldighet/omgjøring ...	–	–	–
Post- og teletilsynet .....	1	1	–	Annet .....	5	1	4
Vegmyndigheter .....	33	13	20				
<i>Helse</i> <i>departementet</i> .....	27	12	15				
Fylkesleger .....	21	9	12				
Norsk pasientskadeerstatning	3	3	–				

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
<i>Tjenesteforhold</i>				<i>Universiteter - høgschooler og kirkesaker</i>			
Permisjon .....	2	–	2	Opptak – universitet/høgschooler .....	8	4	4
Flytting/godtgjørelse/beordringstillegg .....	–	–	–	Godkjenning av utdanning – kvalifikasjoner ....	5	1	4
Lønn – feriepenger .....	12	8	4	Doktorgradsarbeid .....	–	–	–
Ordensstraff/irettesettelse .....	11	8	3	Eksamen/karakterer (univ./høgsk.) .....	4	1	3
Oppsigelse – Avskjed – Suspensjon .....	4	3	1	Praksistjeneste .....	5	1	4
Arbeidsmiljø – Vernebestemmelser .....	3	1	2	Forskning .....	1	–	1
Beordring .....	–	–	–	Kirke .....	2	2	–
Annet .....	21	9	12	Kirkegårder – gravsaker	4	1	3
<i>Familie- og personsaker</i>				<i>Andre skoler og skoleforhold</i>			
Barnebidrag .....	31	12	19	Leirskoler .....	–	–	–
Ektefellebidrag .....	–	–	–	Fritidshjem .....	–	–	–
Ekteskap/Skilsmisse .....	2	2	–	Nedleggelse av skoler ....	21	14	7
Adopsjon .....	–	–	–	Lærlingeplasser .....	–	–	–
Vergemål-/formyndersak	9	6	3	Skoleskyss .....	12	6	6
Annet .....	6	4	2	Fagprøve .....	1	–	1
<i>Barnevernsaker</i>				<i>Andre saker under Tjeneste- og arbeidsforhold, undervisnings-, person og familiesaker</i>			
Omsorgsovertakelse .....	5	5	–	Undervisningskompetanse .....	1	1	–
Andre vernetiltak .....	1	–	1	Annet .....	2	2	–
Samværsrett/besøksordninger .....	4	3	1	<i>Andre saker under Tjeneste- og arbeidsforhold, undervisnings-, person og familiesaker</i>			
Fosterhjem/-foreldre .....	4	2	2	Annet .....	4	4	–
Annet .....	9	5	4	<i>Helse-, sosial- og trygdesaker</i>			
<i>Navn- adresse- og barnehagesaker</i>				<i>Isolerte saksbehandlings-spørsmål</i>			
Navnesak .....	1	–	1	Saksbehandlingstid .....	90	20	70
Bostedsregistrering .....	11	4	7	Dokumentinnsyn .....	9	4	5
Fødselsdato .....	3	–	3	Taushetsplikt – opplysningsrett .....	5	3	2
Barnehageplass .....	2	–	2	Møteoffentlighet .....	–	–	–
Barnehagesatser .....	3	1	2	Saksomkostninger .....	12	4	8
Tilbud – Spesialpedagogisk hjelp .....	4	2	2	Erstatning .....	12	4	8
Godkjenning av barnehage .....	–	–	–	Isolerte saksbehandlings-spørsmål – Annet .....	42	23	19
Annet .....	5	3	2	<i>Somatiske sykehus – sykehjem</i>			
<i>Grunnskoler og videregående skoler</i>				<i>Innleggelse-utskrivingsoverføring .....</i>			
Standpunkt karakterer (g.sk/vg.sk) .....	5	–	5	Medisinsk behandling ....	16	8	8
Eksamens karakterer (g.sk/vg.sk) .....	3	2	1	Mislige forhold/overgrep	1	1	–
Opptak – videregående skole .....	1	–	1	Sletting/ending av journal .....	3	2	1
Bortvisning/utvisning ....	1	–	1	Pasientmidler/-eiendeler	–	–	–
Skolefritidsordning .....	1	–	1				
Skoletilbud .....	5	1	4				
Særordning ved eksamen	–	–	–				
Spesialundervisning .....	7	3	4				
Annet .....	8	6	2				

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
Egenandel – refusjon .....	9	6	3	Ytelser ved fødsel/til barn/til enslig forsørger .	6	2	4
Annet .....	3	2	1	Grunnstønad – hjelpestønad – hjelpemiddelstønad .....	12	7	5
<i>Psykiatriske sykehus, bo- og behandlingssenter</i>				Pensjonspoeng .....	4	1	3
Innleggelse – utskrivning – overføring og ettervern	1	–	1	Alderspensjon .....	7	4	3
Medisinsk behandling ....	–	–	–	Annet .....	10	6	4
Tvangsmedisinering – mekaniske tvangsmidler	–	–	–	<i>Andre trygde- og pensjons-spørsmål</i>			
Mislige forhold/overgrep	–	–	–	Medlemskap i folketrygden .....	1	1	–
Sletting/ending av journal .....	–	–	–	Samordning .....	2	2	–
Pasientmidler/-eiendeler	–	–	–	Sykelønn .....	6	3	3
Egenandel/refusjon .....	–	–	–	Etterlattepensjon .....	1	–	1
Annet .....	–	–	–	Pensjonskasser – tjenestetpensjon .....	3	2	1
<i>Andre helse-og sosialinstitusjoner</i>				Utgifter til medisinsk behandling .....	12	4	8
Innleggelse – utskrivning – overføring .....	–	–	–	Annet .....	1	–	1
Medisinsk behandling ....	2	2	–	<i>Sosiale tjenester</i>			
Mislige forhold/overgrep	–	–	–	Stønad til livsopphold ....	35	15	20
Sletting/ending av journal .....	1	1	–	Økonomisk stønad til annet enn livsopphold ....	7	5	2
Pasientmidler/-eiendeler	1	–	1	Vilkår ved økonomisk stønad .....	–	–	–
Egenandel/refusjon .....	1	–	1	Refusjon .....	6	1	5
Private institusjoner .....	–	–	–	Omsorgslønn .....	3	–	3
Annet .....	–	–	–	Andre sosiale tjenester ..	12	4	8
<i>Helsehjelp utenfor institusjon</i>				Utviklingshemmede .....	–	–	–
Kommunelegetjeneste ...	–	–	–	Annet .....	3	2	1
Avlastning .....	–	–	–	<i>Diverse saker under Helse-, sosial- og trygdesaker</i>			
Hjemmehjelp – hjemmesykepleie .....	1	1	–	Annet .....	8	7	1
Egenandel, refusjon .....	1	1	–	<i>Bygge-, delings- og plansaker, veier og avkjørslar, forurensning og utslipp</i>			
Driftstilskudd .....	1	1	–	<i>Isolerte saksbehandlings-spørsmål</i>			
Klage på – reaksjoner mot helsepersonell .....	5	3	2	Saksbehandlingstid .....	59	17	42
Annet .....	8	6	2	Dokumentinnsyn .....	7	5	2
<i>Helsevesenet – diverse</i>				Taushetsplikt .....	–	–	–
Godkjenning av helseinstitusjon .....	–	–	–	Møteoffentlighet .....	–	–	–
Driftstilskudd .....	–	–	–	Saksomkostninger .....	5	–	5
Klage på – reaksjoner på helsepersonell .....	3	1	2	Erstatning .....	7	6	1
Pasientskadeerstatning ...	3	3	–	Isolerte saksbehandlings-spørsmål – Annet .....	46	29	17
Annet .....	4	2	2	<i>Byggesaker</i>			
<i>Trygd</i>				Dispensasjon fra planer .	51	13	38
Uførepensjon/attføring ...	34	18	16	Dispensasjon fra § 70 nr 2 .....	9	1	8
Arbeidsløshetsytelser ....	18	12	6				
Yrkesskadeytelser .....	5	2	3				
Krigspensjon .....	2	1	1				

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
Dispensasjon ellers .....	–	–	–	Avfall – søppel – depot .	1	–	1
§ 70 nr 1 .....	10	2	8	Avløp – slam fra hus-			
Bruksendring .....	7	3	4	hold .....	3	2	1
Forbud – påbud .....	4	2	2	Avløp – jordbruk/			
Pålegg-forelegg .....	13	3	10	industri .....	1	1	–
Utomhus- p-plasser-				Pålegg .....	3	–	3
atkomst .....	4	1	3	Naturskadeerstatning .....	2	2	–
Gebyr .....	2	2	–	Annet .....	5	5	–
Fradeling .....	15	4	11	<i>Diverse under bygge,</i>			
Byggetillatelse .....	15	7	8	<i>delings- og plansaker, veier</i>			
Annet .....	24	16	8	<i>og avkjørslar, forurensning</i>			
<i>Plansaker</i>				<i>og utslipp</i>			
Kommuneplan .....	2	2	–	Annet .....	3	3	–
Reguleringsplan .....	32	14	18	<i>Skatt, toll og avgifter</i>			
Privat reguleringsforslag	2	1	1	<i>Isolerte saksbehandlings-</i>			
Bebyggelsesplan .....	6	5	1	<i>spørsmål</i>			
Veiplan .....	–	–	–	Saksbehandlingstid .....	27	6	21
Gebyr .....	1	1	–	Dokumentinnsyn .....	6	4	2
Annet .....	2	–	2	Taushetsplikt – opp-			
<i>Kart- og delingssaker</i>				lysningstid .....	1	–	1
Kart – oppmåling –				Møteoffentlighet .....	–	–	–
grenser .....	7	3	4	Saksomkostninger .....	2	1	1
Adressesaker .....	–	–	–	Erstatning .....	–	–	–
Gebyr .....	–	–	–	Isolerte saksbehandlings-			
Annet .....	1	1	–	spørsmål – Annet .....	15	5	10
<i>Refusjon – erstatning –</i>				<i>Skatteplikt</i>			
<i>ekspropriasjon</i>				Arbeidsinntekter .....	6	3	3
Refusjon .....	3	1	2	Kapitalinntekter .....	4	2	2
Utbyggingsavtaler m.v. .	1	1	–	Kapitalgevinster .....	2	–	2
Erstatning og innløsning	1	1	–	Skatteplikt til Norge .....	4	1	3
Ekspropriasjon .....	1	–	1	Annet .....	3	1	2
Forhåndsiltredelse .....	–	–	–	<i>Skattefradrag</i>			
Annet .....	–	–	–	Arbeidsomkostninger .....	3	2	1
<i>Fredning og vern</i>				Kapitalomkostninger .....	1	–	1
Fredning av kulturmin-				Omkostninger ved virk-			
ner .....	4	2	2	somhet .....	4	2	2
Vern av natur .....	6	6	–	Omkostninger uten til-			
Erstatning og innløsning	–	–	–	knytning til inntekts-			
Annet .....	–	–	–	ervert .....	1	–	1
<i>Veier</i>				Særfradrag .....	6	3	3
Avkjørsel .....	1	1	–	Annet .....	2	1	1
Vedlikehold – brøyting				<i>Forskjellige skatter og til-</i>			
m.v. ....	5	2	3	<i>leggsytelser</i>			
Støy – støyskjermer .....	1	1	–	Formueskatt .....	1	1	–
Skilt – fartsgrense .....	1	1	–	Eiendomsskatt .....	10	7	3
Annet .....	11	6	5	Tilleggsskatt .....	5	2	3
<i>Forurensning – utslipp –</i>				Forsinkelsesavgift .....	1	1	–
<i>naturskade</i>				Skatt – renter/morarenter	–	–	–
Luftforurensning .....	2	2	–	Annet .....	1	–	1
Støyforurensning .....	1	1	–				

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
<i>Spesielle skatte- og lignings- spørsmål</i>				Korrespondanse mv .....	3	3	–
Forskudds-/etterskudds- ordningen .....	–	–	–	Arbeid, fritid, under- visning .....	2	1	1
Skatteoppkreving – tvangsinn drivelse .....	8	8	–	Soningsforhold generelt	13	13	–
Skjønnsligning .....	4	2	2	Generelle klager på tjenestemenn .....	1	1	–
Endring av ligning .....	5	3	2	Sikring .....	2	1	1
Ettergivelse pga mang- lende betalingsevne .....	17	7	10	Varetekt .....	–	–	–
Ettergivelse pga feil under forskuddsutskriv- ning .....	–	–	–	Benådning .....	–	–	–
Annet .....	7	5	2	Tilsynsrådene .....	1	1	–
<i>Toll og statlige særavgifter</i>				Bøter .....	–	–	–
Flyttebil .....	7	1	6	Annet .....	8	5	3
Midlertidig bruk av utenlandsk registrert bil .	1	1	–	<i>Utlendingssaker</i>			
Ombygging av bil .....	2	1	1	Politisk asyl .....	46	29	17
Toll .....	3	1	2	Oppholds- og arbeids- tillatelse .....	17	7	10
Årsavgift på motorvogn	12	10	2	Visum .....	3	2	1
Merverdiavgift og in- vesteringsavgift .....	22	8	14	Utvising – bortvisning .	4	1	3
Arveavgift/avgift ved gaveoverføring .....	11	3	8	Familiegjenforening .....	4	1	3
Dokumentavgift .....	2	1	1	Statsborgerskap .....	2	–	2
Andre særavgifter .....	9	5	4	Annet .....	9	7	2
Annet .....	1	–	1	<i>Påtaleforhold</i>			
<i>Diverse under skatt, toll og avgifter</i>				Henleggelse .....	11	5	6
Annet .....	2	1	1	Tiltale spørsmål .....	1	1	–
<i>Justissektoren</i>				Pågrepelse .....	1	1	–
<i>Isolerte saksbehandlings- spørsmål</i>				Beslag/inndragning .....	1	1	–
Saksbehandlingstid .....	59	14	45	Fullbyrdelsesordre – innkalling til soning .....	–	–	–
Dokumentinnsyn .....	7	4	3	Annet .....	6	4	2
Taushetsplikt – opp- lysningsrett .....	3	1	2	<i>Politi og lensmannsetaten</i>			
Møteoffentlighet .....	–	–	–	Politiets opptreden .....	1	1	–
Saksomkostninger .....	7	5	2	Utgifter til politioppsyn .	–	–	–
Erstatning .....	3	2	1	Politiarrestene .....	4	3	1
Isolerte saksbehandlings- spørsmål – Annet .....	26	20	6	Våpensaker .....	6	2	4
<i>Fengselsforhold</i>				Pass-saker .....	1	1	–
Permisjon/fremstilling ...	8	3	5	Lotteri – Automater .....	5	3	2
Løslatelse .....	3	3	–	Annet .....	2	2	–
Disiplinærtiltak/refsele .	7	1	6	<i>Vegtrafikk</i>			
Helse- og sosiale forhold mv .....	9	6	3	Førerprøve/-kort .....	5	–	5
Innsetting/overføring .....	15	13	2	Inndragning av førerkort	7	3	4
Bevegelsesfrihet/felles- skap .....	2	2	–	Parkeringsgebyr m.m. ....	2	–	2
				Krav til kjøretøy .....	–	–	–
				Bompenger .....	7	3	4
				Parkeringstillatelse .....	3	2	1
				Annet .....	1	–	1
				<i>Fri rettshjelp</i>			
				Fritt rettsråd .....	15	2	13
				Fri sakførsel .....	10	4	6
				Fritak for rettsgebyr .....	–	–	–
				Klager på advokater og andre rettshjelpere .....	–	–	–

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
Løyve – advokater og andre rettshjelpere .....	1	1	–	<i>Samferdsel og reiseliv</i>			
Annet .....	1	1	–	Drosjeløyve .....	3	2	1
<i>Erstatningsordninger innen justissektoren</i>				Løyve for annen transport .....	1	–	1
Voldsoffererstatning .....	6	2	4	Takster og transportvilkår .....	1	1	0
Billighetserstatning .....	4	1	3	Motorferdsel i utmark ....	1	–	1
Annet .....	3	2	1	Overnatting/serveringsbevilling .....	–	–	–
<i>Diverse under justissektoren</i>				Skjenkebevilling .....	6	2	4
Tinglysing .....	1	1	–	Åpningstider .....	–	–	–
Stiftelser .....	3	1	2	Annet .....	–	–	–
Tvangsfullbyrdelse – gjeldsordning .....	7	7	–	<i>Annen næringsvirksomhet</i>			
Domstolene .....	20	19	1	Håndverks-/mesterbrev ..	–	–	–
Datatilsynet – personvern .....	1	–	1	Løyve – annen næring ...	1	–	1
Annet .....	12	8	4	Omsetting av varer og tjenester .....	1	1	–
<i>Næringsliv</i>				Pålegg .....	–	–	–
<i>Isolerte saksbehandlings-spørsmål</i>				Annet .....	8	5	3
Saksbehandlingstid .....	27	6	21	<i>Kontraktsforhold-anbud-priskontroll</i>			
Dokumentinnsyn .....	11	5	6	Husleieregulering m.m. .	–	–	–
Taushetsplikt .....	1	–	1	Statlig anbud .....	2	1	1
Møteoffentlighet .....	–	–	–	Kommunalt anbud .....	1	1	–
Saksomkostninger .....	4	–	4	Annen kjøp/leie for offentlig bruk .....	2	2	–
Erstatning .....	4	4	–	Salg/utleie av offentlig eiendom .....	12	8	4
Isolerte saksbehandlings-spørsmål – Annet .....	4	3	1	Annet .....	5	3	2
<i>Fiske og fangst</i>				<i>Konkurrans- og immaterialrett</i>			
Oppdrettsanlegg .....	2	–	2	Konkurransforhold .....	–	–	–
Fiskefartøy .....	2	1	1	Firmaregistrering .....	–	–	–
Fiskekvoter .....	3	–	3	Foretak – selskaper (registrering, oppløsning m.v.) .....	1	–	1
Jakt .....	1	1	–	Ettergivelse av forsinkelsesgebyr .....	–	–	–
Annet .....	3	2	1	Varemerke – mønster – patent .....	1	–	1
<i>Landbruk</i>				Annet .....	–	–	–
Konsesjon for erverv av eiendom .....	13	2	11	<i>Diverse under næringsliv</i>			
Forkjøpsrett .....	5	3	2	Ettergivelse av forsinkelsesgebyr .....	2	–	2
Tilleggsjord .....	3	1	2	Annet .....	3	3	–
Bo- og driveplikt .....	8	1	7	<i>Offentlige tjenester, låne- og stønadsordninger</i>			
Fradeling .....	11	4	7	<i>Isolerte saksbehandlings-spørsmål</i>			
Produksjonstillegg .....	9	4	5	Saksbehandlingstid .....	12	5	7
Kvoteordninger .....	–	–	–	Dokumentinnsyn .....	8	2	6
Reindrift .....	14	4	10				
Annet .....	8	4	4				
<i>Dyr</i>							
Dyrevern .....	3	2	1				
Avliving .....	1	–	1				



Sakstype	I alt	Avvist	Realitet	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
Taushetsplikt – opplysningsrett .....	–	–	–	<i>Studiefinansiering</i>			
Møteoffentlighet .....	1	–	1	Lån .....	8	–	8
Saksomkostninger .....	–	–	–	Stipend .....	7	1	6
Erstatning .....	2	2	–	Renter .....	2	1	1
Isolerte saksbehandlings- spørsmål – Annet .....	4	3	1	Ettergivelse, utsettelse, omgjøring .....	4	1	3
				Annet .....	4	2	2
<i>Samferdsel – transport – reiser</i>				<i>Andre låne- og stønads- ordninger</i>			
Jernbane .....	2	2	–	Etableringslån .....	4	1	3
Flyplasser .....	–	–	–	Etableringstilskudd .....	1	–	1
Havnevesen .....	–	–	–	Bostøtte .....	7	2	5
Flysertifikater .....	1	1	–	Lønnsgaranti .....	2	1	1
Annet .....	1	1	–	Lån fra offentlige pensjonskasser .....	–	–	–
<i>Post</i>				Tildeling/salg av tomter og boliger .....	2	1	1
Plassering av postkasser	–	–	–	Annet .....	3	1	2
Nedleggelse av post- kontor .....	–	–	–				
Annet .....	1	1	–	<i>Diverse</i>			
<i>Telefon</i>				Ombudsmannen .....	10	10	–
Telefonregning .....	–	–	–	Besøk – Stat .....	1	–	1
Tellerskritt .....	–	–	–	Besøk – Kommune –			
Telefonabonnement .....	–	–	–	Fylkeskommune .....	1	1	–
Gebyrer .....	–	–	–	Annet .....	31	29	2
Annet .....	2	2	–				
<i>Kringkasting-radio-tv</i>				<b>5. Uavsluttede saker</b>			
Mottaksforhold .....	1	–	1	Uavsluttede saker pr. 1. januar 2002 .....			507
Annet .....	4	3	1	Saker innkommet i 2002 .....			2158
<i>Elektrisitetforsyning</i>				Til behandling i 2002 .....			2665
Strømregning .....	–	–	–	Avsluttet pr. 31. desember 2002 .....			2217
Strømleveringsvilkår .....	–	–	–	Uavsluttede saker pr. 1. januar 2003 .....			<b>448</b>
Kraftlinje/høyspentmast .	1	–	1	De sakene som ikke var avsluttet ved siste årsskifte, fordeler seg slik:			
Annet .....	1	1	–	2000 .....			1
<i>Kommunale avgifter</i>				2001 .....			39
Årsavgift for vann og kloakk .....	10	6	4	2002 .....			408
Tilknytningsavgift for vann og kloakk .....	10	2	8				<b>448</b>
Renovasjonsavgift .....	12	4	8	De uavsluttede sakene var dels under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, og dels til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos kla- geren.			
Feieavgift .....	1	1	–				
Annet .....	3	1	2				

## V. Tilleggsopplysninger i saker referert i tidligere årsmeldinger

### Meldingen for 1998

Nr. 75 (s. 228–231)

jf. **Meldingen for 1999**

kap. V (s. 42)

jf. **Meldingen for 2000**

kap. V (s. 38)

jf. **Meldingen for 2001**

kap. V (s. 55)

### Erstatning fra folketrygden for rentetap

(Sak 1997–1290 og 1999–0878)

Etter at jeg hadde kommet med min anbefaling om å gå til søksmål mot staten, avgikk klageren ved døden. Søksmål ble ikke reist og det rettslige spørsmålet om renteplikten ble ikke behandlet ved domstolene.

### Meldingen for 1998

Nr. 1 (s. 37–43)

jf. **Meldingen for 2000**

jf. Meldingen for 2001 kap. V (s. 55), kap. V (s. 38)

### Utvisning av utenlandsk statsborger

(Sak 1995–2201, 1998–1217, 2000–0910 og 2000–2123)

Borgarting lagmannsrett avsa dom i saken 8. april 2002 hvor staten v/Utlendingsnemnda ble frifunnet. A har anket dommen inn for Høyesterett.

### Meldingen for 2000

Kap. II (s. 17–18)

### Saksbehandlingen ved overføring av varetektsinnsatte mellom fengsler

(Sak 1998–2080)

Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) 18. mai 2001 nr. 21, som trådte i kraft 1. mars 2002, har i § 47 første og annet ledd fått følgende bestemmelser:

«Kriminalomsorgen bør plassere innsatte i nærheten av hjemstedet når det er praktisk mulig. Det samme gjelder varetektsinnsatte, med mindre hensynet til etterforskningen eller den siktedes forsvar taler imot det.

Varetektsinnsatte kan overføres til et annet fengsel etter § 14. Første ledd annet punktum gjelder tilsvarende.»

### Meldingen for 2000

Nr. 2 (s. 54–57) jf.

Meldingen for 2001 kap V (s. 58)

### Klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak – forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum

(Sak 1999–2000)

I mars 2001 arrangerte jeg et møte på mitt kontor med representanter for Justisdepartementets lovavdeling. Et av temaene for møtet var spørsmålet om hvordan forvaltningen skal forholde seg i tilfeller der Lovavdelingen og ombudsmannen anbefaler forskjellige løsninger på juridiske spørsmål. Spørsmålet om klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak ble også berørt. Departementet opplyste at det ville vurdere å forslå en endring av forvaltningsloven § 28 for å klargjøre spørsmålet om klagerett i disse tilfellene.

Etter møtet skrev Justisdepartementet et brev hit der det bl.a. het:

«Justisdepartementet bekrefter at det vil utarbeide et høringsnotat med forslag til endring av forvaltningsloven § 28 for å klargjøre spørsmålet om klageinstansens vedtak om å avvise en klage kan påklages. Vi tar sikte på å sende saken på høring høsten 2001 og vil holde ombudsmannen underrettet om dette.»

Ved utgangen av januar 2002 hadde Justisdepartementet ennå ikke sendt ut noe høringsnotat om en eventuell endring av forvaltningsloven § 28.

Sosial- og helsedepartementet tok i september 2001 opp spørsmålet om hvordan forvaltningen skal forholde seg til klager over klageinstansens avvisningsvedtak frem til spørsmålet blir avklart gjennom den varslede lovendringen. I henvendelsen fra departementet het det bl.a.:

«Sosial- og helsedepartementet har til behandling en klage over Fylkesmannen i Oslo og Akershus sitt vedtak om å avvise en klage over Oslo kommunes avslag på søknad om skjenkebevilling.

Vi er i denne forbindelse blitt oppmerksom på at Sivilombudsmannen i sin årsmelding for 2000 anbefaler forvaltningen å legge til grunn en annen forståelse av loven enn det Justisdepartementets Lovavdeling tidligere har gjort, jf. brev til Sosial- og helsedepartementet av 12.01.96. Årsmeldingen forteller også at Sivilombudsmannen har tatt opp spørsmålet om hvordan forvaltningen skal forholde seg i slike saker. Vi er etter dette i tvil om hvordan departementet bør be-

handle klager på avvisningsvedtak fram til spørsmålet blir avklart gjennom en varslet lovendring. Vi ber om å få Sivilombudsmannens syn på dette spørsmålet.»

I mitt svar til departementet uttalte jeg:

«Henvendelsen har bakgrunn i en uttalelse referert i ombudsmannens årsmelding for 2000 s. 54 vedrørende adgangen til å påklage klageinstansens avvisningsvedtak i saker der førsteinstansen har tatt stilling til realiteten i saken, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum. I uttalelsen konkluderte jeg med at spørsmålet om klagerett måtte anses åpent, men at jeg særlig ut fra reelle hensyn anbefalte forvaltningen å legge til grunn at klageinstansens avvisningsvedtak i disse tilfellene kan påklages én instans. Justisdepartementets lovavdeling har tidligere gitt uttrykk for et annet syn på dette spørsmålet. Denne forståelsen har departementet fastholdt også etter at jeg kom med min uttalelse. Justisdepartementet har imidlertid varslet at det vil utarbeide et høringsnotat med forslag til endring av forvaltningsloven § 28 for å klargjøre spørsmålet.

I brevet ber departementet om mitt syn på hvordan forvaltningen i lys av ovennevnte bør forholde seg i saker som gjelder klager over klageinstansens avvisningsvedtak.

Det vil etter min mening være best i samsvar med god forvaltningsskikk og Stortingets forutsetninger for ombudsmannsordningen at ombudsmannens anbefaling legges til grunn inntil spørsmålet om klagerett eventuelt får en avklaring gjennom en endring av forvaltningsloven § 28.»

I den konkrete saken som var foranledningen til at spørsmålet om klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak ble tatt opp, besluttet Statens forurensningstilsyn i oktober 2001 å oppheve Fylkesmannen i Østfolds avvisningsvedtak fra 1996. Klagesaken ble deretter realitetsbehandlet av fylkesmannen.

#### **Meldingen for 2000**

Nr. 9 (s. 76–78)

#### **jf. Meldingen for 2001**

kap. V (s. 59–60)

#### **Innsyn i skogbruksplaner – offentlighet, Grunnloven og EØS**

(Sak 2000–0208)

Landbruksdepartementet opplyste i brev 6. januar 2003 til ombudsmannen at det 23. desember 2002 hadde sendt utkast til forskrift om tilskudd til skogbruksplanlegging på bred høring.

Det fremgår av utkastets § 4–2 andre ledd at nærmere retningslinjer for forvaltning og bruk av data fra skogbruksplanleggingen, herunder allmenn-

hetens tilgang til miljøinformasjon, vil bli gitt i et eget rundskriv. Av utkastet til rundskriv fremgår det blant annet at informasjon fra miljøregistreringene skal være tilgjengelig for gjennomsyn hos takstinstusjonene.

#### **Meldingen for 2000**

Nr. 12 (s. 82–85)

#### **jf. Meldingen for 2001**

kap. V (s. 60)

#### **Innsyn i dokumentasjon for legemiddel**

(Sak 1999–0672)

Klageren kom tilbake til saken som følge av Helsedepartementets brev 22. januar 2002. På denne bakgrunn ble det fra ombudsmannens side funnet nødvendig å stille ytterligere spørsmål til departementet. Dette ble gjort i ombudsmannssak 2002–0586, som fremdeles pågår.

#### **Meldingen for 2000**

Nr. 31 (s. 136–138)

#### **Barnetrygd**

(Sak 2000–0627)

På bakgrunn av ombudsmannens uttalelse gjenopptok Trygderetten saken. Etter en nærmere vurdering og begrunnelse fastholdt retten sitt opprinnelige standpunkt i saken. Ombudsmannen kom til at han måtte la saken bero med den begrunnelse og den nye behandling saken nå hadde fått av Trygderetten.

#### **Meldingen for 2000**

Nr. 49 (s. 185–189)

#### **Krav om erstatning etter behandlingsreise til utlandet**

(Sak 1999–0865)

På bakgrunn av ombudsmannens uttalelse foretok departementet en ny vurdering av om det var rettslig grunnlag for erstatningsansvar, men fant å måtte opprettholde sin konklusjon om at det ikke var grunnlag for dette. Når det gjaldt spørsmålet om bilighetserstatning, henviste departementet til at ordningen administreres av Justisdepartementet og at sakene forberedes av Sosial- og helsedirektoratet.

Klageren kom etter dette tilbake til saken og ba på nytt om at ombudsmannen tok forholdet opp med departementet.

Ombudsmannen fant ikke grunn til å gjenoppta saken. Det ble her vist til at departementet hadde foretatt en ny og grundig vurdering av spørsmålet om det forelå erstatningsansvar for behandlingsskaden, herunder spørsmålet om erstatning for brudd på veiledningsplikten, jf. forvaltningsloven § 11. Når det gjaldt behandlingsskaden, ble det vist til at det ikke

syntes å være systemet som sådan som var årsaken til skaden i klagerens tilfelle, men mangelfull informasjon om klagerens ryggglidelse i forbindelse med henvisningen til instituttet.

Det ble avslutningsvis vist til at klageren hadde mulighet til å søke billighetserstatning, og at en slik søknad i så fall måtte fremmes overfor Justisdepartementet.

### Meldingen 2000

Nr. 63 (s. 215–217)

#### Fradrag for utgifter til pendling

(Sak 2000–0248)

Oslo likningskontor forela ombudsmannens uttalelse for Skattedirektoratet, som videresendte den til Finansdepartementet. Departementet la imidlertid til grunn at skattyter ikke hadde krav på pendlerfradrag. Det ble fremhevet at landets egne borgere – som flytter til et annet EØS land uten at dette er arbeidsrelatert – ikke omfattes av EØS-reglene. Ettersom EØS-reglene ville gitt utlendinger i samme situasjon pendlerfradrag, ville likevel ikke departementet ha innvendinger mot at ligningskontorene godtok tilsvarende fradrag for norske borgere.

I forhold til denne konkrete saken hevdet departementet at endringsadgangen for ligningene for 1996 og 1997 var avskåret i og med at tre års fristen i ligningsloven § 9–6 nr. 2 var utløpt. Ligningskontoret la departementets syn til grunn for 1996 ligningen og avviste min anmodning om å ta saken opp til ny vurdering. Avgjørelsen ble også begrunnet med at klageadgangen for 1996 var brukt opp. For 1997 ligningen anså ligningskontoret ombudsmannens uttalelse som en klage, som derved også var innsendt før utløpet av tre års fristen. Overligningsnemnda godkjente senere pendlerfradraget.

Saken for så vidt gjelder ligningen for 1996 er ikke avsluttet overfor ligningsmyndighetene fra ombudsmannens side. Jeg viser her også til mine generelle merknader om ombudsmannen og forholdet til ligningsmyndighetene i kapittel I pkt. s. 18 foran.

### Meldingen for 2000

Nr. 69 (s.228–232)

#### Stansingsvedtak ved tvangssalg av kjøretøy

(Sak 1999–1146)

Toll- og avgiftsdirektoratet gav 10. april 2002 et nytt rundskriv til namsmennene som var i samsvar med den rettsoppfatning ombudsmannen hadde gitt uttrykk for.

### Meldingen for 2000

Nr. 76 (s. 251–255)

#### Konsesjonsvilkår om bosetting i kommunen ved overdragelse av en ideell andel til de andre sameierne

(Sak 1999–0369)

På grunnlag av de fornyede undersøkelsene i saken uttalte ombudsmannen at det fremdeles knyttet seg begrunnet tvil til departementets vedtak. Etter dette vedtok landbruksmyndighetene å frafalle konsesjonsvilkåret. For ytterligere opplysninger vises det til omtale av ombudsmannsak 2000–1565 i kapittel VI i årets melding.

### Meldingen for 2000

Nr. 81 (s. 265–266)

#### Atkomstavgift til Nordkapp-plataet

(Sak 1999–1342)

Nordkapp Vel AS redegjorde i brev 3. juli 2001 til Miljøverndepartementet nærmere for de vurderinger og beregninger som lå til grunn for adkomstavgiften. Nordkapp Vel AS stod fast ved sine tidligere konklusjoner, men fant å kunne redusere adkomstavgiften for «utendørsbesøkende» noe for å imøtekomme friluftsfolket.

Miljøverndepartementet meddelte Friluftsrådernes landsforbund 9. april 2002 at departementet ikke hadde myndighet til å overprøve Nordkapp Vel AS' avgiftsfastsettelse, og at det ikke var aktuelt å bringe saken inn for domstolene.

### Meldingen for 2000

Nr. 84 (s. 271–277)

#### Oppføring av antennemast – manglende nabovarsel

(Sak 1998–0943)

Kommunen traff nytt vedtak om fjerning av masten. Tiltakshaveren klaget til fylkesmannen, men han fastholdt vedtaket. Under fylkesmannens behandling kom det imidlertid fram opplysninger om at masten også inneholdt et nødsambandsnett, og saken ble derfor lagt fram for fylkesmannens beredskapsavdeling, som konkluderte med at det ikke fantes alternativ plassering for nødsambandsnettet. Fylkesmannen bad derfor kommunen om å behandle nødsambandsnettet for seg, som en egen sak. Det ble deretter søkt om etablering av en slankere og lavere mast som bare skulle omfatte nødsambandet, noe kommunen innvilget. Samtidig satte kommunen en frist for riving av den eksisterende antennemasten. Tiltakshaveren klaget over at det var stilt vilkår om at masten bare skulle inneholde nødsamband, men fylkesmannen opprettholdt vedtaket.

**Meldingen for 2001**

Kap. II (s. 39–40)

**Tilsynsråd for politiarrestene**

(Sak 1999–2269)

En arbeidsgruppe, nedsatt av Politidirektøren for bl.a. å se på om det burde opprettes en egen tilsynsordning for politiarrestene (det såkalte politiarrestprosjektet), kom med sin rapport 27. juni 2002. I rapportens kapittel 6 om anbefalinger fremgår på s. 75 at det bør opprettes ti regionbaserte tilsynsråd for arrestene, hver med tre medlemmer. Det foreslås at tilsynsrådene bl.a. skal påse at arrestene drives i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer. Det foreslås også at den enkelte innsatte skal ha adgang til å ta opp forhold med tilsynsrådets medlemmer også etter oppholdet i arresten.

**Meldingen for 2001**

Kap. III (s. 43)

**Feriepenger etter sommerjobb som dagavlaster og som hjelper på sommertur**

(Sak 2000–1851)

Kommunen besluttet deretter at klageren skulle få utbetalt feriepenger for arbeidet han hadde utført de aktuelle sommerukene.

**Meldingen for 2001**

Nr. 4 (s. 73–76)

**Rettslig klageinteresse i sak om konsesjon til oppdrettsanlegg etter fiskeoppdrettsloven – forvaltningsloven § 28 første ledd**

(Sak 2000–1258)

Fiskeridirektoratet meddelte senere Norges Miljøvernforbund og Sivilombudsmannen at de aktuelle klagen ikke inneholdt andre opplysninger enn de som ble vurdert ved overprøving av regionkontorets vedtak etter forvaltningsloven § 35 15. mars 2000. Fiskeridirektoratet gav videre uttrykk for at en ville søke å legge ombudsmannens vurderinger til grunn i sin fremtidige praksis for vurdering av rettslig klageinteresse.

**Meldingen for 2001**

Nr. 11 (s. 94–97)

**Registrering av politisk parti**

(Sak 2000–0692)

På bakgrunn av ombudsmannens uttalelse vurderte klagenemnda saken på nytt. Ved denne gjennomgangen ble det tatt hensyn til de innvendinger ombudsmannen hadde hatt mot klagenemndas første vedtak i saken. Det fremgikk også eksplisitt at man hadde lagt Kommunal- og regionaldepartementets veiledning til grunn – da Kystpartiet etter det opplyste ikke

var kjent med veiledningen utarbeidet av Notarius publicus. Klagenemnda kom ved sin fornyede gjennomgang til at Kystpartiet ikke oppfylte vilkårene for registrering i valgloven § 17 da det søkte om registrering 1. februar 1999.

Saken ble etter dette endelig avsluttet her.

**Meldingen for 2001**

Nr. 13 (s. 102–107)

**Innsyn i søkerlistene til tre fylkesmannsembeter**

(Sak 2001–1517 og 2001–1750)

Arbeids- og administrasjonsdepartementet kom tilbake til saken i brev til ombudsmannen hvor det het:

«Arbeids- og administrasjonsdepartementet har vurdert innsynsbegjæringene fra Bergens Tidende på ny i lys av Sivilombudsmannens merknader. Departementet har etter en fornyet vurdering kommet til at søkernavnene fortsatt ikke gjøres offentlig kjent.

Departementet vil for fremtidige utlysinger av fylkesmannsstillingen vurdere spørsmålet om søkerne bør kunne reservere seg mot offentlighet.

Det vil bli vurdert å ta inn en passus i utlysningsteksten slik at potensielle søkere blir gjort særskilt oppmerksom på at «navnene på søkerne som hovedregel vil bli oppført på en offentlig søkerliste».

Det ble etter dette besluttet ikke å gå videre med saken.

**Meldingen for 2001**

Nr. 14 (s. 107 – 111)

**Innsyn i søkerliste til rådmannsstilling**

(Sak 2001–1414)

Fylkesmannen oversendte saken til kommunen for ny vurdering. Den ene av de to søkerne trakk sin reservasjon mot å bli oppført på den offentlige søkerlisten. For denne søkeren tok kommunen klagen fra avisen Laagendalsposten til følge. Den andre søkeren opprettholdt sin reservasjon. Vedkommende hadde for øvrig trukket sin søknad etter at han ble kjent med kommunens innstilling. Kommunen la vekt på personvern hensyn og opprettholdt sitt vedtak om å unnta denne fra den offentlige søkerlisten. Kommunens vedtak ble ikke påklaget.

**Meldingen for 2001**

Nr. 18 (s. 118–120)

**Innsyn i ligningsadministrasjonens innstillinger til nemndene**

(Sak 2000–1524)

I august 2002 fastsatte Skattedirektoratet nye retningslinjer for ligningsetatens praktisering av skatteters innsynsrett i ligningskontorenes, fylkesskatte-

kontorenes og sentralskattekontorenes forslag til nemndsvedtak. De nye retningslinjene var ikke i overensstemmelse med det meroffentlighetsprinsipp jeg hadde tatt til orde for i min uttalelse i sak 2000–1524. De ble derfor kritisert fra flere hold. Skattdirektoratet tok hensyn til denne kritikken, og endret i november 2002 retningslinjene slik at de samsvarte med synspunktene i min uttalelse i sak 2000–1524. Skattedirektoratets nye retningslinjer for praktisering av skattyters rett til innsyn i administrasjonens forslag til vedtak i nemndene er nærmere omtalt i årets melding kapittel II s. 29.

### Meldingen for 2001

Nr. 27 (s. 145–146)

#### Adgang til å sette vilkår om dekning av skoleskys ved skolebytte

(Sak 2000–1330)

Utdanningskontoret opphevet kommunens og sitt eget vedtak i saken. Saken ble etter dette sendt til kommunen for ny behandling. Kommunen fattet nytt vedtak hvor det ble innvilget gratis skoleskys for den aktuelle perioden.

### Meldingen for 2001

Nr. 34 (s. 155–161)

#### Fastsetting av uføretidspunkt tilbake i tid

(Sak 2000–1742)

I kjennelse 1. februar 2002 besluttet Trygderetten å oppheve sin tidligere kjennelse 28. april 2000 og omgjøre fylkestrygdekontorets vedtak 27. april 1999, slik at As uføretidspunkt ble satt til august 1970.

I forhold til spørsmålet om ny realitetsbehandling av en avsluttet sak uttalte Trygderetten:

«Det har i Trygderettens praksis utviklet seg visse vilkår for ny realitetsbehandling. Vilråene er utslag av det synet at det må foreligge bestemte holdepunkter for å anta at utfallet av ny realitetsbehandling kan bli annerledes enn ved den tidligere behandlingen. En sak gjenopptas dersom det er kommet til slike opplysninger om det tidligere faktiske forholdet som er egnet til å føre til at kravet helt eller delvis må gis medhold. Det samme gjelder dersom det blir påvist at det tidligere var begått alvorlige saksbehandlingsfeil, at den tidligere rettsanvendelsen var uforsvarlig eller at skjønnsutøvelsen falt utenfor rammene for et forsvarlig skjønn. Har Ombudsmannen uttrykt tvil om holdbarheten av den tidligere avgjørelsen er selve prøvingen av om det forelå grunnlag for gjenopptak blitt forenklet.»

Retten gjengav deretter min uttalelse om fastsettingen av uføretidspunktet i klagerens tilfelle og konkluderte slik med hensyn til spørsmålet om gjenoptakelse:

«Retten i foreliggende sak er enig i denne vurderingen, og legger til grunn at gitt begrunnelse for fastsetting av uføretidspunkt var uriktig ut fra de opplysningene og vurderingene som forelå. Retten finner at denne saksbehandlingsfeilen gir god grunn til å gå ut fra at utfallet av ny realitetsbehandling kan bli annerledes enn ved tidligere behandling i Trygderetten. Det må følgelig være grunnlag for å gjenoppta behandlingen av sak 00/01341.»

Om fastsettingen av uføretidspunktet uttalte Trygderetten videre:

«Tidligere lov om folketrygd § 8–3 første og annet ledd hadde følgende ordlyd da A satte fram krav om uførepensjon 9. oktober 1970:

«Den som er 18 år eller eldre, har rett til uførepensjon dersom hans ervervsevne etter gjennomgått behandling, arbeidstrening, opplæring eller annen form for attføring som anses hensiktsmessig, fortsatt er varig nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte.

Ved bedømmelse av i hvilken grad ervervsevnen skal anses nedsatt, tas hensyn til den trygdedes reelle muligheter for ervervsinntekt eller innsats i et arbeid som høver for ham, sammenlignet med tilsvarende muligheter før han ble ufør.»

Det er i et stort antall kjennelser av Trygderetten uttalt at vurderingen av i hvilken grad ervervsevnen var nedsatt måtte foretas ut fra et skjønn der opplysningene om de medisinske og ervervsmessige forhold i det konkrete tilfellet måtte tillegges vesentlig vekt. Ved den skjønnsmessige vurderingen ville blant annet den trygdedes utdanning, yrkeserfaring, alder og arbeidsmuligheter kunne være faktorer av betydning.

Som nevnt i Sivilombudsmannens brev av 7. august 2001 skulle uføretidspunktet fastsettes til det tidspunktet ervervsevnen var blitt nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte, jfr. § 8–3, første ledd. I Rikstrygdeverkets retningslinjer av 1. september 1970 for praktisering av dette heter det: «... Med »ervervsevne» mener loven evnen til å skaffe seg arbeidsinntekt, enten i annens tjeneste eller i selvstendig virksomhet. Dette er i samsvar med det grunnsyn at folketrygdens oppgave først og fremst er å erstatte manglende arbeidsinntekt.» I disse retningslinjene ble det ellers gitt uttrykk for at ervervsevnen i noen tilfelle kunne være sterkere nedsatt enn arbeidsinntekten skulle tilsi, og at dette kunne påvirke vurderingen av retten til pensjon. I likhet med fylkestrygdekontoret, jfr. oversendelsesbrev til Trygderetten i sak 00/01341, oppfatter retten det slik at det ved fastsettelsen av As uføretidspunkt til «før 1967» ble lagt til grunn, og vekt på, at andre hadde bidratt til inntekten, følgelig slik at det ved behandlingen av en del krav om uførepensjon ikke ble vektlagt i særlig grad om det hadde skjedd inntektsendringer eller ikke. Slik praktisering framstår ikke regelstridig, og foreliggende inntektsopplysninger kan ikke ses å gi selvstendig grunnlag for å gå ut fra at arbeidsevnen først ble nedsatt med så mye som halvparten på et tidspunkt etter 1970.

Det kan ikke ses å være hensiktsmessig å søke saken bedre opplyst. Det framstår ut fra de opplysningene som foreligger i høy grad sannsynlig at As medisinske tilstand ble forverret etter fallet i 1970, og at dette nedsatte arbeidsevnen. Slik saksforholdet er, er det etter rettens mening i den skjønnsmessige fastsettingen av uføretidspunkt særlig grunn til å legge stor vekt på As egen oppfatning av arbeidsevne. Det mest sentrale uttrykk for denne må være at han først satte fram krav om uførepensjon 9. oktober 1970. Kort tid før, i august 1970, hadde han vært utsatt for fallulykke, og han har i ettertid selv gitt uttrykk for at fallet førte med seg pensjonsbetingende uførhet. Slik retten ser det synes det likevel ikke opplagt at han på dette tidspunktet var minst 50 prosent ervervsmessig ufør i forhold til dagjeldende vilkår for rett til uførepensjon. Inntektsopplysningene nevnt foran i denne kjennelsen sannsynliggjør ikke at As sykdom pr. 1971 hadde ført til redusert arbeidsevne. Særlig ut fra hans egne opplysninger og vurderinger på dette tidspunktet, jfr. opplysningene i sosialrapporten, og sammenholdt med at ektefellen er registrert med svært lav inntekt før 1976, framstår det samtidig lite tvilsomt at hans inntekter pr. 1970/1971 i nokså høy grad gjenspeilte arbeidsinnsats gjort av andre.

Slik saksforholdet er, bør etter rettens mening uføretidspunktet settes sammenfallende med ulykkestidspunktet. I denne sammenhengen gjelder blant annet at foreliggende opplysninger i sosialrapport, samt opplysninger om inntekt, må sies å dokumentere at familien As gårdsdrift pr. høst 1970 hadde et ganske stort omfang. De inntektsopplysningene som foreligger viser ellers som antydnet ikke inntektsnedgang for *han før dette* tidspunktet. De opplysningene om forutgående sykdom i form av morbus Bechterew som foreligger kan videre ikke ses å gi selvstendig grunnlag for å slå fast at så mye som 50 prosent ervervsmessig uførhet forelå før høsten 1970. Etter det opplyste framstår det mest sannsynlig at den arbeidsinnsatsen A utførte før ulykken med den helsesvikten han hadde da tilsvarte minst et halvt årsverk. Videre gjelder som nevnt at medisinske forhold tyder på at fallet ga han redusert arbeidsevne, og øvrige forhold – med unntak av inntektsopplysninger – må etter rettens mening samlet sett i en viss grad sies å styrke dette. Det kan da ikke ses å være grunn til å trekke i tvil anførselen om at driften i ettertid krevde noe mindre arbeidsinnsats, blant annet fordi produksjonen av rotvekster ble avsluttet. Anførselen om at planer om utvidelse av driften ikke ble realisert må også legges til grunn, og må sies bidra til å sannsynliggjøre at fallulykken førte til at As arbeidsevne ble nedsatt med minst 50 prosent.

Ut fra det som er nevnt må fastsettelse av As uføretidspunkt til august 1970 være riktig. Trygderettens kjennelse i sak 00/01341 må etter dette oppheves, og fylkestyrgdekontoret av 27. april 1999, som ble stadfestet i kjennelsen, omgjøres slik at As uføretidspunkt settes til august 1970.

Kjennelsen er enstemmig.»

### Meldingen for 2001

Nr. 38 (s. 167–172)

#### Spørsmål om refusjon av utgifter til særlig politioppsyn natten før en rockekonsert – politiloven § 25

(Sak 1999–2330)

På bakgrunn av ombudsmannens uttalelse, ble kravet om dekning av utgifter til særlig politioppsyn i forbindelse med arrangementet Glopperock–98 frafalt og refusjonsbeløpet tilbakebetalt.

Politidirektoratet utarbeidet også et rundskriv til politimestrene om tolkningen av politiloven § 25 (rundskriv 009/02). I rundskrivet ble det vist til ombudsmannens tolkning av politiloven § 25 samtidig som det ble gitt eksempler som illustrerte problemstillingen.

### Meldingen for 2001

Nr. 39 (s. 172–174)

#### Politiarrester – plassering av innsatte i arresten under avholdelse av hovedforhandling.

#### Lengden av oppholdet

(Sak 2000–0831)

Lov om gjennomføring av straff mv. 18. mai 2001 nr. 18 (straffegjennomføringsloven) trådte i kraft 1. mars 2002. I forskrift til loven gitt 22. februar 2002 nr. 183, som trådte i kraft samme dag, er det i § 4–1 gitt nærmere regler om plassering av varetektsinnsatte. Bestemmelsens første og annet ledd lyder:

«Kriminalomsorgen skal stille fengselsplass til disposisjon uten unødig opphold etter at fengslingskjennelse foreligger. Kriminalomsorgen og politiet plikter sammen å sørge for at slik overføring fra politiarresten til fengsel finner sted.

I særlig unntakstilfelle kan varetektsinnsatte overføres fra fengsel til politiarrest i forbindelse med hovedforhandling i straffesaken. Dette gjelder bare dersom det ikke er mulig å finne ledig varetektsplass i nærheten av domstolen og avstanden mellom fengselet der varetektsinnsatte utholder varetekten og domstol er så lang at det er praktisk umulig å fremstille varetektsinnsatte hver dag. Slikt opphold skal være av meget kort varighet og det skal fortløpende arbeides for å skaffe egnet rom i fengsel i nærheten av det sted hovedforhandlingen avholdes.»

### Meldingen for 2001

Nr. 53 (s. 196–199)

#### Skjønnsligning av næringsdrivende på grunn av mangelfulle regnskaper – krav til innsyn og kontradiksjon i saksbehandlingen

(Sak 2000–0422)

I overligningsnemndsvedtak utsendt 19. desember 2002 ble skjønnsligningen av A opphevet. Overligningsnemnda fant etter en konkret gjennomgåelse

ikke grunn til å tvile på at selvangivelsen og regnskapene ga et mer korrekt bilde av virksomheten enn det foretatte skjønn, og la disse tallene til grunn for ligningen.

### Meldingen for 2001

Nr. 54 (s. 200–202)

#### Ettergivelse av restskatt – inhabilt medlem i skatteutvalget og utvalgets skjønnsutøvelse

(Sak 2000–1744)

Kommunen kom deretter tilbake til saken og opplyste at skatteutvalget i møte 30. mai 2002 hadde fattet vedtak om at klagerens restskatt for 1988 skulle ettergis i sin helhet.

### Meldingen for 2001

Nr. 58 (s. 207–209)

#### Spørsmål om en arvings erklæring var basert på tilstrekkelig informasjon om arveavgiftsreglene

(Sak 2000–2146)

Finansdepartementet tok ombudsmannens uttalelse til etterretning og henstilte til Skattedirektoratet om å ta initiativ til at arveavgiften ble nedsatt overfor klageren. Skattedirektoratet gav Skattefogden i Oslo og Akershus anvisning på at avgiften skulle nedsettes til det beløp som A ville ha pliktet å betale under forutsetning av at hun ikke hadde avgitt erklæring om at farsarven var mottatt fullt ut. A fikk deretter tilbakebetalt for meget innbetalt arveavgift og morarente, til sammen kr 46.944.

Avgiftsberegningen ble også endret i forhold til As datter, idet avgiften ble satt som om A hadde frafalt kr 100.000 fra hver av sine foreldre. As datter fikk dermed tilbakebetalt for meget innbetalt arveavgift og morarente, til sammen kr 10.144.

### Meldingen for 2001

Nr. 63 (s. 218–220)

#### Sen saksbehandling av klage på avslag om utvidet åpnings- og skjenketid – næringsdrivendes behov for avklaring av rammebetingelser

(Sak 2001–0320)

Kommunen opplyste deretter at den kontinuerlig arbeidet med saksbehandlingsrutinene for å få kortere behandlingstid. Næringssetaten arbeidet med å tilrettelegge for innsending av søknader på Internett, og elektronisk overføring til saksbehandlingssystemet. Kommunaldepartementet hadde dessuten godkjent kommunens søknad om forsøk med delegasjon av vedtaksmyndighet ved tildeling av salgs- og skjenkebevillinger i saker som ikke volder tvil eller er av prinsipiell betydning og det ikke foreligger spesielle forhold eller negative uttalelser. Forsøket, som skulle vare i fire år, innebar at Næringssetatens etatsjef

hadde vedtaksmyndighet i disse sakene. Nye rutiner om forenkling av saksgangen var iverksatt.

Videre opplyste kommunen at det nå ble sendt ut foreløpige svar med angivelse av omtrentlig saksbehandlingstid, både ved første gangs behandling og i klagesaker. Om nødvendig ble det sendt forsinkelsesmeldinger. Høringsinstansene ble purret opp dersom deres uttalelse var helt nødvendig for den videre behandling av saken. Næringssetaten hadde dessuten innskjerpet bruk av restanselister for oppfølging av sakene.

### Meldingen for 2001

Nr. 66 (s. 228–230)

#### Klassifisering av tranpiller som legemiddel – saksbehandling og lovhjemmel

(Sak 2000–1854)

Helsedepartementet behandlet deretter saken på nytt, men opprettholdt vedtaket. Fra brevet siteres:

«Departementet har i sakens anledning forelagt Sivilombudsmannens brev av 21. juni 2001 for Statens legemiddelverk. Statens legemiddelverks uttalelse av 4. april 2002 følger vedlagt.

Sivilombudsmannen anfører at departementet synes å legge til grunn at legemiddeloven § 2 ikke alene gir tilstrekkelig rettslig grunnlag for å klassifisere trankapslene som legemiddel, men at lovens § 2 sett i sammenheng med bestemmelsen i forskrift av 22. desember 1999 nr. 1559 om legemidler (legemiddelforskriften) § 2–1 bokstav e, hjemler klassifiseringen som legemiddel.

Klassifiseringsvedtaket innebærer at Fri Flyt Omega 3E anses å være et produkt som er «bestemt til eller *utgis for* å brukes til å forebygge, lege eller lindre sykdom, sykdomssymptomer eller smerter, påvirke fysiologiske funksjoner hos mennesker eller dyr, eller til innvortes eller utvortes bruk å påvise sykdom, jfr. legemiddeloven § 2 første ledd (vår kursivering).

Departementet ser det slik at legemiddeloven § 2 gir tilstrekkelig hjemmel til alene å klassifisere produkter som legemidler som følge av påstander som benyttes i markedsføringen av produktet. Etter departementets syn er legemiddelforskriften § 2–1 bokstav e, hvor det fremholdes at som legemiddel regnes herunder «vare som bringes i handelen eller reklameres for på en slik måte at den fremtrer som legemiddel», en presisering av bestemmelsen i legemiddeloven § 2.

Klassifisering av et produkt er avhengig av hva det «utgis for» å være. Det er hensikten med produktet som avgjør om det skal regnes som legemiddel. For å finne ut hva hensikten er, må det tas utgangspunkt i hvordan en vanlig opplyst forbruker vil oppfatte produktets bruksområde. Påstander benyttet i markedsføringen er da viktig.

Sivilombudsmannen viser til at spørsmålet om et produkt på bakgrunn av den markedsføringen som er gjort kan sies å fremtre som et legemiddel, må avgjøres etter en skjønsmessig helhetsvurdering av de utsagn som er brukt. Departementet er i likhet med Statens legemiddelverk enig i at det må foretas en skjønsmessig hel-



hetsvurdering. Etter departementets skjønn er det åpenbart at trunkapsler som markedsføres som et middel som reduserer risikoen for hjerte- og karsykdommer, er et produkt som utgis for å forebygge sykdom.

For så vidt gjelder Sivilombudsmannens anførsel om at definisjonen av legemidler må tolkes innskrenkende i forhold til tradisjonelle og velkjente næringsmidler, vil departementet få bemerke at utgangspunktet i norsk rett er at produkter som omfattes av legemiddeldefinisjonen ikke kan regnes som næringsmidler, jfr. næringsmiddellogen av 19. mai 1993 § I som lyder:

«Med næringsmidler menes enhver mat – eller drikkevarer, og enhver annen vare som er bestemt til å konsumeres av mennesker, unntatt legemidler.»

Departementet vil i likhet med Statens legemiddelverk få påpeke at verken legemiddeldefinisjonen, forarbeider eller forvaltningspraksis gir grunnlag for en innskrenkende fortolkning.

Det anføres videre at reglene om klassifisering av legemidler hovedsakelig har til formål å beskytte forbrukerne mot varer og produkter som kan være helseskadelige ved feil bruk.

Helsedepartementet anser i likhet med Statens legemiddelverk at det er et formål med legemiddellovgivningen å beskytte forbrukerne mot helseskadelige produkter. Statens legemiddelverk uttaler:

«Hovedhensikten med legemiddeldefinisjonen må imidlertid etter vårt syn beskrives på en noe annen måte. Legemiddeldefinisjonen beskriver en gruppe stoffer, droger og preparater med en type egenskaper som erfaringsmessig viser seg å også ha uønskede virkninger. For å sikre forbrukerne mot skader er det for denne gruppen bestemt at produktene skal underlegges en forhåndskontroll før de bringes på markedet. Et produkt som markedsføres med en slik effekt som angitt i markedsføringen av Fli Flyt Omega 3E er typisk et produkt som på grunn av sine angitte egenskaper vil kunne vise seg å ha alvorlige bivirkninger. For å beskytte folkehelsen er det derfor nødvendig å underlegge produktet en forhåndskontroll før det kan tilbys forbrukerne.»

For så vidt gjelder Sivilombudsmannens anførsel vedrørende tranens framstilling og egenskaper, slutter departementet seg til Statens legemiddelverks uttalelse, og viser til denne.

Sivilombudsmannen anfører avslutningsvis at:

«Det er spekulativt og kan ikke sees nærmere ettervist og dokumentert at markedsføringen av Fri Flyt Omega 3E i «sin ytterste konsekvens» kan føre til at forbrukerne erstatter dette med ordinære legemidler eller lar være å oppsøke lege i den tro at trunkapslene er legemidler. Jeg kan ikke se at det er dokumentert eller sannsynliggjort at saken stiller seg annerledes, selv om produktet selges i kapselform så lenge innholdet er det samme.»

Departementet er i likhet med Statens legemiddelverk ikke enig i Sivilombudsmannens vurderinger på dette punktet.

Det vises for øvrig til Statens legemiddelverks uttalelse av 4. april 2002 som departementet finner å kunne slutte seg til. Det vises også til Ot. prp. nr. 55 (2001–2002), som ligger vedlagt. Proposisjonen har blant annet en grundig gjennomgang av de reelle hensyn som gjør seg gjeldende på dette området.

Helsedepartementet finner på bakgrunn av ovennevnte ikke grunnlag for å omgjøre sitt vedtak av 25. september 2000.»

Jeg besluttet på bakgrunn av Helsedepartementets nye gjennomgang og vurdering ikke å gå videre med saken. Etter det jeg kunne se, var det heller ikke grunnlag for å sette spørsmålstegn ved vurderingen i forhold til EØS-reglene.

#### **Meldingen for 2001**

Nr. 70 (s. 236–238)

#### **Byggesak – beregning av høyde etter plan- og bygningsloven § 70**

(Sak 2000–0830)

Fylkesmannen vedtok deretter å omgjøre sitt opprinnelige stadfestelsesvedtak, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd litra c. Nesodden kommunes vedtak ble opphevet, og saken sendt tilbake til kommunen for ny behandling.

## VI. Referat av saker av alminnelig interesse, jf. instruksens § 12

### **Menneskerettigheter, alminnelig forvaltningsrett og EØS-rett**

#### 1.

#### **Utenrikstjenestemanns adgang til å ytre seg i den offentlige debatt**

(Sak 2002–0021)

*Mens førstestatsadvokat Lasse Qvigstad arbeidet som justisråd ved den norske ambassaden i Washington, skrev han en artikkel om amerikanske myndigheters beslutning om å opprette militære straffetribunaler til bruk ved straffeforfølgning av internasjonale terrorister etter terroranslagene 11. september 2001. Han ønsket å publisere artikkelen i Aftenposten. Etter at ambassadøren hadde forelagt saken for Utenriksdepartementet, instruerte departementet ambassaden om å avstå fra å delta i den offentlige debatt om temaet. Qvigstad fikk avslag på anmodningen om å publisere artikkelen. Han etterkom pålegget, og artikkelen ble først publisert etter at han hadde fratrudd stillingen som justisråd. Samtidig med at artikkelen ble publisert, klaget Qvigstad til ombudsmannen og anførte at instruks hadde medført urettmessige begrensninger i hans ytringsfrihet.*

*Etter en konkret vurdering kom ombudsmannen til at han på rettslig grunnlag ikke kunne kritisere departementets instruks. Ombudsmannen la bl.a. vekt på de spesielle omstendighetene som forelå da departementet foretok sin vurdering og de særlige hensynene som gjorde seg gjeldende i utenrikstjenesten.*

Etter å ha innhentet Utenriksdepartementets syn på forholdet mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten og Qvigstads kommentarer til dette, ble saken tatt opp til avsluttende behandling.

#### **I ombudsmannens avsluttende uttalelse het det:**

*«1. Innledning. Hva saken gjelder*

I brev 3. januar 2002 klaget førstestatsadvokat Lasse Qvigstad over at han som justisråd ved den norske ambassaden i Washington hadde fått avslag fra ambassadøren på en anmodning om å få publisere en artikkel (kronikk) i Aftenposten. I artikkelen tok Qvigstad opp spørsmål i forbindelse med amerikanske myndigheters beslutning om å opprette militære straffetribunaler til bruk ved straffeforfølgning av internasjonale terrorister etter terroranslagene 11. september 2001.

Artikkelen inneholdt i hovedsak en gjennomgang og vurdering av rettslige spørsmål knyttet til opprettelsen av militærtribunaler sett i lys av grunnleggende, internasjonale rettsprinsipper. Qvigstad gav også i noen grad uttrykk for personlige meninger om prinsipielle rettssikkerhetsspørsmål knyttet til bruken av militærtribunaler. Artikkelen var ment som et bidrag i den pågående debatten om de tiltak den amerikanske regjeringen overveide å sette i verk i forbindelse med rettsforfølgningen av personer som ble betraktet som «terrorister» og deltakere i væpnede angrep på amerikanske interesser.

Fredag 30. november 2001 tok Qvigstad opp med ambassadør Knut Vollebæk sitt ønske om å publisere artikkelen i Aftenposten. Qvigstad gjorde det klart overfor ambassadøren at han i kronikken ville presisere at de framsatte ytringer var uttrykk for hans private oppfatninger og at de ikke var uttrykk for norske myndigheters syn. Etter en gjennomlesning av manuskriptet gav ambassadør Vollebæk uttrykk for at en artikkel fra Qvigstads side om dette emnet ikke burde offentliggjøres på det daværende tidspunkt. I stedet foreslo Vollebæk at artikkelen kunne benyttes som en innberetning til UD. Qvigstad avslo dette, bl.a. fordi formen i manuskriptet var tilpasset en artikkel.

Etter at Qvigstad hadde renskrevet artikkelen, ble den forelagt ambassadør Vollebæk på nytt mandag 3. desember 2001. Vollebæk hadde i mellomtiden vært i kontakt med UD, som hadde oversendt ambassaden en skriftlig instruks, datert 3. desember 2001. Instruks hadde følgende ordlyd:

«Det vises til ambassadør Vollebæks samtale med avdelingsdirektørene Rønneberg og Fife 30. f.m. Spørsmålet gjelder justisråd Lasse Qvigstads ønske om på egne vegne å skrive en artikkel i Aftenposten om USAs lovgivning om militærdomstoler i kampen mot internasjonal terrorisme. Departementet ber ambassaden legge følgende til grunn i besvarelsen av Qvigstads forespørsel:

Offentlige tjenestemenn har en rett til å delta i den offentlige debatt på samme måte som andre, så lenge det er klart at de opptre på egne vegne og ikke taler på vegne av det organ de arbeider for. Ytringsfriheten for alle er en av pilarene under demokratiet. Tjenestemenns frihet i denne forbindelse kan likevel bli begrenset av deres lojalitetsplikt. Denne stiller særlige aktsomhetskrav hva angår uttalelser om forhold som hører inn under deres arbeidsområde, og lett blir oppfattet som uttrykk for regjeringens syn. Lojalitetsplikten medfører klare begrensninger for tjenestemenn som har som oppgave å opptre som

talerør for myndighetene overfor fremmed stat, som en norsk diplomat i utlandet.

Den amerikanske administrasjonens lovforberedelse om militærdomstoler, har reist både utenriks- og innenrikspolitiske spørsmål i Norge. Den gjelder forhold som den norske regjering har til behandling. Regjeringen har ennå ikke tatt endelig stilling til disse spørsmålene, i påvente av nærmere avklaringer som blant annet har sammenheng med at presidentdekretet av 13. november 2001 krever nærmere utfylling, og at et avledet regelverk ennå ikke er utviklet. Disse forhold regnes også å komme opp i bilaterale samtaler under Statsministerens reise til Washington 3.-5. desember.

Departementet vil dessuten påpeke at lovforberedelsen er forårsaket av terroranslagene av 11. september i år, som rammet New York og Washington, der ambassaden er lokalisert og har utgangspunkt for sitt virkefelt.

Det vises videre til Utenriksinstruksen kap. 3 § 5 nr. 3, hvorav framgår at spesialutsendinger er underlagt sjefen for den stasjon hvor han er tilknyttet eller anmeldt, og skal rette seg etter de instruksjoner som blir gitt av stasjonssjefen.

Selv om Qvigstad skulle ønske å signere artikkelen som privatperson eller statsadvokat, vil faren for at han identifiseres med ambassaden være åpenbar, særlig overfor amerikanske myndigheter.

Ambassaden instrueres på ovennevnte bakgrunn om å avstå fra den offentlige debatt om amerikanske militærdomstoler på dette tidspunkt. I den nåværende situasjon koordinerer departementet norske myndigheters kommentarer overfor media.»

Ved påskrift på Qvigstads skriftlige anmodning om ny vurdering av saken, meddelte ambassadør Vollebæk 3. desember 2001 at «Iht. vedlagte instruks fra UD, avslås anmodning om publisering». Qvigstad underrettet da ambassadøren om at han ville etterkomme pålegget, men gav samtidig uttrykk for at han mente instruksen var rettsstridig.

I en påfølgende brevveksling med departementet i desember 2001 anførte Qvigstad at instruksen var et enkeltvedtak overfor ham, og at han dermed hadde krav på en mer individuell begrunnelse. Dette ble avvist av departementet, under henvisning til forvaltningsloven § 2 annet ledd.

Qvigstad fratradte stillingen som justisråd 31. desember 2001. Fratredelsen var avklart allerede sommeren/høsten 2001 og hadde ikke sammenheng med den foreliggende saken.

Manuskriptet ble trykket som kronikk i Aftenposten 3. januar 2002, i samme form som det ble forelagt ambassadøren 3. desember 2001. Artikkelen hadde overskriften «Ved rettsstatens grense», og lød slik:

«Den 13. november 2001 utferdiget president Bush en såkalt «military order» der forsvarsminneren ble bemyndiget til å opprette militære tribunaler med dømmende myndighet i saker der det er grunn til å tro at medlemmer av Al-Qaida kan ha deltatt – direkte eller indirekte – i terrorhandlinger mot USA. Direktivet er blitt gjen-

stand for stor debatt. Det rører ved helt sentrale prinsipper i en stat som – med rette – hevder å være en rettsstat.

Administrasjonen har under høringer i Kongressen gitt uttrykk for at direktivet bør betraktes som et rettslig rammeverk, og de nærmere detaljregler vil bli gitt av forsvarsdepartementet. Det er mulig at en vil begrense rekkevidden i forhold til den foreliggende ordlyd.

Likevel kan det være grunn til å fokusere på noen sentrale problemstillinger i rettsstatens kjerneområde. Så vel den amerikanske som den norske grunnloven bygger på Montesquieus prinsipper om maktfordeling: Statsmakten er delt i tre sideordnede maktstrukturer. En grunnleggende regel i de to forfatninger er prinsippet om uavhengige domstoler.

I begge land har høyesterett myndighet til å prøve hvorvidt de andre statsorganer har holdt seg innenfor de rammer som følger av grunnloven. En uomtvistelig kjerne i statens dømmende funksjon er domstolenes enekompetanse til å idømme straff. Tilsynelatende står man overfor en grunnlovsstridig maktoverføring.

Forholdet er imidlertid ikke helt så enkelt. Det er et anerkjent prinsipp i de fleste land at dersom landet er i krig eller krigslignende tilstand, kan man fravike rettsregler – også grunnlovens – der dette er nødvendig for å beskytte statens eksistens eller dens grunnleggende verdier.

I Norge kom dette til uttrykk i forbindelse med siste krig der regjeringen utøvet lovgivningsmyndighet på Stortingets vegne. Det bør imidlertid også huskes at man med myndighetenes godkjennelse likviderte nordmenn som ble ansett som særlig farlige i kampen mot tyskerne og naziregimet i Norge. Noen enkel rettslig formel for løsningen av slike helt fundamentale spørsmål, finnes neppe. Samfunnet stilles overfor etiske valg av grunnleggende art.

I USA er situasjonen den samme. Den amerikanske grunnloven – som den norske – inneholder ingen unntaksbestemmelser for slike situasjoner. Domstolene har gjennom historien likevel godtatt at presidenten i krig eller borgerkrig kan suspendere helt vesentlige rettsikkerhetsgarantier som følger av grunnloven.

Siste gang dette skjedde var under den annen verdenskrig. De to sakene var knyttet til internering av amerikanere av japansk herkomst og henrettelse av tyske sabotører i USA. Selv om USAs høyesterett godtok begge forordninger, er det i dag nokså bred enighet om at de neppe var domstolens «finest hour». Særlig gjelder dette den første saken som mange amerikanere i dag anser som en skamlett i landets historie.

Hva som videre vil skje, er usikkert. Vi vet ikke hvilke saker som blir bragt inn for tribunalet og i hvilken form de eventuelt blir behandlet. Selv om ordinær domstolsbehandling er avskåret, kan likevel USAs høyesterett prøve om presidentens direktiv ligger innenfor grunnlovens rammer.

Det grunnleggende spørsmål, i den sammenheng, er hvorvidt presidenten har myndighet til å oppnevne slike tribunaler når landets domstoler fungerer normalt. Dette var også situasjonen under den annen verdenskrig, men da var USA i en utvilsom krigstilstand. Selv om president og administrasjon hevder at landet nå er i krig, foreligger ingen krigserklæring.

Jeg tror ikke man skal legge altfor stor vekt på denne bruken av krigsbegrepet. Stater erklærer ikke krig mot organisasjoner eller hva man nå skal kalle Al-Qaida. Spørsmålet er om gruppen som sådan utgjør en reell trussel mot de grunnleggende samfunnsfunksjoner i USA. I forlengelsen av dette oppstår problemet om hvorvidt en ordinær domstolsbehandling vil øke denne trussel. Det er det siste som er sakens kjerne.

Risikoen er det vanskelig å ha en begrunnet oppfatning om i dag. Antagelig er bare en liten del av det relevante materiale offentlig kjent. Etter min mening bør listen legges høyt. Det er neppe tilstrekkelig at en ordinær rettssak kan innebære en risiko for tap av ytterligere liv i USA eller andre steder. Dersom så var tilfellet, ville det i praksis ikke være mulig å føre rettssaker mot terrorister eller andre farlige kriminelle grupper.

Mye kan imidlertid tyde på at Al-Qaida er villig til å anvende kjernevåpen eller andre masseødeleggelsesvåpen i et omfang som kan overgå den katastrofe som ble utløst 11. september. Dersom denne fare er virkelig, synes det selvsagt at intet land bør risikere dette. En rettssak med slike kostnader kan ingen kreve.

Et annet spørsmål er imidlertid hvorvidt disse hensyn kan ivaretas innenfor det ordinære rettsapparat med justeringer av regler om offentlige og andre tiltak som beskytter statshemmeligheter eller domstolens funksjonsdyktighet. Etter mitt syn har man i den amerikanske debatten gått for lett over dette spørsmålet.

Et poeng i forlengelsen av dette er det at direktivet kun gjelder for ikke-amerikanske borgere. Man skulle tro at de tungtveiende samfunnsinteresser som tilsa militære tribunaler, er de samme hva enten amerikanere var innblandet eller ikke. Her ligger etter mitt skjønn en grunnleggende svakhet i argumentasjonen omkring militærtribunalene.

Spørsmålet om dommeres uavhengighet er fundamentalt i en rettsstat. De tribunaler som nå forutsettes, skal utpekes av forsvarsministeren. Det tilligger altså administrasjonen å utpeke de personer som direkte skal dømme i de saker som den selv reiser. Man må nok være naiv for å tro at et slikt system kan inngi tillit.

Dersom Osama bin Laden eller andre ledere skulle framstå for et slikt tribunal, vil det sosiale trykket være enormt. I det hele tatt kan det reises spørsmål om det er mulig å gi ham eller andre en rettfærdig rettergang hva enten det foregår i tribunaler eller amerikanske domstoler. Presidenten og medlemmer av regjeringen har forlenget utpekt disse som skyldige, og USA innledet krigshandlinger mot Afghanistan med dette som forutsetning.

De politiske implikasjonene av frifinnelser mot sentrale personer i Al-Qaida vil være formidable. Ingen amerikaner kan være upåvirket av dette.

Dersom man ønsker en tilnærmet upartisk rettslig prøving av spørsmålet om lederne av Al-Qaida var ansvarlig for hendelsene 11. september, kan dette utvilsomt best skje gjennom en internasjonal domstol. En slik løsning er neppe realistisk. Kanskje er det slik at rettsstaten er et like uunngåelig offer som menneskelivet når krigens tyngdelover inntreffer.

Katastrofen 11. september rystet det amerikanske samfunnet i sine grunnvoller, og utløste

sterke reaksjoner på alle plan. Frykten for nye terrorangrep har vært og er stor.

I slike tilfeller stilles det store krav til de politiske ledere. Frykt og sterke følelser er nok ikke den beste bagasje når man beveger seg i rettsstatens grenseland.»

## 2. Nærmere om Lasse Qvigstads stillingsforhold ved ambassaden i Washington

Lasse Qvigstad tiltrådte stillingen som justisråd ved den norske ambassaden i Washington 15. februar 2001. Stillingen var nyopprettet, og i utlysingen var stillingsinnholdet beskrevet slik:

«Vedkommende skal arbeide for å utvikle og forsterke norsk politi og påtalemyndighets kontakt med rettshåndhevende myndigheter i USA, og skal herunder særlig holde norske myndigheter oppdatert når det gjelder amerikansk politiske metoder for og generelle arbeid med bekjempelse av den moderne, organiserte kriminaliteten, i særdeleshet amerikansk lovgivning på området.»

Hvilke oppgaver som var tillagt og hvilke bestemmelser som gjaldt for stillingen som justisråd, framgikk av de generelle reglene om spesialutsendinger i lov om utenriktjenesten 18. juli 1958 og utenriksinstruksen fastsatt ved kgl. res. 17. desember 1976. Det framgår av utenriksloven § 14 og utenriksinstruksen kap. 3 at justisrådstillingen omfattes av reglene for «spesialutsendinger». Disse er utsendt for særlige formål ved en utenriksstasjon for et bestemt tidsrom, og de hører administrativt under Utenriksdepartementet med mindre annet er særskilt bestemt. Den enkelte spesialutsending er underlagt sjefen for den utenriksstasjon som vedkommende er tilknyttet, og skal rette seg etter de instruksjoner som blir gitt av stasjonssjefen. I henhold til utenriksinstruksen kap. 1 § 3 er spesialutsendinger «utenriktjenestemenn», hvis oppgaver er generelt definert i utenriksinstruksen kap. 1, del A, §§ 1 til 3. Fra § 1, litra c siteres særskilt:

«Det inngår under de utenrikske tjenestemenns oppgaver å  
c) være Regjeringens talsmann overfor mottakerstatens regjering, internasjonale organisasjoner eller stedlige myndigheter.»

Spesialutsendingers særskilte arbeidsoppgaver er angitt i utenriksinstruksen kap. 3 § 6:

«Spesialutsending skal behandle alle saker innenfor sitt fagområde som kommer til stasjonen så vel fra myndigheter som fra private i Norge og i utlandet, med mindre stasjonssjefen bestemmer noe annet. Spesialutsending skal dessuten være stasjonssjefens rådgiver innenfor sitt fagområde og bistå ham med å skaffe nødvendige opplysninger på dette område.»

Utenriksdepartementet har i brev hit 8. februar 2002 opplyst at det av forskjellige årsaker ikke ble utarbeidet noen egen skriftlig instruks for stillingen

som justisråd ved ambassaden i Washington. Etter det som er opplyst, ble det imidlertid «som ledd i forberedelsene til tiltredelsen» avholdt et møte i UD 14. februar 2001. Under møtet ble det drøftet nærmere hvilke områder som, ut over beskrivelsen i utlysingen, ville være av særlig interesse for UD, og som man ville verdsette innrapporteringer om. Det ble i den forbindelse særlig vist til «utviklingstrekk i USA av betydning også for bekjempelse av krigsforbrytelser, annen alvorlig kriminalitet og for menneskerettighetsvernet».

### 3. Ombudsmannens undersøkelse av saken

Samme dag som artikkelen ble publisert i Aftenposten, klaget Qvigstad hit over at han var nektet å offentliggjøre artikkelen på et tidligere tidspunkt. I klagen anførte Qvigstad at instruksen hadde medført urettmessige begrensninger i hans ytringsfrihet.

Jeg besluttet å ta opp klagen til nærmere undersøkelse da den reiste prinsipielle spørsmål om forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt i offentlige tilsettingsforhold. Klagen ble tatt opp med UD i brev 11. januar 2002. I brevet ble departementet bl.a. bedt om å redegjøre nærmere for sin vurdering av i hvilken grad det i denne konkrete saken var en reell fare for at amerikanske myndigheter ville ha oppfattet Qvigstad som talerør for norske myndigheter dersom artikkelen hadde blitt publisert i Aftenposten mens han fremdeles var ansatt som justisråd. Det ble i den forbindelse vist til at det uttrykkelig skulle presiseres at artikkelen stod for Qvigstads egen regning og ikke var uttrykk for norske myndigheters syn. I lys av uttalelser som UDs pressetalsmann hadde kommet med i mediene, ble departementet også bedt om å redegjøre på mer generelt grunnlag for sin praksis i forhold til tjenstemenns adgang til å delta i den offentlige debatt i saker som berører departementets arbeidsområde.

I sitt svar 8. februar 2002 presiserte departementet innledningsvis at Grunnloven § 100 tredje punktum, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 19 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 10 i utgangspunktet beskytter ansatte mot arbeidsgivers inngrep i deres ytringsfrihet. Det ble samtidig erkjent at instruksen utgjorde et inngrep i Qvigstads ytringsfrihet. Departementet anførte at dette likevel ikke var urettmessig fordi inngrepet var begrunnet på forsvarlig måte i arbeidsgivers legitime interesser og at inngrepet ikke var uforholdsmessig. Det ble i den forbindelse vist til at de nevnte nasjonale og internasjonale bestemmelser åpner for en interesseavveining i slike tilfeller, og prinsippet om at ansattes ytringsfrihet i norsk rett begrenses av en alminnelig, ulovfestet lojalitetsplikt. Lojalitetsplikten er begrunnet i arbeidsgivers interesser og forfølger derfor etter departementets oppfatning legitime formål som etter en konkret vurdering og avveining kan gi grunnlag for slike inn-

grep i tjenstemenns ytringsfrihet – også når disse uttaler seg som privatpersoner. Departementet viste i denne forbindelse til flere avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol.

Som videre utgangspunkter for den konkrete interesseavveiningen i slike saker, fremholdt departementet på generelt grunnlag at lojalitetsplikten for offentlige tjenstemenn etter norsk rett må sees i sammenheng med forvaltningens funksjoner og organisering, særlig deres underordningsforhold til en ansvarlig politisk ledelse. Tjenstemenns interesse i å delta aktivt i samfunnsdebatten, også på områder vedkommende kjenner særskilt godt, må således avveies mot det offentliges interesse i at ansatte ikke opptrer i strid med vedtatte målsettinger og hensynet til en effektiv styring på området. Hensynet til å opprettholde et nødvendig politisk «styringsrom» for den politiske ledelsen, både med hensyn til å ta stilling til de spørsmål saken gjelder og med hensyn til tidspunktet for slik stillingtagen, ble i den forbindelse fremhevet særskilt.

Departementet framholdt videre at enkelte av hensynene bak lojalitetsplikten, blant annet identifikasjonsfaren, gjør seg gjeldende med særlig styrke i utenriktjenesten. Identifikasjonsfaren er således etter departementets oppfatning «særskilt sterk» når det gjelder tjenstemenn som har som oppgave å opptre som talsmenn for myndighetene, slik som tjenstemenn ved utenriksstasjoner, og spesielt i saker som vies stor mediaoppmerksomhet. Departementet uttalte at «[s]om følge av dette kan lojalitetsplikten i enkelte sammenhenger medføre begrensninger på mulighetene til å uttale seg på egne vegne, selv om oppfatningene i og for seg ikke skulle stride mot det offisielle norske syn». Og videre at «[d]ette gjelder særlig dersom det er sannsynlig at uttalelsene vil bli tolket som et signal eller en reaksjonsform fra hjemlandets myndigheter». Som et moment i vurderingen av forholdet mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten, pekte departementet også på «tid og sted for uttalelsene», herunder om uttalelsene fremsettes i rent faglige fora eller i større medieoppslag, og om saken som sådan er mer eller mindre «politisk brennbar».

Avslutningsvis ved gjennomgangen av de generelle utgangspunkter, redegjorde departementet nærmere for de særskilte forhold som gjør seg gjeldende for utenriktjenesten. Det ble pekt på utenriktjenestens hovedoppgave som er å ivareta Norges og nordmenns interesser i internasjonal sammenheng. Videre ble ambassadenes særlige oppgave i denne sammenheng som kommunikasjonskanal på vegne av sin hjemstat fremhevet. I lys av dette fremholdt departementet at det for den norske utenriktjenesten er «essensielt å fremstå utad på en så klar og samstemt måte som mulig».

Om den særlige begrunnelsen for UDs instruks i den foreliggende sak utdypet departementet innledningsvis de «ytre omstendigheter» etter terroranslagene i USA 11. september 2001 og regjeringens po-

litikk i forhold til dette i november/desember samme år. Det ble fremhevet særskilt at Norge på det aktuelle tidspunkt ikke hadde gitt en endelig vurdering av de militære tribunalene, og at dette førte til at det forelå en forventning nasjonalt og internasjonalt om slik norsk stillingtagen. Det ble vist til at statsministerens forestående besøk til Washington 3.-5. desember 2001 «tilsa at norske utenriktjenestemenn unngikk å sende ut signaler som kunne misforstås eller feiltolkes, med tilhørende uheldig innvirkning på de bilaterale samtaler». Til spørsmålet om det hadde vært reell fare for identifikasjon mellom Qvigstads ytringer og norske myndigheter, fremholdt for øvrig departementet:

«Instruksen til justisråd Qvigstad må ses i lys av ovennevnte ytre omstendigheter. I tillegg var det av betydning for at instruksen ble gitt, at kronikken skrevet av justisråden, angikk et viktig saksfelt av høyeste aktualitet og sensitivitet, forbundet med meget stor mediaoppmerksomhet. I slike tilfeller er det helt vesentlig at norske myndigheters syn kommer fram på en klar og utvetydig måte. Dette sikres best ved at sentralt plasserte medarbeidere i utenriktjenesten er forsiktige med å eksponere personlige synspunkter som del av den offentlige debatt.

For departementet var det av særlig betydning at kronikken fokuserte på forhold som falt inn under Qvigstads fagområde som justisråd ved ambassaden. Dette gav ytterligere grunn til å forvente at hans synspunkter ville tillegges norske myndigheter. En uttalelse fra en ansatt i en fremtredende stilling lik den Qvigstad befant seg i som justisråd, til overmål ved ambassaden i Washington, vil således lett kunne sammenblandes eller identifiseres med norske myndigheters syn.

At det kan være av særlig verdi for den offentlige debatt at nettopp sentralt plasserte embets- og tjenestemenn får anledning til å fremsette sine synspunkter, er etter UDs syn ikke avgjørende i denne saken. Momentet overskygges av de åpenbare negative følgene kronikken ville kunne få. En kronikk i en stor og riksdekkende dagsavis innebærer også en særskilt risiko for misforståelser og identifikasjon mellom Qvigstad og norske myndigheters syn.»

Og videre:

«Som følge av Qvigstads stilling ved ambassaden i Washington, heftet det betydelig usikkerhet ved om hans planlagte presisering av at han bare gav uttrykk for personlige standpunkter, ville ha ønsket effekt. Presiseringen ville herunder ikke forhindret spekulasjoner omkring hvorvidt Qvigstads tilgang til norske myndigheters arbeidsdokumenter og interne vurderinger, bevisst eller ubevisst hadde farget hans standpunkter. Selv uten en direkte identifikasjon mellom Qvigstads og norske myndigheters syn på saken, forelå dessuten en fare for at hans standpunkter ville bli oppfattet som et utslag av en felles holdning blant ledersjiktet ved ambassaden i Washington, eller sogar også hos norsk politisk ledelse. Dette ville igjen blant annet kunne føre til at de stedlige arbeidsforhold for ambassadens

ansatte i Washington, ble vanskeliggjort. At Qvigstad uansett identifikasjon kunne oppfattes som premissleverandør for norske myndigheter, kan imidlertid neppe i seg selv antas å ha slik uheldig virkning at det gav grunnlag for å instruere Qvigstad om å avstå fra publikasjon av kronikken. Samtidig er det klart at justisråd Qvigstad, ved allerede svært tidlig i en beslutningsprosess å fremsette personlige synspunkter vedrørende de militære tribunalene i media, ville stått i fare for å være mer bundet enn ellers, når han siden skulle utføre sitt arbeid som rådgiver for norske myndigheter.

Sivilombudsmannen peker særlig på at Qvigstads kronikk skulle publiseres i en *norsk* avis. I tråd med ordinær praksis er det klart at både den amerikanske – men også andre lands utenriktjenester i Norge – har som en sentral oppgave å rapportere hjem til egen sentraladministrasjon om uttalelser og synspunkter fremsatt i norske media. For norsk utenriktjenestes del er dette fastslått i utenriksinstruksen kap. 7, del A, § 1, litra (d). At andre lands utenriktjeneste ikke skulle fange opp en kronikk skrevet av Qvigstad angående et så aktuelt og omdiskutert tema som militærtribunalene, er helt usannsynlig.

At det muligens forelå anledning til en relativt rask oppklaring av misforståelser Qvigstads kronikk kunne skape overfor enkelte amerikanske myndigheter, er ikke avgjørende for denne sak. Tidspunktet for Qvigstads fremsettelse av ønsket om å publisere en kronikk i *Aftenposten*, umiddelbart før statsminister Bondeviks besøk i Washington, gjorde at man måtte regne med som overveiende sannsynlig at kronikken ville bli satt i sammenheng med besøket. I forbindelse med bilaterale samtaler på høyt nivå og sensitive felter, bør man opplagt unngå behov for korreksjoner og presiseringer.»

Som ytterligere begrunnelse for å avslå anmodningen fra Qvigstad, opplyste departementet at det hadde lagt vekt på hvor omfattende inngrep i hans ytringsfrihet det ville være tale om. Det ble i den forbindelse vist til at det på tidspunktet for instruksen var klart at Qvigstad uansett skulle fratse sin stilling som justisråd innen 31. desember 2001, og at han etter dette tidspunkt stod fritt til å publisere kronikken. Videre pekte departementet på at heller ikke behovet for en opplyst samfunnsdebatt i Norge om det aktuelle emnet tilsa publisering av Qvigstads artikkel i begynnelsen av desember 2001. Departementet viste til omfattende internasjonal og nasjonal dekning av nevnte spørsmål, og rapporter fra ambassaden i Washington som var tilgjengelige for norsk offentlighet gjennom departementets offentlige journal.

Når det gjaldt spørsmålene som var stilt herfra om departementets generelle praksis på området i lys av de uttalelser UDs pressetalsmann hadde kommet med i media, uttalte departementet at «gjengivelser i en dagsavis ikke kan legges til grunn for en nyansert rettslig vurdering av UDs praksis». For øvrig ble det vist til de uttalelsene som departementet hadde fremsatt på mer generelt grunnlag i saken, gjengitt ovenfor her.

I brev 20. mars 2002 kom Qvigstad med merkna-

der til departementets svar. Han fremholdt innledningsvis at instruksen han hadde fått, gjaldt for den tid han var beskikket ved ambassaden, og at han overfor ambassadøren hadde gitt uttrykk for at det var uproblematisk for ham å holde artikkelen tilbake til etter statsministerens besøk. Videre stilte han seg tvilende til departementets anførsler om en reell identifikasjonsfare i saken, og han påpekte at innholdet i artikkelen uansett neppe ville vært i strid med norsk offisiell holdning til de problemstillinger som ble omtalt. Dette mente han måtte være av betydning ved anvendelsen av Grunnloven § 100 tredje punktum. På generelt grunnlag anførte Qvigstad at han ikke kunne se at det skulle være grunnlag for en særlig praksis for Utenriksdepartementet med hensyn til innskrenkinger i tjenestemanns ytringsfrihet.

Departementet kom med tilleggsmerknader til saken i brev 19. april 2002. Til sakens faktum fremholdt departementet at Qvigstad først ble instruert av ambassadør Vollebæk etter at ambassaden hadde mottatt instruks fra UD sentralt 3. desember 2001. Videre sa departementet seg ukjent med at Qvigstad skulle ha gitt uttrykk for at det for ham var av mindre viktighet når kronikken skulle trykkes, og at instruksens således var gitt med tanke på en eventuell publisering «omtrent samtidig med statsminister Bondeviks besøk i Washington».

Qvigstad kom med ytterligere kommentarer i brev 29. april 2002. Her fastholdt han at instruksens var ment – og oppfattet av ham – å skulle gjelde for den tid han var ansatt ved ambassaden. Han fastholdt også at «[d]ersom det ikke var uenighet mellom departementet og undertegnede om artikkelens innhold, er det ikke helt enkelt å forstå hvorfor artikkelen ikke kunne innsendes».

Departementet har etter dette meddelt mitt kontor at det ikke har flere merknader til saken.

#### 4. Mitt syn på saken

##### 4.1 Innledning. Saksbehandlingsspørsmål

Qvigstad bad i brev 4. desember 2001 om at UD gjorde et skriftlig vedtak i saken og henviste til forvaltningsloven § 24. I svaret fra UD 6. desember 2001 ble det påpekt at det dreide seg om en instruks til ambassaden og at det derfor ikke var tale om noe enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2, første ledd, bokstav a og b. Det het videre:

«Den instruks som ble gitt av departementet til ambassaden i Washington, er en generell instruks, den regulerer samtlige ansattes adgang til å debattere denne saken i media. Selv om man skulle legge til grunn at instruksens er spesielt rettet til Dem, er instruksens likevel ikke et «enkelvedtak» etter forvaltningsloven (fvl.). Fvl. § 2, 2. ledd oppregner hvilke beslutninger i et tjenestemannsforhold som skal regnes som «enkelvedtak».

Begrepet «offentlig tjenestemann» er definert i § 2, 1. ledd d).

Annet ledd i § 2 ble tilføyet da fvl. skulle tre i kraft. Det framgår av lovens forarbeider at hensikten var å ta uttømmende stilling til hvilke slike avgjørelser som skal være «enkelvedtak» i lovens forstand, jfr. Ot.prp. nr. 27 (1968–69) s. 3 flg. og s. 25 og Innst. O XXII s. 3–4. Det er sikker rett at denne bestemmelsen må tolkes antitettisk. En individuell instruks av en offentlig tjenestemann faller ikke inn under oppregningen i § 2, 2. ledd.

Det følger da av § 3, 1. ledd at forvaltningslovens kap. IV – VI ikke kommer til anvendelse på en slik instruks.»

Spørsmålet om det forelå et enkeltvedtak ble ikke tatt opp med UD i undersøkelsen herfra. Det var tale om en instruks innad i forvaltningen til tjenestemennene. Slike instruks faller utenfor definisjonen av vedtak, se Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave 2002, side 360, Arvid Frihagen Forvaltningsrett I, 1991, side 266, Geir Woxholt, Forvaltningsloven 1999, side 59, Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Forvaltningsrett, 1997, side 463. Uansett hvordan instruksens må forstås, som en generell bestemmelse eller en avgjørelse knyttet til den konkrete saken, ser jeg det slik at departementet her hadde gitt en instruks som omfattet tjenestemennene ved ambassaden i Washington og som påla dem å avstå fra på det angjeldende tidspunktet å delta i offentlig debatt om militærtribunaler. Denne instruksens tok sikte på å hindre at det i opinionen, hjemme og i utlandet, ble lagt til grunn at den norske utenriksledelsen hadde tatt stilling til de amerikanske planene om å opprette militærtribunaler. Jeg kan vanskelig se det på annen måte enn at dette må anses som en tjenstlig instruks som faller utenfor vedtaksbegrepet i fvl. § 2. Det konkrete avslaget var en videreføring av den generelle instruksens som var rettet til ambassaden. Reelt var avslaget en instruks til Qvigstad som tjenestemann ved ambassaden om å avstå fra å publisere kronikken. Denne tjenstlige instruksens kan ikke betraktes som et enkeltvedtak.

Ut over dette finner jeg ikke grunn til å kommentere spørsmålet om instruksens måtte anses som et enkeltvedtak, og dermed plikten til å gi en nærmere begrunnelse.

##### 4.2 Sakens prinsipielle spørsmål

Det prinsipielle spørsmålet i saken gjelder den retten en tjenestemann i utenriksstjenesten har til offentlig å meddele sin private mening om forhold som har sammenheng med tjenestemannens arbeidsoppgaver.

Qvigstad rettet seg lojalt etter det avslaget han fikk på anmodningen om å få publisere sin artikkel om de amerikanske militærtribunaler på det tidspunkt han ønsket. Publiseringen skjedde først etter at han hadde fratrudd stillingen som justisråd. Qvigstad opptrådte lojalt og brøt ingen lojalitetsplikt.

Den fremgangsmåten Qvigstad fulgte, og som UD forholdt seg til, antar jeg må være forenlig med

Grunnloven § 100. Justisråden bad sin overordnede om å lese gjennom artikkelen han hadde skrevet og ønsket å trykke som kronikk i en avis. Han ønsket å få et samtykke til å publisere den. Denne tjenstlige «forhåndskontrollen» tok Qvigstad selv initiativet til. Artikkelen omhandlet spørsmål som hadde nær sammenheng med Qvigstads arbeide som justisråd. Qvigstads forespørsel til ambassadøren måtte forstås som et ønske fra hans side om å få et klarsignal for trykking av kronikken. Foreleggelsen var derfor så vel i Qvigstads som utenriktjenestens interesse. Den var sprunget ut av situasjonen som forelå der og da og må derfor betraktes som utslag av et ønske om å opptre lojalt i tjenesten.

Saken gir for øvrig ikke foranledning til å gå inn på spørsmålet om det hadde vært grunnlag for rettslige sanksjoner mot Qvigstad, dersom han hadde publisert artikkelen i desember 2001, og dermed trosset avslaget på anmodningen om publisering.

Spørsmålet Qvigstad har reist, er om Utenriksdepartementet hadde rettslig adgang til å kreve at Qvigstad avstod fra å delta i den offentlige debatt om amerikanske militærdomstoler på det aktuelle tidspunkt. Jeg har forstått departementet slik at det var selve temaet i artikkelen som ble betraktet som følsomt, ikke de meninger den inneholdt. Den norske regjeringen og utenriksledelsen hadde på det daværende tidspunkt ikke tatt endelig standpunkt til de amerikanske planene, og ønsket derfor å unngå spekulasjoner omkring hvilket standpunkt Norge ville komme til å innta.

Sett i ettertid må Qvigstads artikkel betraktes som både relevant og saklig. Det er også vanskelig å forstå at de meninger han ønsket å gi uttrykk for var spesielt kontroversielle. Tvert om måtte det være av verdi for den offentlige debatten å få synspunktene fram, særlig fordi synspunktene kom fra en person med både juridisk faglig innsikt og erfaring. Det kan ikke herske noen tvil om at det var tale om frimodige ytringer som må være enhver tillatt å fremføre, jf. Grunnloven § 100 tredje punktum. I så fall må det foreligge tungtveiende grunner dersom lojalitetsplikten skal medføre bånd på tjenstemannens rett til å meddele offentlig sin private mening.

Den betydning lojalitetsplikten kan tillegges i en gitt situasjon må bestemmes av de grunnleggende prinsipper vår forfatning og vårt demokratiske styringssystem bygger på. Ytringsfriheten er grunnleggende og står her sentralt. Men også våre politiske tradisjoner og forfatningsprinsipper må her komme i betraktning. Når innholdet av lojalitetsplikten nærmere skal bestemmes i det enkelte tilfellet, vil forvaltningens oppbygging og tjenstemennenes forhold til regjeringen og den politiske ledelsen være viktig. Det må også sees hen til det tjensteforholdet embets- eller tjenstemannen frivillig har gått inn i. Lojalitetsplikten er en følge av dette og de konsekvenser som trekkes i det enkelte tilfellet vil også nærmere måtte bestemmes av tjensteforholdet.

Hensynene bak Grunnlovens regler om embetsmenns rettsstilling er også av betydning for innholdet av lojalitetsplikten. Grunnloven § 22 omhandler de embetsmenn som «er de handlende organer for regjeringen selv og stadig må ha et intimt samarbeid med den.» (Frede Castberg, Norges statsforfatning, II, 1964, side 76). Til denne gruppen embetsmenn nevnes «ansatte ved Statsraadets kontorer eller ved Diplomatiets». Grunnloven forutsetter med andre ord at noen av statens tjenstemenn, og blant dem er embetsmennene i utenriktjenesten, står i et spesielt lojalitetsforhold til regjeringen.

Embetsmennenes lojalitetsplikt må også sees i lys av at embetsverket skal opptre upartisk, objektivt og nøytralt utad. Det må aksepteres at det i en gitt situasjon kan være viktig for regjeringens arbeid med å forberede et standpunkt i en sak at det ikke sås tvil om den mening som til slutt blir omforent. Ønsker om å la en diskusjon skje internt i forvaltningen kan derfor etter forholdene være en grunn til å be en tjenstemann om å avholde seg fra å delta i den offentlige debatten. Det er imidlertid vanskelig å angi i klare regler når slike grunner i tilfelle kan gi forvaltningen en rett til å kreve at tjenstemannen avstår fra å meddele sine oppfatninger offentlig.

Forvaltningens organisering og tjenstemennenes ansvar og plikter er innrettet med sikte på å ivareta demokratiske hensyn og sikre at Stortinget kan utøve en effektiv og målrettet kontroll med regjeringens politikk. Det konstitusjonelle og politiske ansvarssystemet bygger på at regjeringen kan støtte seg til et embets- og tjenstemannsverk som har faglig og personlig integritet og utad opptre nøytralt, upartisk og objektivt. Det kan skape problemer for den ansvarlige statsråden i forhold til Stortinget om de embets- og tjenstemenn som arbeider i nær tilknytning til regjeringen uttaler seg om eller endog i strid med de avgjørelser regjeringen treffer og den politikk regjeringen fører. Vårt politiske og konstitusjonelle ansvarssystem tillater og krever med andre ord at det må kunne legges visse bånd på friheten til å ytre seg for de tjenstemenn som arbeider nært i forhold til regjeringen eller regjeringens representanter i utlandet.

På den annen side må tjenstemannens plikt til å ta hensyn til regjeringen i sin bruk av ytringsfriheten i dag også sees i lys av den økte vekt som legges på åpenhet i forvaltningen. Grunnloven § 100 bygger på at det er av grunnleggende betydning at meninger kommer fram og at frimodighet skal beskyttes. Både den europeiske menneskerettighetskonvensjon og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter beskytter også tjenstemenns ytringsfrihet. Disse konvensjoner er en del av norsk rett, jf. lov 21. mai 1999 nr. 30.

#### 4.3 Rettslige utgangspunkter

Utgangspunktet for den rettslige vurderingen kan tas



i Grunnloven § 100 tredje punktum, som lyder:

«Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte.»

Sammen med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 19 fastslår denne bestemmelsen prinsippet om en alminnelig ytrings- og meningsfrihet i norsk rett. I utgangspunktet gjelder ytringsfriheten for alle borgere, også de som er ansatt i offentlig tjeneste. Ansatte må imidlertid i sin bruk av ytringsfriheten også respektere den lojalitetsplikt de har og som er rettslig forankret i arbeidsforholdet. Den nærmere avgrensning av ytringsfriheten som følger av lojalitetsplikten er som nevnt sammensatt. For øvrig vil de regler og instruksjoner som er gitt for vedkommende stilling og stillingens plass i forvaltningsorganisasjonen ha betydning for det nærmere innholdet av lojalitetsplikten. Hvilke rettslige plikter og bånd som følger av det enkelte tjenesteforholdet vil måtte bestemmes konkret og individuelt. Både stillingsforholdets karakter og den gitte situasjon vil være av sentral betydning.

Gjennom tilsetningen har tjenestemannen påtatt seg å utføre bestemte oppgaver på det offentliges vegne og i offentlig interesse. Tjenestemannen har imidlertid samtidig både rett til, og etter omstendighetene, endog en viss plikt til offentlig å gjøre bruk av sin ytringsfrihet. Dette har blant annet sammenheng med at ytringsfriheten er tillagt den enkelte av hensyn til samfunnet og ikke bare for den enkeltes egen skyld. Dersom en offentlig tjenestestilling er tillagt oppgaver og er slik plassert organisasjonsmessig at det utad kan oppstå en fare for en forveksling eller sammenblanding av rollene som privatperson og tjenestemann, stiller det visse krav både til tjenestemannen og hans overordnede. Virksomheten og dens ledelse må søke å legge forholdene til rette for at tjenestemannen får utføre sin tjeneste slik at den ikke på urimelig måte hindrer den adgang enhver borger har til fritt å kunne gjøre bruk av sin ytringsfrihet. Dette gjelder særlig informasjon og ytringer om aktuelle samfunnsmessige spørsmål som tjenestemannen må forutsettes å ha spesiell innsikt og særlige faglige forutsetninger for å ytre seg om. Det kan, slik jeg har uttrykt det ovenfor, etter forholdene også være en «plikt» for en tjenestemann å ytre seg, særlig for å ivareta allmennhetens behov for opplysning og informasjon. Tjenestemannens rett til å uttale seg må her avstemmes med hans plikt til å opptre lojalt i forhold til arbeidsgiverens interesser. Kan det oppstå en sammenblanding- eller forvekslingsfare når tjenestemannen ytrer seg som privatperson, må vedkommende ta forholdsregler. Etter omstendighetene må tjenestemannen endog søke å opptre på en måte som eliminerer eller reduserer faren for at det som meddeles offentlig uriktig blir

knyttet til den virksomheten tjenestemannen arbeider for eller til tjenestemannens foresatte, i dette tilfellet ambassaden eller utenriksledelsen. Hvis tjenestemannens arbeid er å medvirke til utformingen av myndighetenes politikk, herunder klarlegge faglige og politiske spørsmål som ledd i den interne politiske prosess, sier det seg selv at det kan oppstå problemer hvis tjenestemannen samtidig vil hevde egne, private, meninger om de samme spørsmål som han tjenstlig skal uttale seg om.

Avveiningen mellom lojalitetsplikten og tjenestemannens ytringsfrihet må avgjøres etter en konkret, skjønnsmessig vurdering av de kryssende hensyn. I lys av det vern ytringsfriheten har, både i Grunnloven § 100, EMK art. 10 og SP art. 19, som en grunnleggende demokratisk rettighet, må det kreves at det foreligger reelle og tungtveiende hensyn knyttet til den aktuelle virksomhetens interesser for at ytringsfriheten skal kunne begrenses.

Som departementet har vist til, har Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) i noen saker behandlet spørsmålet om tjenestemanns ytringsfrihet. Den foreliggende praksis viser at EMD har lagt til grunn at konvensjonen åpner for at lojalitetsplikten etter forholdene kan begrunne særskilte begrensninger i tjenestemanns ytringsfrihet, også når de uttaler seg som privatpersoner. I Vogt-saken (sak 17851/91, paragraf 53) uttalte således EMD at også offentlige tjenestemenn er vernet av EMK art. 10, og at det ut fra forholdene i den konkrete saken måtte tas stilling til om «a fair balance has been struck between the fundamental right of the individual to freedom of expression and the legitimate interest of a democratic State in ensuring that its civil service properly furthers the purposes enumerated in Article 10 para 2». EMD fremholdt også at «the Court will bear in mind that whenever a civil servant's right to freedom of expression is in issue the «duties and responsibilities» referred to in Article 10 para 2 (art. 10–2) assume a special significance, which justifies leaving to the national authorities a certain margin of appreciation in determining whether the impugned interference is proportionate to the above aim». Selv om det må foreligge et klart samfunnsmessig behov for å begrense tjenestemannens rett til å ytre seg, viser bl.a. Vogt-saken at det må godtas et visst spillerom for myndighetenes vurdering av om innskrenkningen i ytringsfriheten er forholdsmessig i det konkrete tilfellet.

#### 4.4 Var Utenriksdepartementets instruks rettmessig?

Qvigstad har gjort gjeldende at instruksjonen som ble gitt om å la være å publisere kronikken på det aktuelle tidspunkt, var i strid med hans ytringsfrihet. Jeg har forstått det slik at Qvigstad mener at ytringsfriheten også gav ham en rett til selv å bestemme når artikkelen hans skulle publiseres.

I avveiningen mellom hensynene til tjenesten og hensynene til de interesser yringsfriheten skal ivareta, er det som nevnt viktig at også offentlige tjenestemenn i utgangspunktet må ha en frihet til å delta i den alminnelige samfunnsdebatt på et område som vedkommende tjenestemann kjenner godt og må forutsettes å ha spesielle faglige forutsetninger for å uttale seg om. Det gir et godt grunnlag for en aktiv og opplyst samfunnsdebatt at de tjenestemenn som arbeider med et felt til daglig også gis frihet til å uttale seg om forhold de har innsikt og kunnskap om. Dette hensynet tilsier at forvaltningens tjenestemenn må kunne gå ut med faktisk informasjon, vurderinger og subjektive meninger. Det kan bidra til å fremme en bedre forståelse for aktuelle samfunnsmessige problemstillinger.

På den annen side er det, som nevnt tidligere, klart at en tjenestemanns stilling og posisjon vil kunne ha betydning for hvordan – og når – vedkommende kan ytre seg. En tjenestemann i et departement som står plassert i et nært forhold til den politiske ledelse, eller en tjenestemann i utenriktjenesten, plassert nær Norges sendemann, vil i sin opptreden både privat og offentlig måtte ta særlige hensyn til den virksomheten han er ansatt i og skal tjene.

Ut fra undersøkelsen herfra synes det som om klageren og departementet har en noe forskjellig oppfatning av enkelte deler av de faktiske forhold i saken. Jeg viser særlig til den uenigheten som synes å foreligge med hensyn til om instruksene kun ble gitt for å hindre publisering like i forkant av eller samtidig med statsministerens besøk i Washington 3.-5. desember 2001, eller om den ble gitt med sikte på hele den tid Qvigstad var ansatt ved ambassaden, dvs. fram til og med 31. desember samme år.

Dette er et spørsmål som det er vanskelig å ta uttrykkelig stilling til herfra i ettertid. Det kan imidlertid konstateres at den skriftlige instruksene ikke uttrykkelig er avgrenset i tid, og det er på det rene at Qvigstad oppfattet det slik at den gjaldt for den tid han var ansatt ved ambassaden. Dette har han også forholdt seg til, jf. at artikkelen først ble offentliggjort etter hans fratreden fra stillingen som justisråd. Jeg har også merket meg at departementet i brev hit 8. februar 2002 har uttalt at det ved vurderingen av om justisrådets anmodning skulle avslås, la vekt på at det «på dette tidspunkt var klart at han ville fratre sin stilling som justisråd ved ambassaden i Washington innen 31. desember 2001», og at han etter dette tidspunkt «– vel en måned senere – stod fritt til å publisere kronikken ---». Ut fra de opplysninger som foreligger, kan jeg da vanskelig legge til grunn annet enn at instruksene var ment å skulle gjelde fram til hans fratreden 31. desember 2001. Under enhver omstendighet synes denne forutsetning å ha ligget til grunn for instruksene.

Det framgår av departementets brev til ambassaden 3. desember 2001 og svarbrevet hit 8. februar 2002 at departementet mener at ett av hensynene bak

lojalitetsplikten gjør seg spesielt gjeldende i utenriktjenesten; hensynet til å unngå faren for uheldig identifikasjon, forveksling og sammenblanding av tjenestemannens personlige syn og norske myndigheters syn. Etter departementets oppfatning er faren for slik identifikasjon særskilt sterk når det gjelder tjenestemenn som har som oppgave å opptre som talsmenn for myndighetene, slik som tjenestemenn ved utenriksstasjoner. Identifikasjonsfaren vil være av avgjørende betydning for tjenestemannens plikt til å ta hensyn til den virksomhet vedkommende utfører tjeneste for. Det må imidlertid foreligge konkrete holdepunkter i det enkelte tilfellet før det kan antas å foreligge en reell fare for identifikasjon. Noe annet ville lett kunne føre til en uthuling av retten til å ytre seg i saker av utenrikspolitisk karakter for norske utenriktjenestemenn.

På dette punkt har departementet i svarbrevet hit for det første vist til at kronikken fokuserte på forhold som falt inn under Qvigstads fagområde som justisråd, og at dette «gav ytterligere grunn til å forvente at hans synspunkter ville tillegges norske myndigheter». I lys av Qvigstads stilling ved ambassaden, er det videre framholdt at en presisering av at han bare gav uttrykk for personlige standpunkter neppe ville ha kunnet forhindre «spekulasjoner omkring hvorvidt Qvigstads tilgang til norske myndigheters arbeidsdokumenter og interne vurderinger, bevisst eller ubevisst hadde farget hans standpunkter». Selv uten en direkte identifikasjon mener departementet dessuten at det «forelå en fare for at hans standpunkter ville bli oppfattet som utslag av en felles holdning blant ledersjiktet ved ambassaden i Washington, eller sogar også hos norsk politisk ledelse». Departementet har også fremhevet at «[e]n kronikk i en stor og riksdekkende dagsavis innebærer også en særskilt risiko for misforståelser og identifikasjon ---».

Kronikken gjaldt forhold som falt inn under justisrådets generelle arbeidsfelt. Det er ikke uten videre klart at dette i seg selv skulle medføre en stor fare for identifikasjon med norske myndigheters offisielle holdning, så lenge det motsatte uttrykkelig fremgikk av artikkelen. Dette gjelder selv om utenriktjenestemenn generelt har som oppgave bl.a. å være talerør for norske myndigheter i utlandet. Forholdet må som nevnt vurderes konkret.

Som Qvigstad har påpekt, må det i alminnelighet antas at en presisering i artikkelen om at synspunktene var framsatt av ham som privatperson og således ikke gav uttrykk for norsk offisiell holdning, ble lest og forstått av publikum. For øvrig bør det i vurderingen legges en viss vekt på at artikkelen kun var ment publisert i en norsk avis. Selv om utenlandske myndigheter gjennom sin utenriktjeneste her i landet måtte forventes å fange opp artikkelen og dens innhold, var dette med på å understreke Qvigstads uttrykkelige presisering av at han ikke opptrådte som «Regjeringens talsmann overfor mottakerstatens re-

gjeriing ---», jf. utenriksinstruksen kap. 7, del A § 1 c). Det kunne stilt seg annerledes dersom Qvigstad hadde tatt sikte på å publisere sin artikkel i amerikanske medier.

Det ovenfor nevnte må også sees i lys av mulighetene norske myndigheter hadde til relativt raskt å ha oppklart eventuelle misforståelser som skulle ha oppstått, for eksempel gjennom statsministerens bilaterale samtaler med amerikanske myndigheter 3.-5. desember 2001. Jeg har imidlertid forståelse for departementets standpunkt om at man i forbindelse med slike samtaler «på høyt nivå og sensitive felter» bør søke å unngå å skape behov for slike korreksjoner eller presiseringer. Det er klart at dette er et relevant forhold som må trekkes inn ved vurderingen av UD's instruks.

Ut over muligheten for direkte identifikasjon er departementets begrunnelse også forankret i en antakelse om at leserne ikke ville oppfatte at synspunktene bare stod for Qvigstads egen regning. Det kan vanskelig bestrides at en publisering av artikkelen kunne medføre slike spekulasjoner som departementet har anført. Likevel er det tvilsomt om muligheten for dette alene er nok til å konkludere med at det forelå en reell identifikasjonsfare som burde slå igjen i forhold til tjenestemannens yringsfrihet.

Det er vanskelig i ettertid å overprøve departementets generelle opplysninger om at uttalelser fra tjenestemann ved utenriksstasjoner gjennomgående oppfattes som uttrykk for hans eller hennes hjemstats holdning – selv om vedkommende uttrykkelig presiserer at uttalelsene bare står for egen regning. UD har fremholdt at «enhver oppfatning som diplomater ytrer offentlig, lett vil bli oppfattet som uttrykk for regjeringens eller departementets syn», og at «styrte lekkasjer» er et så velkjent virkemiddel at det uansett vil hefte usikkerhet ved en presisering som nevnt. Selv om det kan være vanskelig å si noe allment om den rettslige betydningen av slike spesielle «diplomatiske spilleregler» ved avveiningen mellom lojalitetsplikten og tjenestemannens grunnlovsbeskyttede yringsfrihet, er jeg enig i at de spesielle forholdene i utenriksstasjonen må ha betydning for den konkrete avveiningen som må foretas i dette tilfellet.

Departementet har også lagt vekt på at Qvigstads kronikk kunne føre til et behov for at UD måtte uttale seg om de militære tribunalene på et for tidlig tidspunkt, noe som kunne ha vanskeliggjort norske myndigheters beslutningsprosess. Det må legges til grunn at norske myndigheter i begynnelsen av desember 2001 ikke hadde tatt endelig standpunkt til de spørsmål som Qvigstad tok opp i sin artikkel. Likeså er det på det rene at det forelå en forventning om snarlig stillingtaken til dette fra norske myndigheter. Jeg viser i den forbindelse til at de amerikanske militærtribunalene også ble tatt opp gjennom spørsmål til regjeringen i Stortingets spørretime i november/desember 2001. Dersom en publisering

av Qvigstads artikkel i en slik situasjon ville ha vanskeliggjort den beslutningsprosessen norske myndigheter var inne i, måtte det i utgangspunktet være legitimt av Utenriksdepartementet å ta hensyn til det da Qvigstads anmodning skulle besvares.

Det kan vanskelig bestrides at det til en viss grad forelå en mulighet for at lesere av Qvigstads artikkel ville kunne komme til å trekke slutninger om norsk offisiell holdning, selv om presiseringen av at synspunktene kun stod for Qvigstads egen regning ble oppfattet og lagt til grunn. Selv uten en direkte identifikasjon mellom Qvigstads artikkel og norske myndigheter, kan dette derfor betraktes som et relevant faremoment knyttet til en publisering på det tidspunkt Qvigstad ønsket. Departementet har pekt på at dette bl.a. kunne ha medført at de stedlige arbeidsforholdene for ambassadens ansatte i Washington ble vanskeliggjort. Dette ville imidlertid i tilfelle ha vært en noe avledet og indirekte skadefølge av en publisering, og vekten av dette forhold ved totalvurderingen er derfor noe usikker. Jeg har forståelse for at stillingens karakter og plassering ved ambassaden i seg selv kunne medføre en fare for identifikasjon.

#### 4.5 Sammenfatning og konklusjon

Instruksen til ambassaden og avslaget til Qvigstad var bygget på et skjønn. Slike skjønnsmessige avgjørelser kan bare kritiseres av ombudsmannen dersom de må anses som «ugyldige eller klart urimelige», jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Slik saken er opplyst, finner jeg ikke at det er grunnlag for å ta i bruk en så streng karakteristikk i denne saken.

Etter min gjennomgang av saken i ettertid mener jeg det kan være grunn til å stille spørsmål ved enkelte deler av departementets argumentasjon med hensyn til betydningen av faren for direkte identifikasjon. Det er imidlertid viktig i denne sammenheng å understreke at den vurdering UD og ambassaden stod overfor var preget av den spesielle situasjon som da forelå. Den rettslige vurderingen som skal gjøres i dag må bestemmes av situasjonen slik den var da.

Det må legges til grunn at en offentliggjøring av artikkelen i begynnelsen av desember 2001 ble antatt å kunne medføre fare for i alle fall en indirekte identifikasjon, og dessuten ville kunne vanskeliggjøre norske myndigheters fortløpende behandling av saken og kontakt med amerikanske myndigheter. Jeg viser i den forbindelse spesielt til statsministerens forestående reise til Washington 3.-5. desember 2001, hvor han skulle ha bilaterale samtaler med den amerikanske presidenten og amerikanske myndigheter. De ytre omstendigheter, klimaet i internasjonal politikk etter terroranslagene i september 2001, den amerikanske ambassadens lokalisering i begivenhetenes sentrum, den store mediaoppmerksomheten og statsministerens forestående besøk til Washington, gjorde at de spørsmål Qvigstad tok opp i sin artikkel

lett kunne bli gjenstand for stor interesse og oppmerksomhet. Det var tale om en sak av sensitiv art for norsk utenriksforvaltning hvor norske myndigheter ennå ikke hadde tatt standpunkt. Jeg har i lys av dette ikke funnet rettslig grunnlag for å kritisere det standpunkt departementet og ambassaden inntok til Qvigstads ønske om å publisere sin artikkel på det aktuelle tidspunkt. Jeg har da lagt vekt på at begrensningen i Qvigstads adgang til å publisere sin artikkel var av tidsbegrenset karakter. På tidspunktet for instruksen var det klart at han iallfall stod fritt til å publisere artikkelen når han skulle fratre stillingen ca. en måned senere.»

## 2.

### **Arbeidsgivers adgang til å treffe bestemmelser om tjenestemenns uttalelser i mediene – forholdet til tjenestemenns ytringsfrihet**

(Sak 2001–1983)

*A var tilsatt som leder ved et av Forbrukerrådets fylkeskontorer. Stillingen gav ham vid adgang til å uttale seg til mediene på vegne av virksomheten. Saken reiste spørsmål om og i hvilken utstrekning ledelsen sentralt kunne gripe inn i denne adgangen. A hevdet at ledelsen dessuten hadde avskåret ham fra å imøtegå rene personangrep.*

*Ombudsmannen fant at Forbrukerrådet hadde adgang til å bestemme at A ikke lenger skulle uttale seg til mediene i tre konkrete saker. A kunne etter dette ikke fortsette debatten om sakene, heller ikke som privatperson da det var åpenbar fare for at det han sa, ville bli oppfattet som Forbrukerrådets syn. Ombudsmannen kunne ikke se at ledelsen hadde nektet A å forsvare seg mot rene personangrep. As etterfølgende opptreden viste for øvrig at han heller ikke respekterte ledelsens forbud mot å uttale seg til mediene om de konkrete sakene.*

Etter at en kunstner døde trykket arvingen B opp nye opplag av kunstnerens grafikk. Det oppstod en mediedebatt i kjølvannet av dette. Som leder av forbrukerrådets fylkeskontor, reiste A spørsmål om behovet for innføring av nytt regelverk for nummerring av grafikk, slik at også prøvetrykk m.v. ble omfattet av den fortløpende nummereringen og regnet med i det totale opplaget. Daværende styreleder i Norske Grafikere ble trukket inn i dette arbeidet som sakkyndig. Kort tid før resultatet skulle presenteres, omkom han i en ulykke. Under mediedebatten sendte A ut en pressemelding der han gav uttrykk for at mediene hadde skapt et bilde av arvingen B som han ikke fortjente, og at Forbrukerrådet hadde avslørt massive brudd på kjøpsloven og markedsføringsloven hos mange grafikere. Han gav derfor uttrykk for at det var helt urimelig å knytte karakteristikken «massivt lovbrudd» til B spesielt. A framholdt også

at B i den konkrete saken hadde strukket seg lenger enn det kundene hadde krav på, og at han ville bli «førstemann til å følge reglene til punkt og prikke». Ifølge A var B blitt gjort til en «kunstig skurk».

Daglig leder i Norske Grafikere gav i programposten Kulturnytt i NRK P2 uttrykk for at A stilte saken på hodet når han angrep grafikere, og at det virket som om hele prosjektet gikk ut på å renavaske B og gjenreise tilliten til den avdøde kunstnerens grafikk. Også den fungerende styrelederen gav uttrykk for mistanke om at A ville renavaske B og stilte spørsmål om A hadde samarbeidet med B, noe A avviste.

Den fungerende styrelederen henvendte seg deretter til Forbrukerrådets direktør og framholdt at As pressemelding framstod som en slags «vandelsattest» til B. Norske Grafikere reagerte dessuten på å bli anklaget for massive brudd på kjøpsloven og markedsføringsloven, og at anklagene ble knyttet til Bs sak.

A sendte etter dette ut en ny pressemelding der han uttalte at han ikke hadde kjent B før han kontaktede ham i den konkrete saken. A hadde hatt besøk av B to ganger på sitt kontor og hatt et møte med ham i Oslo sammen med den tidligere styrelederen i Norske Grafikere. I tillegg hadde han kommunisert jevnlig med B per telefon og via e-brev om løsningen av saken. A stilte spørsmål om hvilket motiv han skulle ha for å renavaske B. Samtidig påpekte A at han hadde påvist to mangler ved salg av grafikken etter den avdøde kunstneren og senere massive brudd på kjøps- og markedsføringsloven hos hele bransjen. A mente han hadde gitt uttrykk for rettferdig harme da flere medier knyttet karakteristikken «massivt brudd på Kjøps og Markedsloven» bare til Bs sak ettersom B var «like mye og like lite skyldig som hele bransjen».

Saken ble deretter omtalt i en artikkel i Aftenpostens morgenutgave. Fungerende styreleder i Norske Grafikere gav der uttrykk for at dette virket «useriøst, som om A har noe mer enn et profesjonelt forhold til B». Det framgikk også at hun reagerte «med bestyrtelse på As følelsesbaserte renavaskelse av B».

Fungerende direktør i Forbrukerrådet sendte deretter et e-brev til A der han viste til henvendelsen som Norske Grafikere hadde gjort til Forbrukerrådet. Han mente henvendelsen måtte oppfattes som en klage på As saksbehandling, og gav derfor beskjed om at A ikke skulle fortsette saksbehandlingen samt at mediene skulle henvises til Forbrukerrådet sentralt. A svarte at han ikke kunne godta å bli tatt av saken med mindre det ble funnet noe kritikkverdige ved hans saksbehandling. Han mente klagen kunne behandles parallelt.

Samme dag skal det i programposten Kulturnytt i NRK P2 bl.a. ha blitt opplyst at lederen av juridisk avdeling i Forbrukerrådet hadde uttalt sin misnøye med As saksbehandling, og at hans planer om å inn-

føre et nytt regelverk for grafikk trolig ville bli stan-  
set.

Dagen etter sendte A et e-brev til lederen av juri-  
disk avdeling (med kopi til fungerende direktør) og  
spurte om han kunne sende ut en ny pressemelding. I  
utkastet til pressemelding het det bl.a.:

«Jeg er feilsitert av Kulturnytt NRK P2, sier  
--- (leder for juridisk avdeling) i Forbrukerrådet.  
Denne kritikken mot Kulturnytt kommer i for-  
bindelse med en melding Kulturnytt sendte med  
antydning av kritikk mot underdirektør A ved  
Forbrukerrådet i ---.

Jeg har heller ikke sagt noe som kunne tolkes  
som kritikk, sier leder for juridisk avdeling i For-  
brukerrådet. Og det er heller ikke korrekt at frem-  
driften for avklaringen av «Rettsstilstanden  
for grafikk blir endret» eller at A blir tatt av sa-  
ken.

Norske Grafikere har henvendt seg til For-  
brukerrådet med noe som vi tolker som kritikk.  
Slike klager får vi daglig, og behandler det på  
helt ordinær måte, sier fungerende direktør i For-  
brukerrådet ---.

Jeg er ganske sjokkert over virkemidlene  
Norske Grafikere nå tar i bruk for å stanse klar-  
gjøring av rettsstilstanden for grafikk. I Aftenpos-  
ten går leder --- ut med antydninger om at «A har  
noe mer enn et profesjonelt forhold til B». I flere  
avisinnlegg har det hanglet med ukvemsord. Jeg  
er heterofil, har kone og tre barn, lite greie på  
grafikk, men 28 års erfaring med markedsrett,  
noe grafikerne nå må lære seg, sier A.»

Henvendelsen ble besvart av fungerende direktør  
i e-brev samme dag. Han opplyste at han hadde vært  
i kontakt med NRK-journalisten som nå ville endre  
på uttalelsene fra lederen av juridisk avdeling slik  
disse framgikk av NRKs internettutgave. Journalis-  
ten hadde også sagt seg villig til å la Forbrukerrådet  
slippe til med en nytt intervju i radio i løpet av dagen  
slik at rådets synspunkter kunne komme fram på en  
ordentlig måte. Fungerende direktør gav uttrykk for  
at det derfor ikke lenger var behov for noen presse-  
melding.

A sendte likevel ut pressemeldingen et par timer  
senere. Fungerende direktør reagerte på dette med å  
sende A et e-brev der han gav uttrykk for forskrek-  
kelse, og at han anså dette som «brudd på klare in-  
strukser».

I en uttalelse til Dagens Næringsliv samme dag  
gav fungerende styreleder i Norske Grafikere ut-  
trykk for at Forbrukerrådet var personfokusert og fø-  
lelsesladet. Videre at det var frustrerende ikke å vite  
hva den tidligere styrelederen hadde gått god for av  
det Forbrukerrådet nå stod fram med. Også A hadde  
uttalt seg til avisen og gitt uttrykk for at det var full  
enighet mellom den avgåtte styrelederen og ham. A  
mente det var ufint av Norske Grafikere å komme  
med anklager mot «budbringeren» i saken.

I e-brev et par dager senere til fungerende direk-  
tør i Forbrukerrådet viste A til at fungerende direktør  
i en samtale med ham kvelden i forveien hadde kon-  
kludert med at han skulle tas av saken og ikke foreta

noen utspill i forhold til mediene. A bad om en presi-  
sering av hva dette forbudet omfattet. Han spurte  
derfor om hva som var «saken», om det var Bs sak,  
rettsstilstanden for grafikk eller Norske Grafikeres  
klage på bruken av uttrykket «massivt brudd». Vide-  
re spurte han om hva forbudet mot medieutspill  
gjaldt, om det var arbeidet med rettsstilstanden for  
grafikk, Bs sak eller et totalforbud mot å uttale seg i  
mediene. Avslutningsvis spurte han om hvor lenge  
forbudet skulle vare.

Fungerende direktør i Forbrukerrådet svarte  
samme dag at «saken» var alle de tre sakene som A  
hadde nevnt, og at forbudet mot medieutspill var et  
totalforbud mot å uttale seg i mediene i anledning  
«sakene». Det ble samtidig presisert at hva A gjorde  
«som privatperson i fritiden» hadde Forbrukerrådet  
ingenting med, bortsett fra kravet om «alminnelig  
lojalitet i forhold til arbeidsgiver». Forbudet skulle  
vare inntil Forbrukerrådet hadde fått gjennomgått  
«sakene» og tatt en avgjørelse.

Senere behandlet Forbrukerrådet As uttalelser og  
handlemåte for øvrig i saken, og A ble gitt en munt-  
lig irrettesettelse. Denne ble ikke særskilt påklaget til  
ombudsmannen.

I henvendelsen til ombudsmannen gjorde A sær-  
lig gjeldende at forbudet mot uttalelser i mediene  
også medførte at han var avskåret fra å imøtegå per-  
sonangrep fra Norske Grafikere, noe han mente le-  
delsen ikke hadde rett til å gjøre. Han har også fram-  
holdt at den heller ikke hadde «gjort noe for å for-  
svare sin kneblede medarbeider mot personlige an-  
grep». A viste til de e-brevene som ble sendt i anled-  
ning det forbudet som var gitt.

Forbrukerrådet har på sin side særlig gjort gjel-  
dende at det ikke hadde vært meningen at A skulle  
være avskåret fra å forsvare seg mot eventuelle per-  
sonlige angrep eller insinuasjoner som ikke hadde  
direkte tilknytning til hans arbeidsforhold. Uenighe-  
ten mellom A og Forbrukerrådet dreide seg om hvor  
grensen gikk og hva som kunne oppfattes som per-  
sonlige angrep og insinuasjoner. Forbrukerrådet gav  
uttrykk for at det måtte være «helt på det rene at For-  
brukerrådet ikke ved instruks kan gripe inn og hin-  
dre uttalelser som er relatert til tjenestemannens pri-  
vatliv». Videre anførte Forbrukerrådet:

«Det kan videre i forbindelse med denne pro-  
blemstillingen være grunnlag for å påpeke at  
Forbrukerrådet praktiserer en svært liberal ord-  
ning når det gjelder hvem som har adgang til å  
uttale seg til pressen. Dette gjelder ikke minst le-  
derne for våre fylkeskontorer. En instruks som  
legger bånd på adgangen til å uttale seg offentlig,  
sitter derfor i utgangspunktet svært langt inne.»

### **I mitt avsluttende brev til Forbrukerrådet uttalte jeg:**

«1. Noen utgangspunkter

Saken reiser spørsmål om As adgang til å uttale seg i  
media om saker som Forbrukerrådet hadde til be-

handling. A har i de uttalelsene som er gjengitt ovenfor opptrådt på vegne av virksomheten han er tilsatt i. Dette reiser spørsmål om på hvilken måte og i hvilken utstrekning ledelsen kan styre adgangen til å representere virksomheten utad. Etersom A har ment seg angrepet personlig og anført at han derfor også måtte ha rett til å ta til gjenmæle, reiser saken også spørsmål om A måtte ha en slik rett til å imøtegå angrep rettet mot seg.

Virksomhetens ledelse kan i kraft av styringsretten bestemme hvordan de tilsatte skal utføre sitt arbeid. Ledelsen må kunne bestemme hvem som uttaler seg til mediene på virksomhetens vegne, og på hvilken måte dette nærmere skal skje. En viss frihet må den tilsatte ha til selv å vurdere hvordan ord skal falle. Videre må ledelsen kunne beslutte at en medarbeider skal «tas av saken» dersom det er saklig grunn til dette. Styringsretten er imidlertid begrenset til arbeidsforholdet. Dersom den tilsatte uttaler seg som privatperson, har de foresatte som utgangspunkt ingen hjemmel for å begrense den tilsattes ytringer.

Den tilsatte har på sin side en lojalitetsplikt. Lojalitetsplikten følger av selve arbeidsforholdet og innebærer i korthet at tjenestemannen plikter å ta hensyn til hva arbeidsgiveren er tjent med. Denne plikten går lengre enn selve oppfyllelsen av arbeidsavtalen. Tjenestemannen må ikke uttale seg eller opptre på en slik måte at han skader virksomheten eller de interesser den ivaretar. Lojalitetsplikten gjelder både internt i virksomheten og i forhold til omverdenen. Hvor langt lojalitetsplikten går, må vurderes konkret, og vurderingen er sammensatt. Ett hensyn som særlig synes å ha betydning i saken her, er sannsynligheten for at den tilsattes ytringer blir oppfattet som uttrykk for virksomhetens offisielle syn. Denne muligheten for identifikasjon med virksomheten tilsier at tjenestemannen må ta særlige hensyn til den han utfører tjeneste for. Det må imidlertid kreves at muligheten er reell, og det forutsetter at den understøttes av konkrete holdepunkter. Noe annet ville lett kunne føre til en uthuling av retten til å ytre seg i saker som ligger innenfor tjenestemannens arbeidsområde.

Faren for å forveksle tjenestemannens personlige syn med virksomhetens syn er større jo høyere stilling den tilsatte har. Dersom den tilsatte i tillegg allerede har gått inn i en debatt «i embets medfør», kan det være lite spillerom for senere å fortsette debatten som privatperson. Senere uttalelser om saken vil da lett bli knyttet til virksomheten.

Annerledes kan det være dersom den tilsatte blir utsatt for rene personangrep. Virksomhetens ledelse kan ikke frata arbeidstakeren retten til å forsvare seg mot slike forhold. I så fall må arbeidsgiveren selv ta den tilsatte i forsvar.

## 2. Hva omfattet arbeidsgiverens forbud?

A oppfattet forbudet som et totalforbud mot å uttale

seg i mediene, slik at han heller ikke kunne imøtegå personangrep. Forbrukerrådet har tilbakevist dette.

Som det framgår av beskrivelsen av faktum ovenfor, presiserte daværende fungerende direktør i e-brev 27. september 2001 til A at når han var tatt av «saken», så omfattet dette alle de tre sakene han hadde nevnt. De tre sakene var «---saken» (Bs sak), «Rettsstilstanden for grafikk» og Norske Grafikeres klage på A. Forbudet mot uttalelser i mediene ble omtalt som et totalforbud mot medieuttalelser «i anledning «sakene»». Videre ble det understreket at Forbrukerrådet ikke hadde noe med hva A gjorde som privatperson i fritiden, bortsett fra kravet om alminnelig lojalitet i forhold til arbeidsgiver. Jeg kan vanskelig forstå dette annerledes enn at A var tatt av de nevnte tre sakene, og at forbudet mot uttalelser i mediene kun skulle omfatte uttalelser i anledning disse *sakene*. Adgangen til å imøtegå eventuelle personangrep skulle dermed fremdeles være i behold.

## 3. Kunne arbeidsgiveren gi et slikt forbud?

Jeg forstår det slik at A som underdirektør i Forbrukerrådet i --- hadde vid adgang til å uttale seg i mediene. Forbrukerrådet har opplyst om dette at det her har fulgt en svært liberal praksis, ikke minst for lederne av fylkeskontorene. Dette framgår for øvrig også av funksjonsbeskrivelsen for stillingene. Lederne av fylkeskontorene hadde ansvaret for kontorets pressekontakt. Verken funksjonsbeskrivelsen eller det materiale som for øvrig er framlagt, kan imidlertid forstås slik at det begrenser Forbrukerrådets adgang til å instruere fylkeslederne om hvordan den enkelte sak skal behandles. Forbrukerrådet må da som arbeidsgiver ha anledning til å gripe inn og bestemme hvem som skal stå for rådets uttalelser til mediene, dersom det er saklig grunn til å gi bestemmelser om dette. Dette gjelder både uttalelser på vegne av rådet sentralt og fylkeskontorene.

Det framgår at Forbrukerrådet – slik saken utviklet seg med klage på A fra Norske Grafikere og økt mediepågang – så seg best tjent med å ta ham av saken og la Forbrukerrådet sentralt håndtere uttalelsene til mediene. Jeg forstår det også slik at Forbrukerrådet ikke ønsket en mediedebatt «på det nivå Norske Grafikere la opp til». Forbrukerrådets begrensnings av As rett til å uttale seg til mediene om saken framstår som saklig og forholdsmessig, og jeg har ikke grunnlag for å reise rettslige innvendinger mot at rådet på denne måten grep inn i hans adgang til å uttale seg på vegne av Forbrukerrådet.

## 4. Kunne A fortsette debatten som privatperson?

Forbrukerrådet krevde også lojalitet fra As side. Jeg kan imidlertid ikke se annet enn at --- (fungerende direktør) i e-brevet på dette punktet kun gav uttrykk for det som følger av det alminnelige lojalitetskravet som jeg har gjort rede for ovenfor. Slik saken hadde utviklet seg, kan jeg vanskelig se at A kunne ha fort-

satt debatten om «sakene» som *privatperson*. Etter som A var leder av Forbrukerrådet i ---, og allerede hadde engasjert seg i debatten i kraft av denne funksjonen, var faren åpenbart til stede for at det han sa ville bli oppfattet som uttrykk for rådets syn. Slike uttalelser ville uvegerlig blitt knyttet opp mot den virksomheten han ledet.

Det må imidlertid tas et forbehold når det gjelder rene personangrep, og det framgår som nevnt at --- (fungerende direktør) ikke grep inn i As adgang til å forsvare seg mot slike. Også på dette punkt synes e-brevet i det alt vesentlige å være i samsvar med gjeldende rett.

Jeg forstår det slik at A oppfattet en rekke av de anførselene som ble framsatt av Norske Grafikere nettopp som personangrep. Her må det imidlertid foretas en viss objektivisering. I alle fall finner jeg at uttalelsen om at det var «frustrerende at vi ikke kan vite hva --- (den avdøde styrelederen) har gått god for, av det Forbrukerrådet nå står frem med» vanskelig kan karakteriseres som et personangrep. Det samme gjelder: «Er dette --- (den avdøde styrelederens) eller er det As bestemmelser.» Begge uttalelsene synes å relatere seg til *saken*, nemlig hvor enige A og den tidligere lederen for Norske Grafikere var om behovet for nytt regelverk for grafikk og hvordan et slikt regelverk i tilfelle skulle være. Jeg kan ikke av det foreliggende skriftlige materialet se at A er blitt beskyldt for å ha forfalsket --- (den avdøde styrelederens) utsagn, slik A har antydnet.

Norske Grafikere gav imidlertid også uttrykk for en mistanke om at A hadde som motiv å «renvaske B», og stilte spørsmål om A hadde «samarbeidet med B». Videre ble det antydnet at A hadde hatt «mer enn et profesjonelt forhold til B», og det ble vist til hans «følelsesbaserte renvaskelse av B». Jeg finner disse uttalelsene noe mer diskutabile, men må samtidig understreke at antydninger om mulig inhabilitet i seg selv ikke vil kunne karakteriseres som rene personangrep. Slike uttalelser må i utgangspunktet anses som knyttet til saken. Dette gjelder også om inhabilitetsinnsigelsen er grunnet på vennskap og kjennskap. Jeg finner det noe vanskelig å oppfatte uttalelsene som mer enn dette, men har merket meg at A fant uttalelsene så vidt belastende at han så det nødvendig å gå ut med en pressemelding om sin seksuelle legning. Jeg finner det imidlertid ikke nødvendig for saken å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

Uansett må det være avgjørende at A i etterkant av arbeidsgiverens forbud fortsatte å uttale seg om saken på vegne av arbeidsgiver. Han sendte ut en «pressemelding» fra Forbrukerrådet i --- der han opptrådte som «underdirektør A». Pressemeldingen inneholdt også uttalelser på vegne av andre i Forbrukerrådet, bl.a. fungerende direktør ---. Dette til tross for at --- klart hadde gitt uttrykk for at det ikke var «behov for noen pressemelding». Uttalelsen «jeg er heterofil, har kone og tre barn, lite greie på grafikk, men 28 års erfaring med markedsrett, noe grafikerne

*nå må lære seg* (uthevet av meg)» viser også at A fortsatte debatten om «sakene», og at han heller ikke gjorde noe forsøk på å skille mellom sine private forhold og de pågående sakene.

Et særlig spørsmål som kan reises, er om Forbrukerrådets ledelse burde ha gått aktivt ut og forsvart ham mot enkelte av de anførselene som ble framsatt i anledning saken. I den grad arbeidsforholdet hindrer en tilsatt i å forsvare seg offentlig (og kanskje også ellers), vil ledelsen kunne ha en plikt til å tale den tilsattes sak. Siden Forbrukerrådet påla A taushet, kan det spørres om han fikk den støtte han burde ha fått. Slik saken ligger an, har jeg likevel ikke holdepunkter for å kritisere ledelsen på rettslig grunnlag for ikke å ha gitt A slik støtte.

### 5. Konklusjon

Som det framgår, har jeg kommet til at Forbrukerrådet var i sin rett da det bestemte at A ikke lenger skulle kunne uttale seg til mediene om de tre sakene.

Jeg har merket meg at A i kraft av sin stilling hadde ansvaret for kontakten med mediene. Funksjonsbeskrivelsen til stillingen oppstiller et krav om «evne til å opptre saklig og med autoritet i media». Jeg kan imidlertid ikke se at det er gitt nærmere retningslinjer for hvordan kontakten med mediene skal håndteres. Av hensyn til forutberegnelighet for arbeidstakerne og kvaliteten av de uttalelser som gis, vil jeg anbefale Forbrukerrådet å vurdere om det bør gis nærmere retningslinjer på dette området.»

### 3.

#### Uttalelser fra offentlig tjenestemann til pressen om en anmeldelse – forholdet til EMK art. 6 nr. 2 og god forvaltningsskikk

(Sak 2001–0150)

*Datatilsynet anmeldte A, som registeransvarlig for Norsk Polyposeregister, for brudd på personregisterloven. Datatilsynets styre besluttet at anmeldelsen skulle være unntatt offentlighet. Anmeldelsen ble likevel kjent for pressen, som tok kontakt med Datatilsynet for en kommentar. Datatilsynets direktør uttalte seg til Dagbladet om saken på en måte A mente var i strid med god forvaltningsskikk.*

*Ombudsmannen uttalte at når forvaltningen har anmeldt noen for et straffbart forhold, er det viktig at den inntar en objektiv og upartisk stilling. Den som uttaler seg på det offentliges vegne, bør søke å gi sine uttalelser form og innhold som gjenspeiler den objektive og upartiske holdningen offentlige myndigheter skal innnta i forbindelse med straffefølgningen, jf EMK art. 6 nr. 2. Uttalelsene til Datatilsynets direktør fremsto som mer bastante og konkluderende i formen enn det som ut fra situasjonen syntes å ha vært nødvendig. Det ville ha vært mer*

*hensynsfullt og bedre i samsvar med god forvaltningsskikk om direktøren hadde latt være å bruke uttrykket «svært arrogant» og for øvrig hadde uttrykt seg mer forsiktig.*

A klaget til ombudsmannen over hvordan Datatilsynets direktør omtalte en politianmeldelse mot henne som leder av Norsk Polyposeregister. Hun anførte at uttalelsen var i strid med god forvaltningspraksis.

Bakgrunnen for klagen var følgende:

Datatilsynets styre besluttet i møte 23. oktober 2000 å politianmelde A som registeransvarlig for Norsk Polyposeregister for brudd på lov om personregister av 9. juni 1978 nr. 48 (personregisterloven) § 38 første ledd nr. 1 og 2.

I anmeldelsen påpekte Datatilsynet at Norsk Polyposeregister er underlagt konsesjon fra 1994 og at Polyposeregisteret ligger i Kreftregisteret. Datatilsynet opplyste videre at det hadde mottatt en henvendelse som gav foranledning til å be om en redegjørelse i sakens anledning. I anmeldelsen ble det opplyst at Datatilsynet hadde forstått det slik at det var registrert opplysninger om personer som ikke hadde gitt samtykke, dvs. opplysninger som det etter konsesjonen ikke var adgang til å ta inn i registeret. Videre ble det vist til at det skulle ha vært igangsatt et forskningsprosjekt i strid med konsesjonen. Datatilsynet stilte seg i anmeldelsen også kritisk til den forståelsen registeret hadde lagt til grunn om hvordan førstegangshenvendelsen til mulige respondenter skulle skje. Datatilsynet så alvorlig på forholdet og avsluttet anmeldelsen slik:

«Instituttoverlege A er leder av Kreftregisteret, og er således ansvarlig for en meget stor mengde svært sensitive personopplysninger. Hun gir i sine uttalelser uttrykk for at det over lang tid har forekommet brudd på konsesjonsvilkår satt i medhold av personregisterloven. Datatilsynet vurderer det som særlig bekymringsfullt, at brudd på konsesjonsvilkår av en slik karakter er begått av en person med ansvar for så store mengder sensitive personopplysninger.»

Styret bestemte at anmeldelsen skulle være unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Etter styremøtet ble det utferdiget en alminnelig vedtaksprotokoll, som etter vanlig rutine ble oversendt redaksjonene i landets største medier. Ved en feiltale ble ikke beslutningen om å anmelde instituttoverlege A fjernet fra vedtaksprotokollen før oversendelsen.

Datatilsynet gjorde umiddelbart A oppmerksom på feilen, og beklaget forholdet. Feilen ble også forsøkt avhjulpet ved at det 24. oktober 2000 ble sendt et skriv til de samme redaksjonene. Det ble der gjort oppmerksom på feilen, og Datatilsynet henstilte om at beslutningen om unntak fra offentlighet ble respektert i den videre behandlingen av saken. Saken

ble likevel omtalt av NTB og Dagbladet 14. november 2000. Datatilsynets styreleder skal ha avslått å uttale seg til pressen, under henvisning til at saken var unntatt fra offentlighet.

Direktøren for Datatilsynet, B, ble kontaktet av Dagbladet 13. november 2000 og bedt om å gi en uttalelse. Journalisten gjorde direktøren oppmerksom på at han hadde fått tilgang til anmeldelsen.

I Dagbladets artikkel om saken 14. november 2000 het det innledningsvis:

«Datatilsynet har anmeldt Kreftregisterets direktør A til politiet fordi hun med fullt overlegg skal ha brutt personregisterloven over flere år.»

I artikkelen var det også gjengitt en uttalelse, gitt av direktør B:

«Kreftregisterets direktør A har opptrådt svært arrogant i denne saken. Hun har laget sine egne retningslinjer for hvordan svært sensitive opplysninger skal brukes. Hun har med viten og vilje overtrådt norsk lov og da må hun som norsk borger ta ansvaret for det, sier Datatilsynets direktør B til Dagbladet.»

Innholdet av direktørens uttalelse ble ikke bestridt fra Datatilsynets side.

Klagen var fremsatt av en offentlig tjenestemann, lederen for Kreftregisteret, mot en annen offentlig tjenestemann, direktøren for Datatilsynet. Da Datatilsynets anmeldelse var bygget på at det skulle gjøres gjeldende et personlig straffansvar for A, fant ombudsmannen det riktig å ta klagen under behandling.

I brev herfra 6. mars 2001 ble Datatilsynet bedt om å kommentere klagen. Det ble spurt om Datatilsynet hadde vurdert om styrets beslutning om unntak fra offentlighet og det forhold at anmeldelsen ble kjent i pressen ved en feil kunne gi grunnlag for ekstra tilbakeholdenhet med hensyn til å gi ytterligere kommentarer til pressen. Det ble også stilt spørsmål om Datatilsynets rutiner i forbindelse med behandling av saker som unntas offentlighet etter offentlighetsloven § 6 nr. 5.

I sitt svar 12. mars 2001 presiserte Datatilsynet at det kun var vedtaksprotokollen og ikke anmeldelsen som ble sendt redaksjonene. Datatilsynet var uenig i klagerens anførsel om at uttalelsene ikke var i samsvar med god forvaltningsskikk. Videre viste Datatilsynet til at direktørens uttalelse var avgitt under forutsetning av at opplysninger om anmeldelsens innhold var kjent for media og ville være alminnelig kjent påfølgende dag. Videre fremholdt tilsynet at når opplysningene allerede var, eller ville være, alminnelig kjent, var det ikke like maktpåliggende med det vern en i form av taushet ville kunne oppnå, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Formålet med bestemmelsen og hensynet til den enkelte fremstår heller ikke like påtrengende når anmeldelsen gjelder



personer med fremskutte posisjoner i samfunnet, og har grunnlag i vedkommendes stilling. Ifølge Datatilsynet ble det ikke avgitt uttalelser ut over det som kunne utledes av anmeldelsen.

Datatilsynet bemerket også at det ikke var åpenbart at anmeldelsen skulle være unntatt offentlighet, og viste blant annet til prinsippet om meroffentlighet.

Ved vurderingen av direktørens uttalelser måtte det også etter Datatilsynets oppfatning legges betydelig vekt på at instituttoverlege A er en person i offentlighetens lys. Hun er leder av et offentlig organ underlagt [det daværende] Sosial- og helsedepartementet, med ansvar for offentlige registre som inneholder betydelige mengder sensitive opplysninger. Hun er også leder av styret i Norges forskningsråd. A er en av de mest fremtredende personer innen de norske forskningsmiljøer, ikke bare det medisinske. Hennes forhold til personvernet er således av stor interesse for befolkningen, og av vesentlig betydning for hvilken tillit enkeltmennesket til enhver tid har til den forskning som foregår i Norge.

Til spørsmålet om retningslinjer for behandling av denne type saker, innrømmet Datatilsynet at særskilte skriftlige rutiner på anmeldelsestidspunktet var av begrenset omfang, men dette var rettet i ettertid.

A kom med merknader i brev 23. mars 2001. Hun anførte at det var kritikkverdig av direktøren å uttale seg til pressen når styreformannen samme dag selv avsto å uttale seg under henvisning til at saken var unntatt offentlighet. Hun bestred videre at direktørens personlige karakteristikker av henne og betraktninger knyttet til de strafferettslige krav til subjektiv skyld kunne utledes av anmeldelsen.

Datatilsynets direktør fremholdt i brev 4. april 2001 at da han kommenterte saken overfor Dagbladet, var det ut fra det faktum at journalisten hadde fullt kjennskap til sakens innhold. Som informasjonsansvarlig i et utadrettet og aktivt tilsynsorgan ville det ifølge direktøren være galt å unngå å kommentere saken. Han fremholdt at man kunne ha oppfatninger om innholdet av hans kommentarer og den form de fikk i avisen, men materielt hadde de full dekning i de grundige overveielser og klare konklusjoner Datatilsynet hadde arbeidet seg frem til.

Etter dette fant jeg det hensiktsmessig å avholde møter med partene på mitt kontor, noe både Datatilsynets direktør og A var positive til. Jeg hadde først et møte med B den 16. august 2001 og deretter med A og hennes advokat den 22. august 2001. Partene redegjorde for og utdypet sitt syn på saken. Samtidig ble også betydningen av Grunnlovens bestemmelser om ytringsfrihet drøftet. Direktør B var til et nytt møte på mitt kontor 5. september 2001, hvor han fastholdt sine tidligere kommentarer til saken.

Ved brev herfra 28. september 2001 til Datatilsynet ble det vist til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 6 nr. 2 om at «enhver

som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven». Det ble spurt om Datatilsynet mente bestemmelsen kan få betydning for den måten offentlige tjenestemenn uttaler seg på i saker som er anmeldt til den offentlige påtalemyndigheten.

Datatilsynet fremholdt i sitt svar 3. oktober 2001 at bestemmelsen retter seg mot landets domstoler og mot påtalemyndigheten, og ikke et forvaltningsorgan som er tillagt tilsynsmyndighet og hvor brudd på regelverket er straffesanksjonert.

A anførte i brev 27. oktober 2001 at all myndighetsutøvelse må være i samsvar med uskyldspresumsjonen for at tiltalte skal kunne nyte godt av prinsippets fulle beskyttelse. Hun fremholdt også at vernet uskyldspresumsjonen gir, ikke er begrenset til den strafferettslige prosess etter at det er reist tiltale.

### **I mitt avsluttende brev til Datatilsynet uttalte jeg:**

«1. Det er opplyst at Datatilsynets rutiner for behandling av saker som unntas offentlighet etter offentlighetsloven § 6 nr. 5 nå er endret. Det forutsettes at tilsynet nå har tilfredsstillende rutiner for å sikre at slike saker ikke kommer ut til pressen ved en feiltakelse.

Da anmeldelsen synes å ha vært kjent for pressen, har jeg ikke grunnlag for å anta at direktøren brøt noen taushetsplikt ved sin uttalelse til Dagbladet.

2. Klageren har bedt ombudsmannen si sin mening om Datatilsynets direktør uttalte seg i samsvar med «god forvaltningsskikk» da han ble intervjuet i Dagbladet 14. november 2000.

Før jeg går inn på den nærmere vurdering av de påklagede uttalelser, vil jeg påpeke at det normalt vil være forutsetningen for at ombudsmannen uttaler kritikk at det foreligger brudd på «noenlunde konkrete og etablerte saksbehandlingsregler», se Arvid Frihagen, Forvaltningsrett, II, Bergen 1992, side 16. Imidlertid uttaler ombudsmannen seg også om hva han mener er «god forvaltningsskikk», siden ombudsmannen etter ombudsmannsinstruksen § 1 skal arbeide for at «det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og at embets-tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter». Når ombudsmannen uttaler seg om hva han mener er «god forvaltningspraksis» eller «god forvaltnings-skikk», vil kommentarene til forvaltningens og tjenestemenns opptreden også kunne sees som rettesnor for fremtidig praksis, ikke bare som direkte kritikk.

3. Utgangspunktet er at offentlige myndigheter og offentlige tjenestemenn har ytringsfrihet. Ytringsfrihetskommisjonen slår dette fast med referanse til sensurforbudet i Grunnloven § 100 (NOU 1999: 27 side 167). Prinsippet må imidlertid gjelde

generelt. Forvaltningens og offentlige tjenestemenns ytringsfrihet kan blant annet sees i lys av at offentlige myndigheter har en aktiv plikt til å bidra til å gi informasjon på sitt forvaltningsområde.

Den tjenestemann som uttaler seg offentlig på embets vegne, må som utgangspunkt ha rett til fritt å velge ord, uttrykk og karakteristikk som finnes passende for den situasjonen og de formålene uttalelsen er ment for. Tjenestemannen skal imidlertid også handle på en måte som er egnet til å fremme de oppgaver som hører under vedkommende myndighet. I forhold til borgerne skal forvaltningen og tjenestemennene opptre saklig, høflig og hensynsfullt. Det gjelder både i forbindelse med behandlingen av konkrete vedtakssaker og ved utførelsen av faktisk forvaltningsvirksomhet. Forvaltningen handler i samsvar med god forvaltningspraksis når den i sin virksomhet utfører de oppgaver og avveier de ulike hensyn det offentlige skal ivareta på en formålstjenlig og skjønnsom måte. Denne saken gjelder spørsmålet om en offentlig uttalelse fra Datatilsynets direktør var i samsvar med god forvaltningskikk.

Når en offentlig tjenestemann uttaler seg om en anmeldt, siktet eller tiltalt person eller et anmeldt og påstått straffbart forhold, er det viktig å passe på at prinsipper og hensyn som vår rettergangsordning bygger på, blir tilfredsstillende ivarettatt. Når forvaltningen har anmeldt noen for et straffbart forhold, bør den innta en objektiv og upartisk stilling. De som uttaler seg på det offentlige vegne, bør da også søke å gi sine uttalelser form og innhold som gjenspeiler den objektive og upartiske holdningen offentlige myndigheter skal innta i forbindelse med straffeforfølgning.

Den anmeldelsen Datatilsynet hadde inngitt, var rettet mot lederen av Kreftregisteret personlig. I en slik situasjon bør det unngås å bruke negativt ladete og belastende uttrykk og karakteristikk fordi det lett kan gi inntrykk av at den offentlige myndighet foregriper utfallet av straffeforfølgningen.

Når kravene til god forvaltningspraksis i denne sak skal formuleres, kan det derfor være av interesse å se hen til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 6 nr. 2, som bestemmer at «enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven».

Bestemmelsen understreker betydningen av at offentlige tjenestemenn avholder seg fra å uttale seg på en måte som gir inntrykk av at noen er strafferettslig ansvarlig før dette er formelt og rettsgyldig fastslått.

Embetsledere må tåle at det rettes et kritisk søkelys mot embetets virksomhet. De offentlige ledere som er anmeldt for brudd på tjenesteplikter, må normalt også finne seg i at forvaltningens anmeldelser omtales offentlig. Anmeldte tjenestemenn må på sin side kunne vente at offentlige myndigheter og tjenestemenn opptre på samme måte i forhold til dem

som til borgerne for øvrig, på en saklig og hensynsfull måte og for øvrig tar slike hensyn som prinsippene i EMK artikkel 6 nr. 2 bygger på. Forbudet mot å omtale en person på en måte som vil kunne oppfattes som en konstatering av at vedkommende er skyldig før straffesaken er endelig avgjort av domstolene, legger føringer på hvordan en offentlig tjenestemann på embets vegne bør uttale seg til offentligheten.

4. Direktøren gav for det første uttrykk for at lederen for Kreftregisteret hadde opptrådt «svært arrogant». Uttrykket arrogant vil i mange sammenhenger bare oppfattes som en polemisk og harmløs negativ karakteristikk. Når karakteristikken blir fremsatt av en offentlig tjenestemann i tilknytning til og som en kommentar til en politianmeldelse, vil den imidlertid lett kunne fremstå som en generell og upresis bebreidelse mot den anmeldte, uten noen selvstendig betydning eller nødvendig for å ivareta Datatilsynets offentlige interesse i å informere og veilede. En offentlig myndighet bør i sin alminnelighet unngå å bruke slike ord og uttrykk. Spesielt bør en myndighet som uttaler seg i tilknytning til en anmeldelse til påtalemyndigheten, unngå å bruke slike unødvendige ord og uttrykk med brodd mot den anmeldte.

Direktøren gav også uttrykk for at A «med viten og vilje har overtrådt norsk lov og da må hun som norsk borger ta ansvaret for det». Artikkelen opplyste innledningsvis at lederen for Kreftregisteret var anmeldt til politiet. Selv om direktøren innholdsmessig ikke uttalte seg direkte i strid med anmeldelsen, var uttalelsen hans mer bastant og konkluderende i formen enn det som ut fra situasjonen vel kan ha vært nødvendig.

Sammenfatningsvis ville det etter min mening ha vært mer hensynsfullt og derfor bedre i samsvar med god forvaltningskikk om direktøren i den aktuelle situasjon hadde latt være å bruke uttrykket «svært arrogant» og for øvrig hadde uttrykt seg mer forsiktig.»

#### 4.

#### **Taushetsplikt i skolen – opplysninger om elevs atferdsvansker**

(Sak 2000–1412)

*På bakgrunn av en konkret klagesak, besluttet ombudsmannen på generelt grunnlag å se nærmere på et prinsipielt spørsmål vedrørende taushetsplikt for undervisningspersonalet i skolen, jf. § 13 i forvaltningsloven. Spørsmålene om i hvilken grad en elevs atferdsvansker vil falle inn under betegnelsen «noens personlige forhold», og dermed være taushetsbelagt, og om noen av unntakene fra taushetsplikten kunne være aktuelle der det var tale om å informere medelever og deres foresatt om en annen elevs atferdsvansker, ble tatt opp med departementet. Utdannings- og forskningsdepartementet la til grunn at*

slike opplysninger i utgangspunktet er taushetsbelagte, men at unntaksbestemmelsene i § 13 a nr. 3 og § 13 b nr. 1 kunne komme til anvendelse.

Ombudsmannen uttalte at det som hovedregel ikke kan legges til grunn at atferdsproblemer er alminnelig kjent, jf. § 13 a nr. 3. Etter ombudsmannens mening var det også å strekke partsbegrepet i § 13 b nr. 1 for langt, dersom medelever og deres foresatte generelt ble ansett som parter. For at dette unntaket skulle komme til anvendelse, måtte det foreligge en konkret sak. I tilfeller ut over dette, måtte skolen etter ombudsmannen oppfatning basere seg på å innhente samtykke fra den aktuelle elevens foresatte.

På bakgrunn av en konkret klagesak besluttet jeg på generelt grunnlag å se nærmere på et prinsipielt spørsmål vedrørende taushetsplikt for undervisningspersonalet i skolen, jf. § 13 i forvaltningsloven. Det prinsipielle spørsmål som jeg ønsket belyst nærmere, var om og i tilfelle i hvilken utstrekning skolen eller en lærer kan bringe videre opplysninger om enkeltelever og deres familieforhold der dette antas å være av betydning for å fremme undervisningsformål og for øvrig bedre medelevenes mulighet til å realisere de målsettinger som er satt for skolens virksomhet. I den bakenforliggende saken hadde læreren til en elev som ble vurdert å ha atferdsvansker, tatt opp dette problemet med de øvrige elevene og disses foresatte i konferansetimer, uten først å innhente samtykke fra foreldrene til den aktuelle eleven. Læreren ønsket på denne måten å kartlegge hvordan den aktuelle eleven virket på klassen, for slik å bedre miljøet på sikt.

Saken ble tatt opp med det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet. Det ble bedt om departementets syn på i hvilken grad en elevs atferdsvansker vil falle inn under betegnelsen «noens personlige forhold» i forvaltningsloven § 13 og dermed være taushetsbelagt. Det ble videre bedt opplyst om de øvrige elevene og deres foresatte, etter departementets mening, ville kunne omfattes av unntaket i § 13 a nr. 1, der det gjøres unntak fra taushetsplikten når opplysninger gjøres kjent for «dem som de direkte gjelder». Departementet ble også bedt om å redegjøre for sitt syn på hvorvidt opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61 kan danne grunnlag for å gjøre ellers taushetsbelagt informasjon vedrørende en gitt elev kjent for de øvrige elevene og deres foresatte.

I sitt svar pekte departementet innledningsvis på det behovet skolen eller en lærer har for å ta opp det forhold at en elev har atferdsvansker med andre elever og deres foreldre:

«Når en elev har atferdsvansker, er dette noe som vil kunne få konsekvenser for elevens medelever. For ordens skyld vil vi likevel poengtere at vi med atferdsvansker i denne sammenheng bruker begrepet slik det i alminnelighet blir oppfattet blant folk flest, og at det således refererer

til negativ og utagerende atferd, og da utover det som er vanlig blant elever flest.

-----  
Det følger av opplæringsloven §§ 8 - 2 og 8 - 2 at alle elever i utgangspunktet har rett til å gå på den ordinære hjemmeskolen og tilhøre en vanlig skoleklasse, noe som således også gjelder for elever med atferdsvansker. --- Dersom den ordinære hjemmeskolen skal ha håp om å kunne ivareta sitt ansvar på dette området, må en av forutsetningene være at skolen kan arbeide målrettet med de innbyrdes relasjonene elevene i mellom.

I denne sammenheng vil også informasjon til medelever og eventuelt deres foreldre om at en elev har atferdsvansker kunne framstå som et riktig tiltak. Dette for å skape den nødvendige forståelse hos medelevene, slik at de kan reagere adekvat på atferden til den eleven som har atferdsvansker. Dersom medelevene ikke reagerer adekvat vil de kunne tilskynde atferd som går ut over dem selv, og da både i forhold til læringsmiljø og læringsutbytte og på annen måte som for eksempel mobbing og psykisk/fysisk aggresjon.

Slik departementet oppfatter begrepet *atferdsvansker*, ligger det ingen implisitt angivelse av et bestemt årsaksforhold i selve begrepet. Med andre ord: atferdsvansker kan ha ulike årsaker, og de kan også inngå i et samspill. I den forbindelse kan også skolens og skolemiljøets egen opptreden være en faktor som spiller inn. Ved bl.a. å informere de berørte om at en elev har atferdsvansker, vil skolen kunne oppnå å skape en felles forståelsesplattform, uten å måtte røpe eventuelle bakenforliggende forklaringsfaktorer som kan oppleves som mer stigmatiserende.»

Departementet antok at en elevs atferdsvansker vil være omfattet av begrepet «noens personlige forhold», og dermed være taushetsbelagt, jf. forvaltningsloven § 13. Departementet redegjorde deretter for sin forståelse av unntaksbestemmelsen i § 13 a nr. 1. Under en viss tvil la departementet til grunn at denne bestemmelsen ikke kunne komme til anvendelse. Departementet pekte videre på at det neppe vil være mulig for skolen i alle tilfelle å få samtykke til å gjøre opplysningene kjent etter § 13 a nr. 1 andre alternativ.

Departementet antok imidlertid at unntaksbestemmelsen i § 13 a nr. 3 vil kunne komme til anvendelse. Departementet begrunnet dette slik:

«Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 3 er det åpnet for at «*opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder*». Etter lovens ordlyd er de angitte eksemplene ikke en uttømmende oppregning. Det er likevel i teorien (Woxholt) antatt at i realiteten er det de nevnte eksemplene som gir uttrykk for de praktisk sett viktigste tilfellene under dette unntaket. Spørsmålet blir da om det likevel kan forsvares at skolen med henvisning til dette unntaket kan fortelle de andre elevene om atferdsvanskene, uten at det dermed er åpnet for at skolen uten videre kan fortelle utenforstående det samme.

I den forbindelse vil vi peke på at selve den konkrete negative atferden til eleven (som er av en slik karakter at det berettiger bruk av atferdsvanskebegrepet), i stor grad vil være kjent for de andre elevene. Poenget er jo nettopp at det er denne negative atferden som er problemet til de andre elevene. Ved at skolen da forteller de andre elevene at det dreier seg om atferdsvansker, kan man kanskje også unngå at disse tolker den negative atferden som uttrykk for at den eleven som opptrer negativt er en ond eller merkelig person, og som de derfor må unngå å ha kontakt med. Skolen vil heller neppe kunne hindre ryktespredning og ondsinnet snakk blant elevene, dersom skolen skulle være avskåret fra å sette visse typer atferd inn i den rette sammenheng. Vi viser og til det vi tidligere har sagt om atferdsvanskebegrepet, noe som etter vår vurdering tilsier at det ikke i seg selv dreier seg om en veldig følsom opplysning om en person, og dette er et moment som i juridisk teori (Woxholt) anføres som relevant når det foretas en totalvurdering av om det aktuelle unntaket kan komme til anvendelse».

Departementet antok også at unntaksbestemmelsen i § 13 b nr. 1 kunne komme til anvendelse. Dette begrunnet departementet slik:

«Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 1 er det altså åpnet for at *«opplysningene i en sak kan gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter»*. Det første spørsmålet som da oppstår er om vi denne sammenheng kan sies å stå overfor en *«sak»*? Vi har vanskelig for å se at lovens ordlyd eller forarbeidene til loven på noen avgjørende måte stiller seg hindrende i veien for å besvare dette bekreftende, selv om man kanskje her står noe utenfor den mest typiske forvaltningssak slik man så for seg når man utformet loven. Det kan dessuten innskytes at mangt innenfor skoleområdet trolig var utenfor synsfeltet for lovkommissjonene da forvaltningsloven ble utarbeidet i sin alminnelighet, og først i etterkant og over tid har blitt oppfattet som rettslige fenomen som må finne sin løsning i lys av forvaltningsloven. Etter vår vurdering blir konklusjonen at *«sak»*-kriteriet er oppfylt i den sammenheng det her er tale om.

Det neste spørsmålet som oppstår er om de andre elevene kan anses som parter i saken. Etter forvaltningsloven § 2 bokstav e er bl.a. en person som *«saken ellers direkte gjelder»* å anse som part. Ut fra det vi har sagt om sak-kriteriet, og betydningen av at de andre elevene kan få den informasjon det her er tale om, mener vi at også part-kriteriet er oppfylt.

På bakgrunn av det vi har sagt mener vi det må legges til grunn at unntaksadgangen etter forvaltningsloven § 13 b nr. 1 vil kunne komme til anvendelse på det området som det her er tale om. Ulempen ved å være henvist til å måtte anvende dette unntaksalternativet er likevel relativt åpenbar. Dette fordi skolen da vil måtte fortelle de andre elevene at den informasjonen de mottar er taushetsbelagt og således ikke kan bringes videre til utenforstående. Konsekvensen av dette vil da kunne bli at eleven med atferdsvansker blir langt mer stigmatisert blant de andre elevene, enn dersom skolen ufarliggjør og alminneliggjør atferdsvanskene ved å fortelle de andre elevene om situasjonen uten å kreve taushet av dem.

En løsning kunne kanskje være at skolen sier til eleven med atferdsvansker og dennes foreldre at det foreligger to alternativ: Enten kan skolen få samtykke til å informere de andre elevene, og da uten å måtte pålegge de andre elevene taushet. Eller skolen vil måtte være henvist til å måtte benytte unntaksadgangen for parter, med de negative konsekvenser det kan få. Men det kan ikke uten videre utelukkes at også et slikt press vil kunne fungere negativt i forhold til en elev som kan være i en ganske sårbar situasjon.»

Opplæringsloven kunne etter departementets syn ikke danne grunnlag for unntak fra taushetsplikten. Departementet bemerket avslutningsvis:

«--- Vi er likevel generelt skeptiske til at skolen skal gi andre elever informasjon om en elevs hjemmesituasjon, og at man i denne forbindelse fort kan komme til å bryte taushetsplikten dersom det gis informasjon om denne. I mange tilfelle vil det for øvrig trolig være klokt om skolen på forhånd informerer eleven med atferdsvansker og dennes foreldre om hvilken informasjon skolen vil gi de andre elevene og deres foreldre.»

Før saken ble endelig avsluttet, ble det i brev fra ombudsmannen til Utdannings- og forskningsdepartementet gitt uttrykk for noen synspunkter, som departementet ble bedt om å kommentere:

«Departementet konkluderer for det første med at en elevs atferdsvansker vil være omfattet av begrepet *«noens personlige forhold»*, og dermed være taushetsbelagt, jf. forvaltningsloven § 13. Dette er en vurdering ombudsmannen uten videre kan slutte seg til. Det sentrale spørsmål blir derfor om noen av lovens unntaksbestemmelser kommer til anvendelse.

Etter § 13 a nr. 1 er ikke taushetsplikten i § 13 til hinder for at opplysninger i en sak gjøres kjent for *«dem som de direkte gjelder»*. Ombudsmannen deler departementets skepsis mot å la denne bestemmelsen komme til anvendelse i tilfeller av denne karakter. Forarbeidene gir indikasjoner på at personkretsen ikke er ment å skulle være for vid og opplysninger gitt etter denne unntaksbestemmelsen nyter ikke tilsvarende vern som opplysninger gitt til sakens parter eller representanter etter § 13 b nr. 1. Sistnevnte opplysninger kan parten bare bruke *«i den utstrekning det er nødvendig for å vareta partens tarv i saken»*. Disse forhold taler mot å la § 13 a nr. 1 komme til anvendelse i tilfeller som dette.

Departementet antar at unntaksbestemmelsen i § 13 a nr. 3 vil kunne komme til anvendelse i slike tilfeller som det her er tale om. Lovmotivene tar etter ombudsmannens oppfatning sikte på tilfeller ganske ulike fra elevens atferdsproblemer. Denne unntaksbestemmelsen bør i utgangspunktet bare gjelde der det i vid forstand er tale om kjente opplysninger. Departementet legger i sitt svarbrev til grunn at *«selve den konkrete negative atferden til eleven (som er av en slik karakter at det berettiger bruk av atferdsvan-*

skebegrepet), i stor grad vil være kjent for andre elever». Et synlig handicap vil falle inn under dette unntaket. Her vil det ikke være grunn til å prøve å holde forholdet skjult. For ikke åpenbart synlige handicap eller andre problemer kan det imidlertid stille seg annerledes. Av den konkrete klagen som foranlediget denne saken, fremgikk det at foreldrene hadde behandlet forholdet som fortrolig, og at flere av de øvrige foreldrene i klassen hadde gitt uttrykk for at de ikke hadde vært klar over forholdet før læreren hadde tatt det opp med dem i konferansetime- ne. Ombudsmannen vil tro at dette ofte vil være situasjonen, og at unntaksbestemmelsen i § 13 a nr. 3 for opplysninger som er «alminnelig kjent», ikke vil være aktuell.

Spørsmålet blir etter dette om det i slike saker kan sies å foreligge begrensninger i taushetsplikten ut fra private interesser, jf. § 13 b. Etter § 13 b nr. 1 er taushetsplikten begrenset for sakens parter eller deres representanter. Det sentrale poenget her må være om de øvrige elevene og deres foresatte er parter i *en sak*. Ombudsmannen antar at det som regel ikke vil være tilfelle når en lærer på en mer uformell måte forsøker å løse problemer knyttet til elever med atferdsproblemer. Normalt vil derfor ikke § 13 b hjemle unntak fra taushetsplikten i slike tilfeller.

Den integrerte enhetsskolen stiller både lærer og elever overfor store utfordringer. Etter opplæringsloven §§ 8–1 og 8–2 har alle elever i utgangspunktet rett til å tilhøre en vanlig skoleklasse på den ordinære hjemmeskolen. Dette gjelder også som hovedregel elever med atferdsvansker, (se dog § 8–1 tredje ledd). I lovens formålsbestemmelse i § 1–2 fremgår det at det skal «leggjast vekt på å skape gode samarbeidsformer mellom lærer og elev, mellom læringer, lærekandidatar og bedrifter, mellom skole og heim, og mellom skole og arbeidsliv. Alle som er knytte til skolen eller til lærebedriftene, skal arbeide for å hindre at elev, læringer og lærekandidatar kjem til skade eller blir utsette for krenkjande ord eller handlingar.» Ombudsmannen har derfor stor forståelse for at det i mange tilfeller vil fremstå som et riktig tiltak å informere medelever og deres foresatte om en elevs atferdsvansker og eventuelle særlige behov. Dette gjelder både ut fra hensynet til eleven det gjelder, men også ut fra hensynet til de andre elevene som selvfølgelig har krav på en trygg og god skoledag. Slik ombudsmannen ser det, setter imidlertid taushetspliktbestemmelsen strenge grenser for hva en lærer kan gå ut med. Selv om dette i unntakstilfelle kan være vanskelig, kan ombudsmannen ikke se annet enn at man som hovedregel må basere seg på å innhente samtykke fra elevens foresatte.»

Departementet uttalte etter dette:

«På bakgrunn av de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende og de store utfordringer som skolen står overfor når det gjelder håndteringen av atferdsvansker, mener departementet det også er viktig å se til at skolen ikke unødig blir hindret

i å finne fram til løsninger som – alle forhold tatt i betraktning – er best mulig tilpasset den enkelte konkrete situasjon som man står overfor. Det kan få ganske vidtrekkende og alvorlige konsekvenser for mange elever (og da ikke bare for dem som selv har atferdsvansker) dersom skolens handlingsrom ikke er adekvat i forhold til de problemene man må håndtere. I denne sammenheng vil etter vår vurdering også forståelsen av taushetsreglene kunne få relativt stor betydning.

Det vi her har sagt innebærer også et reelt hensyn som er relevant i en juridisk vurdering av hvordan de gjeldende taushetsreglene bør forstås i denne sammenheng. Når det imidlertid gjelder den relative vekten av dette hensynet i den samlede juridiske vurderingen vil denne selvsagt også avhenge av den øvrige rettskildekonsstellasjonen. Når vi sammenholder lovteksten, lovforarbeidene og den juridiske teorien ser også vi at det er fullt mulig å innta det mer restriktive standpunktet som Sivilombudsmannen inntar, og som er noe på kollisjonskurs med de tankelinjer som ligger til grunn for vårt syn på unntaksreglene i forvaltningsloven § 13 a nr. 3 og § 13 b nr. 1. Etter vår vurdering er det imidlertid også fullt mulig og se det slik at de nevnte kildene er mer åpne og ikke like absolutte i sin karakter som Sivilombudsmannen synes å legge til grunn, og i så fall får det nevnte reelle hensynet større relativ vekt.

Som et eksempel på at også teorien kan innta en noe mer åpen holdning, viser vi til Jan Fridtjof Bernts kommentarer til forvaltningsloven i KARNOV. Om partsbegrepet sier han bl.a. følgende: «*I hvilken utstrekning også andre er part, må vurderes nærmere utfra praksis og teori, med utgangspunkt i den problemstilling de aktuelle rettsregler, og hvilke interesser som er relevante ved sakens avgjørelse. Hvem som skal regnes som part, må også i noen grad avhenge av hvilke rettsregler partsbegrepet får betydning for og om de reelle interesser og hensyn ved den aktuelle sakstype og i det konkrete tilfelle taler for en vid eller snever ramme for hvem som skal regnes som part.*»

For ordens skyld vil vi til slutt poengtere at også departementet har lagt til grunn at selv om noen av de omtalte unntaksreglene er noe mer åpne enn det Sivilombudsmannen har lagt til grunn, er det likevel viktig at ikke skolen gir mer informasjon enn det som er nødvendig i den konkrete situasjon ut fra en avveining av de ulike hensyn.»

### **I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg:**

«Departementet tar i sitt svarbrev til orde for en videre tolkning av enkelte av unntakene, enn den det ble gitt uttrykk for i brev herfra 16. juli 2002. Departementet begrunner sin noe videre tolkning med det behovet skolen i enkelte tilfeller kan ha for å formidle ellers taushetsbelagte opplysninger om en elevs atferdsproblemer til medelevene og deres foresatte.

Jeg ser at det kan oppstå situasjoner der skolen, som et ledd i arbeidet med å forsøke å løse et problem, kan ønske å involvere medelevene og deres foresatte. Slik jeg ser det, hjemler imidlertid ingen av lovens unntaksbestemmelser en slik generell adgang til å formidle ellers taushetsbelagte opplysning-

ger om elevens atferdsproblemer til medelever og foresatte.

Som nevnt i brev herfra 16. juli 2002, kan det som hovedregel ikke legges til grunn at opplysningene er alminnelig kjent, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Selv om medelevene er kjent med symptomene på et problem, for eksempel at eleven er urolig og bråkete, medfører ikke dette nødvendigvis at de er kjent med at det foreligger en atferdsvanskeproblematikk og med årsaken til atferden.

Etter min mening er det også å strekke partsbegrepet i § 13 b nr. 1 for langt, dersom man anser medelevene og deres foresatte generelt som parter. For at dette unntaket skal komme til anvendelse, må det foreligge en konkret sak. Dette kan for eksempel tenkes å være tilfellet der det oppstår en aktuell konflikt av en viss størrelse mellom eleven med atferdsproblemer og en medelev. Dersom medeleven og dennes foresatte i et slikt tilfelle får ellers taushetsbelagt informasjon, kan opplysningene bare brukes «--- i den utstrekning det er nødvendig for å varetta partens tarv i saken», jf. § 13 b annet ledd.

I tilfeller ut over dette, må skolen – slik jeg ser det – basere seg på å innhente samtykke fra den aktuelle elevens foresatte.»

## 5.

### **Avtale om utføring av ambulansetjeneste – spørsmål om enkeltvedtak og partsinnsyn**

(Sak 2001–2599)

*På vegne av fem ambulanseselskaper ble det fremmet krav om dokumentinnsyn i Finnmark fylkeskommunes sak om tildeling av ambulansavtaler i Finnmark. Fylkesmannen i Finnmark avslo kravet under henvisning til at det ikke var tale om et enkeltvedtak, og at ambulanseselskapene derfor ikke hadde krav på partsinnsyn.*

*Ombudsmannen konkluderte etter en konkret vurdering med at fylkeskommunens beslutning om å inngå avtale om utføring av ambulansetjeneste var en privatrettslig disposisjon og ikke kunne anses som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Et krav om innsyn kunne derfor ikke bygges på forvaltningslovens bestemmelser om partsinnsyn.*

Den 31. desember 2000 utløp driftsavtalene for ambulansetjenesten i Finnmark som Finnmark fylkeskommune hadde inngått med private aktører for perioden 1996–2000. Ny tilbudsinnbydelse for perioden 2001–2007 ble sendt ut i februar 2000, etter at det var vedtatt å videreføre ordningen med private aktører. Helse- og sosialstyret i fylkeskommunen traff vedtak om hvilke tilbydere det skulle inngås avtaler med om drift av ambulansetjenesten. Endelige driftsavtaler ble deretter inngått.

Fem ambulanseselskaper som tidligere hadde hatt avtaler med fylkeskommunen, bad om «å få utlevert kopi av samtlige tilbudsdokumenter og all

skriftlig korrespondanse i anledning tilbud og kontraktsforhandlinger» i saken. Finnmark fylkeskommune gav innsyn i enkelte dokumenter, men uttalte: «Det minnes om at tilbydernes innleverte pristilbud m/vedlegg fortsatt er holdt unntatt offentlighet iht. forvaltningslovens § 13.1 pkt 2 og offentlighetslovens § 6.1 pkt 2b.»

Selskapene sendte inn en «klage over nektelse av partsinnsyn», hvor det ble anført at fylkeskommunens henvisning til forvaltningsloven § 13 var feilaktig, både fordi bestemmelsen ikke kunne gjøres gjeldende etter at tilbudskonkurransen var avsluttet og fordi bestemmelsen ikke var til hinder for at partene fikk innsyn i dokumentene. Fylkeskommunen opprettholdt sitt «vedtak om begrensninger i partsinnsynet», og bestred blant annet at begrensningene i innsynet opphørte når tilbudskonkurransen var avsluttet.

Etter behandling av klagen fant ikke Fylkesmannen i Finnmark å kunne gi innsyn i tilbudsdokumentene. Fylkesmannen viste til at parters rett til dokumentinnsyn etter forvaltningsloven § 18 bare fikk anvendelse i saker som gjaldt enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 3 1. ledd. Foreliggende sak gjaldt inngåelse av kontrakt om ambulansetjeneste, og en slik kontraktsinngåelse måtte anses som en del av fylkeskommunens forretningsvirksomhet og ikke som utøvelse av offentlig myndighet, og følgelig var det ikke et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Forvaltningslovens regler om partsinnsyn kom dermed ikke til anvendelse, og det var heller ikke grunnlag for analogisk anvendelse av reglene om partsinnsyn i denne saken.

Selskapene anmodet om omgjøring av vedtaket, under henvisning til at ambulansetjeneste var en offentlig helsetjeneste som var pålagt fylkeskommunen etter spesialisthelsetjenesteloven. Selskapene viste til at det ikke var fri adgang til å drive ambulansetjeneste, og at ingen kunne utøve slik virksomhet uten etter særskilt avtale med fylkeskommunen etter spesialisthelsetjenesteloven § 2–1. De anførte at når fylkeskommunen valgte å ikke utøve helsetjenesten selv, men heller sette det ut til private utøvere mot et driftstilskudd fra fylkeskommunen, var dette en utøvelse av den rett og plikt fylkeskommunen var pålagt etter loven, og derfor offentlig myndighetsutøvelse.

Fylkesmannen i Finnmark fant ikke grunnlag for å omgjøre vedtaket, og saken ble deretter klaget inn for ombudsmannen.

I klagen til ombudsmannen uttalte selskapene at grensen mellom avgjørelser truffet under utøvelse av offentlig myndighet og rene privatrettslige disposisjoner måtte trekkes mellom hva som er virksomhet særpreget for det offentlige, i motsetning til virksomhet som ikke var særpreget for det offentlige, men som var «rene» privatrettslige disposisjoner. Det å kjøpe tjenester fremfor å ansette folk til å utøve tjenesten, var som sådan generelt ikke særpreget

for det offentlige. Men det å gi et privat rettssubjekt rett og plikt til å utøve en offentlig tjeneste som ikke kunne utøves uten slik tillatelse, sprang nettopp ut av fylkeskommunens særskilt tildelte offentlige oppgaver. En slik avgjørelse var derfor grunnleggende forskjellig fra de privatrettslige disposisjoner som ethvert rettssubjekt – privat eller offentlig – kunne treffe.

Ombudsmannen fant grunn til å undersøke saken nærmere, og Fylkesmannen i Finnmark ble bedt om å kommentere klagen. I ombudsmannens brev ble det spurt om det var riktig som anført av klagerne, at det var tale om tildeling av tillatelser/avtaler som var et lovmessig vilkår for denne type virksomhet og som medfører en monopollignende situasjon for avtalemotparten. Det ble videre spurt om ikke tildelingene da fikk et preg av å være fordeling av offentlige goder mellom borgerne som ble foretatt ut fra ønsket om å ivareta de offentlige helsetjenestepliktene som fylkeskommunen var pålagt i spesialisthelsetjenesteloven § 2–1.

Under henvisning til ombudsmannens årsmelding for 1997 s. 64 ble fylkesmannen spurt om hva det var som tilsa at tildeling av slike avtaler/driftstilskudd skal vurderes annerledes i forhold til enkeltvedtaksbegrepet enn for eksempel tildeling av avtalehjemler (driftstilskudd) til legespesialister.

I sitt svar uttalte fylkesmannen at det var viktig å presisere at det ikke eksisterte ordninger med hensyn til godkjenning av ambulanspersonell, eller at det var offentligrettslig regulering av personell, firmaer eller lignende med hensyn til tillatelse/konsesjon for å utøve denne tjenesten. Finnmark fylkeskommune hadde ut fra en økonomisk og organisatorisk vurdering funnet det mest hensiktsmessig å sette denne tjenesten ut til private utøvere. Dette ble gjort ved en ordinær anbudsprosess hvor pris og kvalitet på tjenesten var de sentrale vurderingstemaene. Anbudsgjennomføring og kontraktsinngåelse ble gjennomført i henhold til fylkeskommunens anskaffelsesinstruks på lik linje med kjøp av andre varer og tjenester.

Fylkesmannen fremholdt videre at begrepet «driftstilskudd» ikke var dekkende for denne sakstypen, da det her var tale om en kontraktsmessig pengeforpliktelse for fylkeskommunen for det oppdraget som skulle utføres. Det var tale om ytelse mot ytelse, og forholdet hadde dermed ikke paralleller til andre situasjoner hvor det ytes tilskudd fra det offentlige for å opprettholde et nærmere spesifisert tilbud.

Selskapene uttalte til dette at det var tale om «klassisk offentlig myndighetsutøvelse» og ikke en privatrettslig ytelse mot ytelse.

#### **I mitt avsluttende brev til klagerne uttalte jeg:**

«1. Grunnlaget for begjæringen om innsyn i dokumentene er retten til partsinnsyn, jf. forvaltningsloven § 18 første ledd. Denne bestemmelsen får bare

anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak, jf. § 3 første ledd. Det avgjørende spørsmålet i saken er derfor om det her er tale om et enkeltvedtak.

Begrepet «enkelvedtak» er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b, som lyder:

«I denne lov menes med:

a) vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);

b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer; ---.»

Tildelinger av avtalehjemler er «bestemmende for rettigheter» til «bestemte personer». Ved å inngå en driftsavtale får vedkommende rett til å drive ambulansetjeneste mot økonomisk vederlag fra det offentlige. Slik ambulansetjeneste kan ikke drives uten avtale, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2–1a tredje ledd.

Spørsmålet er imidlertid om tildelingene kan sies å være utøvelse av «offentlig myndighet», jf. lovens § 2 første ledd bokstav a. Fylkesmannen i Finnmark har lagt til grunn at kontraktsinngåelsen er en del av fylkeskommunens forretningsvirksomhet, og derfor ikke utøvelse av offentlig myndighet.

Grensen mellom offentlig myndighetsutøvelse og offentlig forretningsvirksomhet er omtalt i forvaltningslovens forarbeider. Etter først å ha slått fast at «all offentlig forretningsvirksomhet» faller utenfor lovens begrep enkeltvedtak, anførte forvaltningskomiteen i sin innstilling til forvaltningsloven (1958) på s. 3–4:

«Men felles for egenforvaltningen og all offentlig forretningsvirksomhet er at de utøvende organer på disse områder bare i liten utstrekning er tillagt myndighet til å gripe direkte inn i den enkelte borgers rettsstilling. De utøvende organer beveger seg her innenfor det offentliges egen rettssfære og saksbehandlingen har derfor ikke den samme betydning for den enkelte borger som når forvaltningsorganene utøver myndighet innenfor den offentligrettslige sektor. Likevel har behandlingsformene også på disse områder stor betydning for den enkelte. Når det offentlige antar et anbud, ansetter eller avskjediger en arbeider, leier ut en leilighet eller selger en eiendom, er det av stor interesse for den enkelte at avgjørelsen treffes i betryggende former. Komiteen er også av den mening at saksbehandlingen på området for den offentlige forretningsvirksomhet vil få stadig større betydning for den enkelte borger etter hvert som det offentliges virksomhet på dette område øker i omfang. Særlig på områder hvor den offentlige forretningsvirksomhet har en monopolartet karakter, kommer betydningen av en betryggende saksbehandling og kontroll i saker som berører den enkelte, sterkt i forgrunnen.

-----  
Gode grunner kunne tale for at de krav om betryggende behandlingsformer som stilles til

den offentlige forvaltningen, fikk anvendelse også på offentlig forretningsvirksomhet når den er av monopolartet karakter og foretar fordeling av goder til borgerne. Selv om man ellers ikke ville gripe regulerende inn i disse virksomheters forretningsmessige disposisjoner, kunne det m.a.o. være spørsmål om å regulere den del av virksomheten som direkte har betydning for den enkelte.

Komiteen mener likevel at det er riktig at saksbehandlingen på områdene for det offentlige forretningsvirksomhet, egenforvaltning og de rene tjenesteytelsers vedkommende i det vesentlige holdes utenfor komiteens utredning.

Den enkeltes stilling like overfor det offentlige er på disse områder den samme som overfor private rettssubjekter, og det kan sies at han formelt – om kanskje ikke faktisk – har samme rettsbeskyttelse i forhold til det offentlige som i forhold til de private. Avgjørelsene treffes nok på vegne av det offentlige, men det er ikke statens høyhetsrett forvaltningen utøver. Selvfølgelig har det stor interesse at behandlingsformene blir så forsvarlige og betryggende som mulig på hele det felt hvor offentlig virksomhet foregår. Men når dette gjelder egenforvaltningens og den offentlige forvaltningens saksbehandling, er dette i første rekke en generell samfunnsinteresse og ikke den enkelte borgers individuelle interesse. Rettsikkerhetsgarantier på disse områder må i første rekke søkes oppnådd ved kontroll og rasjonalisering og ikke ved saksbehandlingsregler.»

Grensen har også vært vurdert i flere tidligere ombudsmannssaker. En sak referert i årsmeldingen for 1993 s. 224 gjaldt handlingvirksomhet på flyplass. Her uttalte jeg på s. 226:

«Selv om forarbeidene gir en viss veiledning, er grensen mellom offentlig myndighetsutøvelse og offentlig forretningsdrift langt fra skarp. I det enkelte tilfelle kan det derfor by på atskillig tvil om en avgjørelse er truffet under offentlig myndighetsutøvelse eller ikke. Karakteristisk for den type offentlig virksomhet som saken gjelder, er at den har innslag av såvel offentlige som forretningsmessige eller privatrettslige elementer. Den nærmere grensdraging må derfor skje på grunnlag av en konkret vurdering. Viktige momenter vil være hvor inngripende avgjørelsen er for den enkelte, hva slags rettigheter eller plikter som eventuelt skapes og om avgjørelsen fremtrer som et resultat av at det offentlige bruker sin «høyhetsrett» overfor borgerne. Andre momenter vil være om det offentlige er i en monopolsituasjon og kanskje fremtrer som den langt sterkeste part, eller om avgjørelsen er et resultat av forhandlinger mellom mer jevnbyrdige parter. Videre vil sentrale momenter være om avgjørelsen bygger på typisk forretningsmessige hensyn – f.eks. at det billigste tilbudet skal aksepteres – om tilbudskonkurranse har vært holdt, og om man har fulgt en vanlig kontraktsmessig fremgangsmåte.»

I årsmeldingen for 1997 s. 64 er referert en sak

om tildeling av avtalehjemler til legespesialister. Her uttalte jeg på s. 67–68:

«Det sentrale spørsmål er om tildelingene kan sies å være utøvelse av «offentlig myndighet», jf. lovens § 2 bokstav a). Både Oslo kommune og Sosial- og helsedepartementet har funnet det mest naturlig å se tildelinger av driftstilskudd som privatrettslige gjensidig bebyrdende avtaler mellom fylkeskommuner og leger. Det synes imidlertid å ha vært enighet om at det rettslige utgangspunkt er at selve avtaleelementet i seg selv ikke er avgjørende, men i hvilken grad avtalen bærer preg av myndighetsutøvelse. Oslo kommune og Sosial- og helsedepartementet har etter en helhetsvurdering konkludert med at driftsavtaler ikke har et tilstrekkelig islett av myndighetsutøvelse til at de faller inn under ordlyden i § 2 bokstav a).

Jeg er kommet til et annet resultat, og begrunner dette særlig med driftstilskuddsordningens formål (styringsfunksjonen) og den faktiske monopolliggende stilling de som inngår avtale, får.»

Jeg pekte i denne forbindelse på at tildelingene ville fungere som en offentlig tillatelse til å rekvirere trygderefusjon, og at legenes motytelse ikke syntes å stå i forhold til det kommunen måtte yte. Tildelingene fikk derfor preg av å være fordeling av offentlige goder mellom borgerne.

Jeg uttalte også at jeg la noe vekt på at ordningen med driftstilskudd var forankret i lov og forskrift, og videre:

«Det er riktignok et poeng, slik departementet skriver, at en driftsavtale ikke er et lovmessig vilkår for å praktisere, noe som klart ville ha medført at avgjørelsene om driftstilskudd måtte anses som enkeltvedtak.»

Ambulansetjeneste er en offentlig helsetjeneste som nå er regulert i lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. Denne loven hadde ikke trådt i kraft da vedtaket ble truffet. På vedtakstidspunktet var ambulansetjenesten regulert i lov 19. juni 1969 nr. 57 om sykehus m.v., jf. § 4 fjerde ledd. Det fremgår av forarbeidene til spesialisthelsetjenesteloven at det med hensyn til kompetansen til å inngå avtaler for å utføre ambulansetjenesten ikke er tilsiktet noen realitetsendring av betydning for denne saken, jf. Ot.prp. nr. 10 (1998–99) s. 31. Jeg henviser derfor i det følgende til spesialisthelsetjenesteloven.

Lovens § 2–1a tredje ledd lyder:

«Tjenester som nevnt i første ledd kan ytes av de regionale helseforetakene selv, eller ved at de inngår avtale med andre tjenesteytere.»

Første ledd omfatter blant annet ambulansetjenesten, jf. første ledd nr. 4. Det er således i loven



forutsatt at det er helseforetakene selv eller andre som det inngås avtale med, som kan drive ambulansetjeneste. Denne lovmessige forankringen kunne isolert sett tale for å anse tildelingen av avtale som et enkeltvedtak.

Ved tildeling av avtale kan de private utøverne få en monopolstilling. Dette vil avhenge av hva som blir avtalt. Den aktuelle tjenesten er videre en lovbestemt offentlig oppgave som utøves av en privat tjenesteyter på vegne av det offentlige. Dette er relevante, men ikke avgjørende momenter for om det foreligger et enkeltvedtak.

Som fylkesmannen har påpekt, er det ikke fastsatt nærmere krav til ambulansetjenestens innhold i lov eller forskrift, og det er ikke etablert godkjenningsordninger for ambulanspersonell eller konsesjonsordninger for foretak som skal utøve tjenesten. Ansvar for tjenesten er imidlertid tillagt helseforetakene (tidligere fylkeskommunen), jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2–2, hvor det heter at helsetjenester som tilbys eller ytes i henhold til loven «skal være forsvarlige». Dette medfører en plikt for det offentlige til å etablere kontroll- og tilsynsordninger m.v. som sikrer at tjenesteytelsen skjer på en forsvarlig måte. Dette gjelder særlig når tjenesten som sådan utføres av andre. Fylkeslegen og Statens helsetilsyn har også et særlig ansvar her i å følge opp at tjenesten er forsvarlig i medhold av tilsynsloven av 30. mars 1984 nr. 15.

Selv om det ikke er etablert en særskilt konsesjonsordning for ambulansetjenester, kan det anføres at tildelingen av avtaler for å yte lovpålagte offentlige tjenester, har visse likhetstrekk med offentlige konsesjonsordninger. Dommen inntatt i Rt. 1998 s. 1398, som gjaldt konsesjon og tilskudd etter forutgående anbudsinnbydelse innenfor samferdselssektoren, er her av en viss interesse. Førstvoterende, med tilslutning av de øvrige dommere, uttalte bl.a. følgende (på s. 1405–1406):

«Konsesjonen og tilskuddet er som nevnt tildeelt etter forutgående anbudsinnbydelse. Dette reiser spørsmålet om saken likevel skal vurderes med utgangspunkt i at det er tale om myndighetsutøvelse, eller om det til en viss grad er rom for å legge vekt på anbudsrettslige hensyn.

Ved dette spørsmålet er det naturlig å ta utgangspunkt i samferdselsloven § 3 nr 1 første punktum som fastsetter at «Den som mot vederlag vil drive persontransport med motorvogn eller farty i rute innanfor eit fylke, må ha løyve frå fylkeskommunen». Det er dermed klart at vedtaket om å tildele konsesjon er et enkeltvedtak enten det er konkurranse om konsesjonen eller ikke.

Mange strekninger har ikke tilstrekkelig trafikkgrunnlag til at driften kan gå med overskudd. Av den grunn er det, som i denne saken, ofte nødvendig å yte offentlig tilskudd for å kunne opprettholde driften. Samferdselsloven § 24a nr 2 fastsetter at staten yter rammetilskudd til delvis dekning av fylkeskommunens utgifter til slike tilskudd. Vedtak om tildeling treffes av fylkes-

kommunen. Jeg kan heller ikke se at det er tvilsomt at denne del av vedtaket er et enkeltvedtak.

På denne bakgrunn må saken vurderes med utgangspunkt i at det er tale om offentlig myndighetsutøvelse.»

Fylkesmannen har anført at tildeling av konsesjon etter samferdselsloven ikke har noen likhet med foreliggende klagesak, fordi fylkeskommunen her «ikke har gitt en tillatelse/konsesjon etter et eget lovverk, men inngått en forretningsmessig avtale iht. sin anskaffelsesinstruks, med det formål å utføre sine lovpålagte [plikter] på en mest mulig hensiktsmessig måte for fylkeskommunen».

Inngåelse av avtale som gir rett til ambulansedrift gis med hjemmel i spesialisthelsetjenesteloven § 2–1a. Selv om det er likhetstrekk mellom dette og tildeling av konsesjoner innen samferdselssektoren, slik som saken i Rt. 1998 s. 1398, er det også vesentlige forskjeller. Av særlig betydning er det at retten til å utføre ambulansetjeneste ikke skjer ved tildeling av konsesjon basert på lov, men ved inngåelse av en frivillig gjensidig bebyrdende avtale mellom partene basert på tilbud og aksept. Helseforetaket (i dette tilfellet fylkeskommunen) kan velge å utføre tjenesten *selv*, inngå avtale med tjenesteytere i den *offentlige helsetjenesten*, eller inngå avtale med *private* tjenesteytere. Loven forutsetter, med andre ord, at ambulanssevirkomheten må betraktes som en del av helseforetakets virksomhet, men som ikke i seg selv er underlagt noen spesiell offentlig konsesjonsplikt.

Fylkeskommunen har i dette tilfellet, ut fra økonomiske og organisatoriske vurderinger, valgt å sette tjenesten ut til private utøvere etter ordinær anbudskonkurranse hvor pris og kvalitet, innenfor rammen av vedtatt ambulansplan, skal være avgjørende. Etter det opplyste er anbudsgjennomføring og avtaleinngåelse gjennomført i henhold til fylkeskommunens anskaffelsesinstruks «anskaffelse etter forhandling». At avtaleinngåelsen skjer etter en forutgående tilbudskonkurranse basert på anbudsrettslige prinsipper, gir tildelingen et forretningsmessig preg. Dette trekker i retning av at det ikke er tale om utøvelse av offentlig myndighet i forvaltningslovens forstand.

For den private tjenesteyteren er godtgjørelse/tilskudd fra fylkeskommunen den eneste inntekten. I realiteten synes dette å være et kontraktsmessig vederlag for den tjenesten som utføres på vegne av fylkeskommunen. Preget av ytelse mot ytelse mellom avtalepartene synes klart mer fremtredende i denne saken enn i saken i årsmeldingen for 1997 s. 64. Selv om ordningen skal ivareta offentlige interesser, har heller ikke tildelingen av avtale karakter av å være en fordeling av offentlige goder mellom borgerne.

Jeg nevner avslutningsvis også at det i NOU 1997:21 kap. 15.2 er lagt til grunn at beslutninger om anskaffelser og beslutninger truffet under en anskaffelsesprosess som regel ikke vil være enkeltved-

tak etter forvaltningsloven § 2 a og b. I NOUen heter det videre:

«Dette fordi beslutninger truffet under en anskaffelsesprosedyre ikke kan sies å være truffet under «utøvelse av offentlig myndighet» men derimot har karakter av å være privatrettslige disposisjoner. Det følger av forvaltningsloven § 3 at kaptitlene IV-VI i forvaltningsloven, herunder reglene om begrunnelse og klagerett, følgelig ikke kommer til anvendelse. Dette har den betydning at deltakernes og utenforståendes rettigheter i forbindelse med en offentlig anskaffelse må reguleres av oppdragsgiveres avtaleverk, samt av offentlighetsloven.»

Jeg kan i det vesentlige slutte meg til denne rettsoppfatningen.

Min konklusjon blir etter dette at avgjørelsen om tildelingen av avtale om utføring av ambulansetjeneste ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

2. Kravet om innsyn i sakens dokumenter må derfor bygge på bestemmelsene i lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven). Det kan ikke bygges på forvaltningslovens bestemmelser om partsinnsyn. Jeg har ikke funnet grunn til å sette i gang ytterligere undersøkelser om fylkesmannens anvendelse av offentlighetsloven.»

## 6.

### Sen saksbehandling i Vegdirektoratet

(Sak 2002–2182)

*A klaget til ombudsmannen på sen saksbehandling i Vegdirektoratet av klage i en sak om ombygging av bil. A klaget også på at han hadde fått mangelfull informasjon om når saken var forventet å være ferdigbehandlet.*

*Ombudsmannen kritiserte Vegdirektoratets lange saksbehandlingstid, og at det hadde tatt seks måneder før det ble sendt foreløpig svar i samsvar med forvaltningsloven § 11a. Det ble videre kritisert at direktoratet ikke hadde sendt forsinkelsesmelding når saksbehandlingstiden i det foreløpige svaret ikke kunne overholdes. Vegdirektoratet ble bedt om å innarbeide rutiner slik at forvaltningslovens bestemmelser kunne overholdes.*

A klaget i november 2002 til ombudsmannen på at Vegdirektoratet ikke hadde ferdigbehandlet hans klage, som ble oversendt fra trafikkstasjonen til direktoratet i juli 2001. A klaget også på at han ikke hadde fått tilstrekkelig informasjon fra direktoratet om saksbehandlingstiden.

Saken ble tatt opp med direktoratet. Idet det hadde gått ca. 1,5 år siden As klage ble oversendt til direktoratet, ble det spurt om årsaken til den lange saksbehandlingstiden. Direktoratet ble også bedt om å opplyse når det nå kunne forventes at det ville fo-

religge endelig vedtak i saken. Da det tok ca. seks måneder fra direktoratet mottok saken til det ble sendt foreløpig svar til A, ble det også spurt om hva som var årsaken til at det ikke ble sendt foreløpig svar tidligere. Videre ble det spurt om det var riktig at det ikke var sendt forsinkelsesmelding til A. Endelig ble det bedt om en redegjørelse for hvilke rutiner direktoratet hadde for utsendelse av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger.

Direktoratet svarte at saken ble ferdigbehandlet i slutten av november og at svar ble sendt til klageren 26. november 2002. Årsaken til den lange saksbehandlingstiden var stor saksmengde og at mange saker var komplekse, både teknisk og juridisk. Videre uttalte direktoratet:

«Dette ligger i et grenseområde i regelverket, mellom definisjonene av ombygging og oppbygging av kjøretøy. Utfallet av saken har svært stor prinsipiell betydning. Dersom vegkontorets vedtak om oppbygging skulle bli stående, ville dette medføre at det i praksis ville bli svært vanskelig å godkjenne slike kjøretøy i Norge. Dette ville oppleves som meget uheldig av de som har slike kjøretøy som hobby. Videre er det i saken snakk om omfattende ombygginger av kjøretøyet som har stor betydning for trafikksikkerheten ---.

Ut fra ovenstående fant Vegdirektoratet at det var behov for å ta nærmere gjennomgang av mulige prinsipielle og trafikksikkerhetsmessige konsekvenser av forskjellige utfall av saken. Dette tok noe tid, og saken ble liggende i påvente av denne gjennomgangen.»

Vegdirektoratet opplyste videre at det var opp til den enkelte saksbehandler å påse at det ble sendt ut foreløpige svar i saker som ikke kunne besvares innen en måned. Direktoratet hadde ikke rutiner for å sende ut forsinkelsesmeldinger. Det ble uttalt at saken beklageligvis hadde blitt liggende for lenge før saksbehandleren sendte foreløpig svar. Direktoratet bekreftet at det ikke hadde blitt sendt forsinkelsesmelding til A.

### I mitt avsluttende brev til Vegdirektoratet uttalte jeg:

«Det følger av forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11a at det skal gis foreløpig svar i enkeltsaker dersom en henvendelse ikke kan besvares innen en måned etter at den er mottatt.

Jeg vil fremheve viktigheten av at det sendes foreløpig svar i henhold til de tidsfrister som er angitt i forvaltningsloven § 11 a og at forventet saksbehandlingstid angis. Dette gjelder særlig i saker hvor saksbehandlingstiden gjennomgående er lang. Dersom den angitte saksbehandlingstid ikke overholdes, følger det videre av god forvaltningsskikk at det skal sendes ny orientering med ny tidsangivelse. Dette er viktig av hensyn til den enkelte som venter på svar fra forvaltningen, og av hensyn til det generelle til-litsforhold mellom borger og offentlige myndigheter.

Det er sterkt kritikkverdig at det ikke ble sendt foreløpig svar før seks måneder etter at saken var mottatt. Det er også kritikkverdig at direktoratet ikke fulgte opp det foreløpige svaret med forsinkelsesmelding når det var klart at angitt saksbehandlingstid ikke kunne overholdes. Det er også meget beklagelig at direktoratet ikke en gang kunne anslå hvor lang tid det omtrentlig ville ta før svar forelå når klageren en rekke ganger henvendte seg dit pr. telefon.

Den lange saksbehandlingstiden er også kritikkverdig. Jeg har forståelse for at saksbehandlingstiden kan bli noe lengre i saker som er kompliserte og av prinsipiell betydning. En saksbehandlingstid på 1,5 år er likevel altfor lang. Direktoratet bør bestrebe seg på å behandle klager vesentlig raskere.

Som vist til i brevet herfra 22. november 2002, har jeg i sak 2001–1640 (Deres ref. 2000–00265–007) bedt Vegdirektoratet om å sørge for at det blir sendt foreløpig svar i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser. Direktoratet ble også orientert om at det burde sende beskjed om forsinkelser dersom saksbehandlingstiden ville trekke ut. Jeg må igjen anmode om at Vegdirektoratet innarbeider rutiner slik at forvaltningslovens bestemmelser her kan overholdes.»

## 7.

### **Sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 – spørsmål om når morarenter begynner å løpe**

(Sak 2001–0437)

*Fylkesmannen i Oslo og Akershus avslo et krav fra A om morarenter av tilkjente sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. A hevdet å ha krav på morarenter fra en måned etter at kravet om dekning av sakskostnader ble sendt etter regelen i forsinkelsesrenteloven § 2. Etter klage opprettholdt Miljøverndepartementet avslaget.*

*Ombudsmannen påpekte at forsinkelsesrenteloven § 2 ikke regulerer forfallstidspunktet – dette må fastsettes ut fra kravgrunnlaget selv, eller ut fra de regler som er fastsatt på vedkommende område, eventuelt påkravsregelen i gjeldsbrevloven § 5. Kravet om dekning av sakskostnader oppstår og forfaller først gjennom forvaltningens avgjørelse. Ombudsmannen sluttet seg i det alt vesentlige til en uttalelse Justisdepartementets lovavdeling hadde gitt i saken. Dersom saksbehandlingen trakk ut, kunne forsinkelsen imidlertid gi grunnlag for erstatning i tillegg til dekning av saksomkostningene.*

Ved avgjørelsen hadde Miljøverndepartementet i samsvar med tidligere avgitte uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling lagt til grunn at forfallstidspunktet måtte være det tidspunktet forvaltningens saksomkostningsavgjørelse var endelig, og at det derfor tidligst kunne løpe morarente fra dette tidspunktet. På denne bakgrunnen la departementet

saken fram for Lovavdelingen, som i en utredning fastholdt sitt syn på forfallsspørsmålet. Til støtte for denne oppfatningen viste Lovavdelingen bl.a. til Høyesteretts dom inntatt i Rt. 1987 s. 351 flg.

A fastholdt at det ikke kunne være den private part som skulle bli skadelidende ved lang behandlingstid i forvaltningen, og at når det først var akseptert at morarenteloven gjaldt for omkostningskrav etter forvaltningsloven § 36, var det ulogisk at ikke også påkravsregelen i lovens § 2 ble lagt til grunn. For øvrig ble det anført at dommen i Rt. 1987 s. 351 ikke var sammenlignbar med saken her, idet krav etter forvaltningsloven § 36 adskilte seg vesentlig fra en advokats salærkrav etter rettshjelploven.

### **I mitt avsluttende brev til A uttalte jeg:**

«Saken reiser spørsmål om fra hvilket tidspunkt det påløper morarenter på et krav om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36.

Etter forsinkelsesrenteloven § 1 gjelder loven for «pengekrav på formuerettens område». Etter rettspraksis får loven også anvendelse på saksomkostninger etter prosesslovgivningen, og det samme er lagt til grunn for krav på saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36.

Forsinkelsesrenteloven § 2 første og annet punktum lyder:

#### *«§ 2. Vilkår for forsinkelsesrente*

*Fordringshaveren kan kreve rente etter denne lov (forsinkelsesrente) når kravet ikke innfris ved forfall. Renten løper fra forfallsdag når denne er fastsatt i forveien, og ellers fra en måned etter at fordringshaveren har sendt skyldneren skriftlig påkrav med oppfordring om å betale.»*

Bestemmelsen bygger på en forutsetning om at fordringshaveren har et krav som renten skal beregnes på grunnlag av. Dessuten framgår det av første punktum at kravet må være forfalt. Et tredje vilkår er at kravet ikke innfris ved forfall. I forhold der en bestemt forfallsdag er fastsatt på forhånd, er disse vilkår tilstrekkelig for renteplikt etter loven, jf. innledningsvis i § 2 annet punktum. Er forfallsdagen ikke fastsatt i forveien, må fordringshaveren sende skyldneren skriftlig påkrav med oppfordring om å betale, og renteplikten løper da etter en måned, jf. siste del av annet punktum. Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med den alminnelige påkravsregel i formueretten, jf. gjeldsbrevlova 17. februar 1939 nr. 1 § 5 første ledd. Bestemmelsen lyder:

*«Er det ikkje fastsett noko om betalingstid, har skyldnaren rett til å betala so snart han vil. Han er skyldig til å betala straks kravsmannen seier frå.»*

Oppfordringen fra fordringshaveren om å betale, vil med andre ord normalt bringe kravet til å forfalle. Morarenteloven § 2 annet punktum kan ikke for-

stås slik at den regulerer forfallstidspunktet, i den forstand at alle krav hvor ikke forfallsdagen er fastsatt i forveien, anses å være forfalt en måned etter at fordringshaveren har sendt skyldneren skriftlig påkrav. Forfallstidspunktet for det enkelte krav må avgjøres ut fra kravgrunnlaget selv, f.eks. låneavtalen, eller ut fra de regler som er fastsatt på vedkommende område gjennom lov, kutyme eller på annen måte. Av mangel på annen bestemmelse, gjelder som nevnt påkravsregelen etter gjeldsbrevloven § 5. Dermed krav ikke kan anses som forfalt etter disse regler, påløper heller ikke forsinkelsesrenter etter morarenteloven.

Spørsmålet i saken her blir etter dette fra hvilket tidspunkt et krav om dekning av saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 anses som oppstått og forfalt.

Justisdepartementets lovavdeling skriver om dette i brevet til Miljøverndepartementet 6. september 2001:

«1. Lovavdelingen har tidligere antatt at kravet ikke forfaller i det den private part sender påkrav, men først på det senere tidspunkt når forvaltningsorganet treffer avgjørelse om dekning av saksomkostnader etter § 36 tredje ledd (Gnr. 471/81 E og 2397/82 E). Hovedsynspunktet bak dette er at selv om parten i prinsippet har krav på å få dekket sine kostnader etter fvl. § 36 første ledd, er kravet gjenstand for en vurdering, både av om kostnadene er nødvendige og eventuelt om særlige forhold taler mot å tilkjenne dekning av saksomkostnader. Ofte er kravet tvilsomt og må vurderes grundig. Til dette kommer at loven bruker uttrykket «tilkjennes», jfr. § 36 første ledd, og det kan vanskelig foreligge noe forfall før slik tilkjenning foreligger.

Hovedargumentet for den andre løsningen er at den private parten står uten mulighet til å hindre at forvaltningen somler med å ta stilling til kravet, og at det derfor er urimelig at det er den private part som skal bære rentekostnaden som følge av lang saksbehandling. Eventuelt kan det argumenteres for at forfall inntreffer når forvaltningen har hatt rimelig tid til å behandle kravet.

Dommen inntatt i Rt. 1987 s. 351 avgjør hva som er forfallstidspunktet for krav på godtgjøring for fritt rettsråd etter rettshjelploven. Høyesterett fant at kravet først kunne anses forfalt når fylkesmannen hadde fastsatt godtgjøringen: «Når loven og forskriftene fastsetter at det skal skje en slik forvaltningsmessig behandling og deretter en fastsettelse av advokatens godtgjøring, kan man vanskelig se det slik at advokatens krav er brakt til forfall allerede ved innsendelse av arbeidsoppgave.» (Rt. s. 357.) Høyesterett fremholdt at fylkesmannen i salærinstruksen er pålagt å foreta en grundig vurdering av arbeidsoppgaven før advokatens godtgjørelse fastsettes.

Denne vurderingen er ikke vesensforskjellig fra den vurderingen som må gjøres i forbindelse med fvl. § 36, og dette taler for å løse forfallsspørsmålet på samme måte. Krav etter fvl. § 36 vil normalt måtte vurderes vel så grundig som krav om godtgjøring etter rettshjelploven. Det er grunn til å fremheve at for to av de tre delkravene som saken i Rt. 1987 s. 351 dreide seg om, var fritt rettsråd allerede innvilget på det tids-

punkt advokatens arbeidsoppgave ble sendt inn til fylkesmannen. Det var bare salærets størrelse fylkesmannen skulle vurdere. I de fleste tilfeller vil salærfastsettelsen være kurant, men etter Høyesteretts syn inntreffer forfall likevel ikke før salæret er fastsatt.

I den nevnte høyesterettsdommen anførte den private parten at også en debitor i et vanlig obligasjonsrettslig forhold vil måtte foreta en vurdering av kreditors krav før han betaler, uten at forfallstidspunktet blir utskutt av den grunn. Mot dette synet fremholdt Høyesterett (s. 358): «I et obligasjonsrettslig forhold hvor et bestemt vederlag ikke er avtalt, vil debitor måtte betale det kreditor krever, dersom kravet ikke er urimelig, jf kjøpslovens § 5. Utgangspunktet er således at kreditor fastsetter hva som skal betales. I saker om godtgjøring for fritt rettsråd er utgangspunktet det motsatte. Det er fylkesmannen – debitor – som fastsetter kravets størrelse. Forskjellen viser seg klart hvis en tvist om kravets størrelse bringes inn for domstolene. I en salærsak er det fylkesmannens avgjørelse som vil måtte være gjenstand for søksmålet, og retten vil ikke kunne overprøve fylkesmannens skjønn.»

Fortsettelsen i Høyesteretts premisser passer også fullt ut på saksomkostningskrav etter fvl. § 36: «Jeg finner videre grunn til å peke på at det ikke under noen omstendighet kan føre til en umiddelbar betalingsplikt for staten at arbeidsoppgave er innsendt. Betalingsplikt inntreffer først etter at fylkesmannen har hatt rimelig tid til nødvendig saksbehandling, jf. Kai Krüger: Pengekrav, annen utgave side 242. I mer kompliserte saker vil nødvendig behandlingstid lett kunne overstige en måned, særlig dersom det er nødvendig å innhente ytterligere opplysninger fra advokaten, jf. de vurderinger fylkesmannen er pålagt å foreta. Det vil da kunne oppstå tvist om forfallstidspunkt og morarenteplikt. Også rent praktiske hensyn taler derfor for at kravet i alle tilfelle først anses forfalt når fylkesmannens avgjørelse foreligger.»

Lovavdelingen konkluderer slik:

«Konklusjonen bør være at kravet om dekning av saksomkostnader først forfaller når rette myndighet etter fvl. § 36 tredje ledd har truffet avgjørelse. Hvis saksbehandlingen trekker ut i tid, må et rentekrav eventuelt bygge på alminnelige erstatningsregler.»

Ombudsmannen kan i det alt vesentlige slutte seg til det Lovavdelingen her skriver. Forvaltningsloven § 36 første ledd lyder:

«Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det.»

Som påpekt av Dem i brev hit 16. oktober 2001, har parten etter denne bestemmelsen et krav på å få dekket saksomkostnadene dersom lovens vilkår er til stede. Lovens ordning er likevel slik at forvaltnings-

organene skal foreta en prøving av om lovvilklårene er tilstede, herunder om kostnadene har vært nødvendige og om de er vesentlige. I motsatt fall må kostnadskravet avslås helt eller delvis. Sakskostnader kan heller ikke tilkjennes dersom «endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det». Det er således ingen automatikk i at sakskostnadskravet godkjennes slik det er framsatt. Også lovens uttrykk «tilkjennes» indikerer at det er gjennom en forvaltningshandling at kravet blir bestemt.

Også de bestemmelsene som er gitt om saksbehandlingen peker i retning av at det er gjennom forvaltningens avgjørelse at kravet oppstår (og forfaller). Således gir § 36 tredje ledd nærmere bestemmelser om frister og klageadgang. Ombudsmannen tilføyer også at hvis en tvist om sakskostnader blir brakt inn for domstolene, vil det være forvaltningens avgjørelse som er gjenstand for søksmålet, ikke kravet som sådant. Dette momentet ble for øvrig særlig trukket frem av Høyesterett i dommen som er inntatt i Rt. 1987 s. 351 flg. og som Lovavdelingen har siteret fra.

I forhold til erstatning er det lagt til grunn at kravet oppstår allerede i og med den skadevoldende handling, jf. Krüger, pengekrav (annen utgave Bergen 1989) s. 247. Selv om et krav om erstatning og krav om dekning av sakskostnadene langt på veg vil kunne dekke de samme tapsposter og til dels tjene samme formål, er det også klare forskjeller, og de to ordningene må ikke forveksles. Erstatning bygger på de alminnelige erstatningsrettslige prinsipper og enkelte lovbestemmelser, særlig skadeserstatningsloven 13. juni 1969 nr. 26. Retten til å få dekket sakskostnader ved forvaltningsvedtak bygger derimot på forvaltningsloven § 36 supplert med lovens øvrige bestemmelser. Spørsmålet om når krav oppstår og forfaller må derfor besvares ut fra en tolkning av disse bestemmelsene. Forvaltningsloven § 36 første ledd anviser langt på veg utbetalingskrav på rent objektivt grunnlag. Etter at bestemmelsen ble endret i 1995, er det ikke lenger et krav om at omgjøringen skyldtes en «feil ved saksbehandlingen, avgjøringsgrunnlaget, lovanvendelsen eller annen ugyldighetsgrunn». Omgjøringen er nok i seg selv – partens sakskostnader skal dekkes selv om endringen kun skyldes at forvaltningen har skiftet mening. På dette punkt skiller § 36 seg fra det som følger av de alminnelige erstatningsregler. På den annen side inneholder § 36 en del begrensninger som ikke følger av de alminnelige erstatningsregler. Saksomkostningsreglene står i det hele tatt på egne ben i forhold til erstatningsreglene, og de to ordningene supplerer hverandre. Det er således ikke noe i veien for å kreve erstatning i tillegg til dekning av saksomkostninger. Begrensningen ligger som nevnt i at samme tapspost ikke skal dekkes to ganger.

Å la vedtakstidspunktet være avgjørende gir og-

så en retsteknisk god regel, idet det ellers lett ville kunne oppstå tvil om forfallstidpunktet. Selv om det i erstatningsretten er slik at kravet anses oppstått allerede ved den skadevoldende handling, betyr ikke det nødvendigvis at kravet også skal regnes som forfalt. Enten det er spørsmål om en offentlig eller privat skadevolder, taler gode grunner for at den ansvarlige gis en rimelig frist til å etterprøve og beregne det erstatningskrav som måtte være fremsatt. Det samme er for øvrig antatt å måtte gjelde for andre krav der kravsgrunnlaget eller kravets størrelse er usikkert, jf. Krüger s. 245 og 247. Under enhver omstendighet må forvaltningen derfor gis rimelig tid til å behandle kravet, jf. for øvrig forvaltningsloven § 11 a. Som også Lovavdelingen er inne på i redegjørelsen 6. september 2001, vil man ved å pålegge det offentlige å betale morarenter og sakskostnadskrav allerede 30 dager fra kravets innsendelse, i realiteten innføre en saksbehandlingsfrist som harmonerer dårlig med forvaltningslovens system.

Ombudsmannen kan vanskelig se at det vil kunne føre til urimelige resultater for den private part å la tidspunktet for forvaltningens avgjørelse være avgjørende for omkostningskravets tilblivelse og forfall. Dersom saksbehandlingen trekker ut, kan det gi grunnlag for erstatning i tillegg til dekning av saksomkostningene. Etter Høyesteretts dom 18. januar 2002, inntatt i Rt. 2002 s. 71, må det legges til grunn at rentetap kan inngå som en tapspost ved erstatningsberegningen, uavhengig av morarentelovens bestemmelser. Det vil i praksis si at parten etter omstendighetene vil kunne kreve erstattet avsnit for den tid saksbehandlingen er blitt forsinket, men da normalt på grunnlag av en lavere rentefot enn etter morarenteloven. Ombudsmannen går ikke nærmere inn på dette, men viser til Høyesteretts dom.»

## 8.

### Utbetaling av kontantstøtte – forholdet til EØS-reglene

(Sak 2001–1931)

*A, som tjenestegjorde ved den norske ambassaden i København, klaget over et avslag på søknad om kontantstøtte til barn i barnehage. Departementet hadde i forarbeidene til kontantstøtteleven 26. juni 1998 nr. 41 forutsatt at kontantstøtten var omfattet av Rådsforordning (EØF) 1408/71, jf. begrepet «familieytelse» i forordningens artikkel 1. I avslaget ble det vist til at Rikstrykdeverket hadde uttalt at det i påvente av forhandlinger om unntak fra forordningen, ikke skulle utbetales kontantstøtte til EØS-borgere som ikke var bosatt i Norge. I klagen til ombudsmannen anførte A at det allerede var blitt avklart at Norge ikke ville få unntak fra reglene, og at vedtaket derfor måtte omgjøres, jf. kontantstøtteleven § 2 og forskrift 25. april 1997 nr. 384 om in-korporasjon av trygdeforordningene i EØS-avtalen.*

*I forbindelse med ombudsmannens undersøkelse av klagen, kom det fram at departementet hadde ment at det var rettslig uklart om den norske kontantstøtteordningen var en «familieytelse» eller en «sosialhjelpsytelse» som ikke omfattes av forordningen. Ombudsmannen uttalte at han antok at departementet, etter at EF-domstolen hadde avsagt dom 7. november 2002 i en sak vedrørende den finske kontantstøtteordningen, raskt ville ta stilling til hva den ville gjøre i forhold til «eksport» av norsk kontantstøtte. EF-domstolen kom til at den finske kontantstøtten var en «familieytelse». Ombudsmannen bad om å bli orientert om hva departementet nå vil foreta seg i saken til A. Ombudsmannen knyttet også noen generelle merknader til departementets syn på gjennomførte EØS-reglers status i norsk rett.*

A, som var ansatt i Utenriksdepartementet, satte fram krav om kontantstøtte for datteren mens han tjenestegjorde ved den norske ambassaden i København. Søknaden ble avslått, sist ved vedtak fra Fylkestyregkontoret i Oslo og Akershus. Etter at A klaget avslaget inn for ombudsmannen (ombudsmannssak 2000–0988) og saken var undersøkt herfra, konkluderte ombudsmannen med at det ikke forelå rettslig grunnlag for ikke å utbetale kontantstøtte. Ombudsmannen bad derfor om at fylkestyregkontoret vurderte saken på nytt. Gjenpart av brevet ble sendt Barne- og familiedepartementet til orientering. I et eget oversendelsesbrev dit samme dag bad jeg videre om å bli informert om departementet så grunn til å ta et initiativ overfor de personer som måtte befinne seg i samme situasjon som klageren.

Fylkestyregkontoret vurderte etter dette saken, men opprettholdt det tidligere avslaget. I avgjørelsen ble det vist til at Rikstrygdeverket i et brev hadde uttalt at det ikke skulle utbetales kontantstøtte til EØS-borgere som ikke var bosatt i Norge i påvente av forhandlinger om unntak fra EØS-bestemmelsene.

A klaget deretter på nytt til ombudsmannen. Han anførte at fylkestyregkontorets argumentasjon om at det på dette tidspunkt foregikk forhandlinger mellom Norge og EU om unntak fra EØS-bestemmelsene, ikke var holdbar. Som dokumentasjon for dette fulgte kopi av et brev fra Utenriksdepartementet der det gikk fram at det allerede var avklart at Norge ikke ville få gjennomslag for at kontantstøtten etter forhandlinger kunne unntas fra reglene om «eksport».

Ombudsmannen besluttet etter dette å undersøke saken på nytt. Ved brev til Barne- og familiedepartementet ble det vist til fylkestyregkontorets avgjørelse og departementet ble bedt om å opplyse om det ville bli tatt et initiativ overfor trygdemyndighetene.

Til spørsmålet om å utbetale kontantstøtte i påvente av utfallet av forhandlinger med EU-kommisjonen om eksportunntak, uttalte departementet i sitt svarbrev:

«Som det fremgår av Ot.prp. nr. 56 (1997–98) har departementet vært av den oppfatning at kontantstøtten, som et alternativ til statsstøttet barnehage i Norge, er en ytelse som kan kvalifisere for opptegning i vedlegg II a til forordning 1408/71 og derved unntas fra regelen om eksport. På denne bakgrunn foreslo departementet i proposisjonen å ta initiativ til å forhandle frem et slikt unntak. Stortingsflertallet støttet dette i Innst. O. nr. 62 (1997–98). Mindretallet kommenterte ikke spørsmålet. Flertallet støttet også forslaget i proposisjonen om at kontantstøtte ikke skal eksporteres i påvente av utfallet av forhandlingene, med etterbetaling fra det tidspunkt rett til støtte inntreffer om forhandlingene ikke fører frem til en konklusjon om at kontantstøtten kan unntas fra eksport. Stortinget har altså stilt seg bak de vurderinger som er foretatt og den praksis som er valgt.

Bl.a. på bakgrunn av Sivilombudsmannens henvendelse har departementet bedt Regjeringsadvokaten om en vurdering av forholdet mellom kontantstøtten og EØS-regelverket. Når det gjelder tidspunktet for utbetalingen av kontantstøtten, uttaler Regjeringsadvokaten:

«Jeg deler BFDs vurdering i at det ikke strider mot EØS-reglene å avvente betalingene inntil rekkevidden av forpliktelsene er avklart. Det ville ha vært lite hensiktsmessig å utbetale kontantstøtte som om den skulle være en eksportabel ytelse etter forordningens regler, når Norges syn har vært at kontantstøtten kvalifiserte for opptegning i vedlegg II a til forordningen. Det avgjørende her må etter mitt skjønn være at ingen støttemottaker vil tape kontantstøtte på at Norge har valgt strategi med å ikke utbetale støtte i EØS-området i påvente av en avklaring på spørsmålet om eksport.»

I brev til departementet ble det etter dette bedt om å få opplyst hvilket rettslige grunnlag departementet påberopte seg for ikke å utbetale kontantstøtte mens Norge søkte om å få opptegnet kontantstøtten i (unntakslisten i) vedlegg II a til forordningen. Fra departementets svarbrev siteres:

«Det er i utgangspunktet opp til hvert enkelt medlemsland å tolke EØS-avtalens bestemmelser. Eventuell uenighet om tolknings spørsmål kan bringes inn for ESA og eventuelt i siste instans for EFTA-domstolen. Slik vi ser det, er det ikke noe i EØS-avtalens regler som direkte er til hinder for den strategien som Norge har valgt i denne saken.

Barne- og familiedepartementets vurdering er altså at det ikke strider mot EØS-reglene å avvente betalingene inntil rekkevidden av forpliktelsene er avklart. Avgjørende for en slik vurdering er også at ingen støttemottakere vil tape kontantstøtte på at Norge har valgt en strategi med å ikke utbetale støtte i EØS-området i påvente av en avklaring på spørsmålet om eksport.

Noe krav til særlig rettslig grunnlag for en slik strategi, ut over at det i utgangspunktet er hvert enkelt medlemsland som tolker EØS-avtalens bestemmelser, kan vi ikke se at er påkrevet.»

Klageren kom tilbake til saken og viste til at departementet tidligere hadde slått fast at bestemmelsene i EØS-avtalen gav en rett til kontantstøtte i dette tilfellet, og at departementet endret standpunkt ved å hevde at det er strid om tolkningen av EØS-reglene.

Det ble funnet nødvendig å stille ytterligere spørsmål til departementet. I brev til departementet ble det stilt spørsmål om ikke de personer som omfattes av kontantstøtteleven og rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 har et rettskrav på å få utbetalt kontantstøtte og om det ikke da kreves et særlig rettsgrunnlag for å unnlate å betale ut kontantstøtte mens forhandlingene pågår. Det ble også bedt opplyst om departementet mente det måtte sondres mellom kravet på kontantstøtte og rett til å få støtten utbetalt, og slik at en rett til utbetaling først forelå når det fra forvaltningens side blir åpnet for det. I brevet ble det videre vist til at det kan spørres om det er i samsvar med EØS-avtalen å la være å utbetale kontantstøtte i forhandlingsperioden. Det følger av EØS-loven § 2 at forskriften som gjennomfører forordning (EØF) nr. 1408/71 vil gå foran kontantstøtteleven ved motstrid. I tillegg ble det stilt spørsmål om det ikke vil være i strid med selve formålet med kontantstøtten om den først utbetales på et senere tidspunkt. Endelig ble det vist til at departementet ikke hadde kommentert den situasjon som ville oppstå dersom det framforhandles et unntak. Det ble stilt spørsmål om ikke det ville være naturlig å se det slik at rettighetene etter forordningen ville stå ved lag inntil unntaket eventuelt var gitt og at klageren i så fall ville ha krav på kontantstøtte frem til virknings-tidspunktet for avtalen.

Fra departementets svarbrev siteres:

«Barne- og familiedepartementet holder fast på at det er i utgangspunktet opp til hvert enkelt medlemsland å tolke EØS-avtalens bestemmelser. Eventuell uenighet om tolkningsspørsmål kan bringes inn for ESA og eventuelt i siste instans for EFTA-domstolen. Slik vi ser det er det ikke noe i EØS-avtalens regler som direkte er til hinder for den strategien som Norge har valgt i denne saken. Vi vil også påpeke at selv om departementet i 1998 anså kontantstøtten for å være en familieytelse som omfattes av forordningen, ble det i henvendelsen til Kommisjonen også stilt spørsmål om kontantstøtte kunne regnes som en sosialhjelpsytelse som ikke omfattes av forordningen. Rettstilstanden kan av den grunn sies å ha vært uavklart helt frem til EU-kommisjonens brev av 17. mai 2001 der det ble informert om at Kommisjonen ikke fant grunnlag for å opptegne kontantstøtten i vedlegg II a til forordningen. Også etter denne avklaringen kan det anføres at rettstilstanden er uavklart i og med at det er åpnet sak for EF-domstolen vedrørende hvorvidt den finske kontantstøtteordningen er en sosialhjelpsytelse (C-333/00 Maaheimo). Den finske kontantstøtteordningen er på sentrale punkter lik den norske kontantstøtten.

I og med EU-kommisjonens brev av 17. mai 2001 er spørsmålet om etterbetaling i en situa-

sjon der det hadde lyktes å fremforhandle unntak, ikke en aktuell problemstilling.

Departementet holder fast på at det ikke kan oppstilles noe krav til særlig rettslig grunnlag for strategien med å ikke utbetale kontantstøtte i påvente av en avklaring med EU. Det utbetales kontantstøtte for alle barn som fyller bosattvilkåret og de øvrige vilkår i kontantstøtteleven. Hvorvidt bosattvilkåret modifiseres av reglene i EØS-avtalen har etter departementets syn vært uklart mens forhandlingene med EU pågikk.

For øvrig vil ingen aktuelle støttemottakere tape penger dersom konklusjonen blir at kontantstøtten skal eksporteres, i og med at det legges opp til etterbetaling av ytelsen.

På bakgrunn av mottatt åpningsbrev fra ESA datert 19. desember 2001 skal regjeringen innen 19. mars 2002, som er svarfristen til ESA, ta stilling til hvordan Norge skal forholde seg til eksportspørsmålet. I den forbindelse vil norske myndigheter også vurdere nærmere hvorvidt den pågående saken for EF-domstolen har betydning for hvordan norsk kontantstøtte skal vurderes i forhold til trygdeforordningens regler.»

Klageren kom tilbake til saken og viste til at hans sak gjaldt rettstilstanden før 6. mars 2001, men at departementet nå argumenterte med forhold som var oppstått etter dette. Han viste ellers til Nordisk konvensjon om trygd 19. juni 1992 artikkel 1 bokstav i om at en person skal anses bosatt i det landet vedkommende er folkeregisterført. Videre viste han til fylkestyngdekontorets vedtak hvor det framgikk at det avgjørende for retten til kontantstøtte var om forhandlingene førte fram. EU-kommisjonens brev 17. mai 2001, hvor konklusjonen var at kommisjonen ikke fant grunnlag for å opptegne kontantstøtten i vedlegg II a til forordningen, viste at forhandlingene ikke førte fram.

Departementet opplyste etter dette at ESA var meddelt at Norge ville avvende utfallet av EF-domstolens behandling av saken vedrørende den finske kontantstøtteordningen før det ble konkludert i forhold til eksport av norsk kontantstøtte.

Finland fikk ikke medhold av EF-domstolen i dom 7. november 2002.

### **I mitt avsluttende brev til Barne- og familiedepartementet uttalte jeg:**

«1. Jeg har tidligere, ved behandlingen av klagen fra A, lagt til grunn at departementet forutsatte at kontantstøtten var omfattet av forordning 1408/71, jf. begrepet «familieytelse» i forordningens artikkel 1 bokstav u) pkt. i). Jeg har også lagt til grunn at departementet mente at kontantstøtten eventuelt kunne «kvalifisere» for en opptegnelse i vedlegg II a til forordningen og at «eksport» av kontantstøtte av den grunn ble besluttet utsatt inntil forhandlinger om dette var ferdigstilt. Dessuten viser jeg til Ot.prp. nr. 56 for 1997–98 hvor det på s. 8 fremgår at:

«Slik departementet ser det faller kontantstøtten inn under begrepet «familieytelser» slik

forordning 1408/71 (Rådsforordning (EØF) nr 1408/71 om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innenfor Fellesskapet) definerer slike ytelser i artikkel 1 bokstav u i). Ordningen er som følge av dette omfattet av det saklige anvendelsesområdet i forordning (EØF) nr 1408/71, jf artikkel 4 nr. 1 h.

-----  
 Det er mulig å innforhandle unntak fra eksport av visse ytelser som er omfattet av forordning (EØF) nr 1408/71, jf artikkel 10 a. Imidlertid har det erfaringsmessig vist seg vanskelig å oppnå eksportunntak for familieytelser. Utfallet av slike forhandlinger er derfor uvisst. Departementet foreslår likevel at det tas initiativ til å få innforhandlet et slikt unntak fra regelen om eksport for kontantstøtte.»

2. Departementet har i brev hit redegjort for at EU-kommisjonen i brev 17. mai 2001 informerte om at Kommisjonen ikke fant grunnlag for å opptegne kontantstøtten i vedlegg II a til forordningen. En fortsatt utsettelse av «eksport» av kontantstøtten er fra departementets side etter dette begrunnet med at det ikke har vært ubetinget klart at kontantstøtten er en familieytelse. Norge ville av den grunn avvente utfallet av saken hvor Finland hadde anmodet EF-domstolen om å få en prejudisiell avgjørelse med hensyn til om den finske kontantstøtten er en familieytelse (sak C-333/00 Maaheimo).

EF-domstolen avsa som nevnt dom 7. november 2002. Domstolen uttalte at den finske kontantytelsen er en familieytelse slik uttrykket er brukt i forordning 1408/71 artikkel 4 nr. 1 h. Videre uttalte domstolen at forordningens artikkel 73, som ble endret ved forordning 118/97, skulle tolkes slik at dersom det er en betingelse for tilståelse av ytelsen at barnet har faktisk bopel i den aktuelle medlemsstatens område, skal denne betingelsen anses oppfylt når barnet oppholder seg på en annen medlemsstats område.

3. Departementet har i brevene hit tatt utgangspunkt i en rettslig uklarhet med hensyn til om den norske kontantstøtteordningen, slik den er hjemlet i kontantstøtteleven, er en familieytelse eller sosialhjelpsyttelse. Når avgjørelsen i saken vedrørende den finske kontantstøtteordningen nå er kommet, antar jeg departementet raskt vil ta stilling til hva den vil gjøre i forhold til «eksport» av norsk kontantstøtte.

Den begrunnelsen departementet gav for å avvente en utbetaling, tok ellers ikke opp spørsmålet om retten til kontantstøtte etter kontantstøtteleven i det tilfellet kontantstøtten ikke er en familieytelse. Jeg viser i den forbindelse også til Nordisk konvensjon om trygd, inngått mellom regjeringene i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige 15. juni 1992 (gjennomføringsavtale 13. august 1993) og som bl.a. har til formål å opprettholde visse nordiske regler om trygd som supplerer EØS-bestemmelsene om trygd. Etter konvensjonen skal en person regnes for å være bosatt i det land vedkommende er folkeregisterført, og ikke i det land vedkommende har opphold dersom ikke særlige grunner tilsier noe an-

net, jf. artikkel 1 bokstav j. Det følger videre av artikkel 6 at den som er bosatt i et av de nordiske land, skal være omfattet av lovgivningen i bosettingslandet dersom annet ikke følger av konvensjonen. Departementet har ikke tidligere kommentert saken i forhold til denne bestemmelsen.

4. Mitt brev 31. januar 2001 til fylkestyngdekontoret (ombudsmannssak 2000–0988) gjaldt plikten til å utbetale kontantstøtte i en situasjon hvor det ble vurdert å endre reglene. Det samme var utgangspunktet for mine senere spørsmål til departementet i saken, sist 9. november 2001, hvor jeg bad om å få en nærmere angivelse av det rettslige grunnlaget for å nekte kontantstøtte i en slik situasjon. Dette er et spørsmål som jeg fortsatt ikke kan se at departementet i svarbrevene har gitt et tilfredsstillende svar på. På bakgrunn av at den rettslige avklaring departementet har etterlyst nå synes å ha kommet ved dommen 7. november 2002 fra EF-domstolen, antar jeg uansett at departementet nå vil ta stilling til spørsmålet om utbetaling av kontantstøtte.

Jeg viser for øvrig til at jeg i min uttalelse 31. januar 2001 og i senere foreleggelsler, la til grunn at departementet ikke stilte spørsmål om kontantstøtten var en familieytelse, jf. pkt. 1 ovenfor. Jeg nevner også at dersom vilkårene for kontantstøtte etter kontantstøtteleven er oppfylt, vil det ikke være opp til departementet å avgjøre når ytelsen skal utbetales. Tvert imot følger det av lovens § 8 hvilken støtteperiode kontantstøtten skal ytes for, og av lovens § 9 at utbetalingen skal skje månedlig. Det vil dessuten neppe være i samsvar med formålet med kontantstøtten, jf. lovens § 2, om støtte utbetales på et senere tidspunkt.

Jeg ber etter dette om å få en orientering om hva departementet nå vil foreta seg i saken til A.

5. Avslutningsvis har jeg funnet grunn til å knytte noen generelle merknader til hva som synes å være Barne- og familiedepartementets holdning til gjennomførte EØS-reglers status i norsk rett. Departementet har gitt uttrykk for «at det er i utgangspunktet opp til hvert enkelt medlemsland å tolke EØS-avtalens bestemmelser. Eventuell uenighet om tolkningsspørsmål kan bringes inn for ESA og eventuelt i siste instans for EFTA-domstolen».

Det må være klart at det ved fastleggelsen av hva som er gjeldende norsk rett, må tas hensyn til EØS-avtalen eller andre EØS-regler som skal gjelde som norsk rett, jf. EØS-loven § 1. I dette tilfellet er forordningen 1408/71 gjennomført i norsk rett ved forskrift 25. april 1997 nr. 384. Fastleggelsen av meningsinnholdet i EØS-reglene må skje på bakgrunn av den metode som benyttes i EF/EØS-retten, for så å sammenholdes med hva den norske regelen, isolert sett, ellers skulle tilsi. Jeg viser i denne sammenheng til forrangsregelen i EØS-loven § 2, som bestemmer at forskriften går foran dersom den kommer i konflikt med en senere lov, herunder kontantstøtteleven som ble vedtatt 26. juni 1998.



Departementet har lagt til grunn, både i Ot.prp. nr. 56 (1997–98) s. 8 og i senere uttalelser, at kontantstøtte er en familieytelse som faller inn under forordningens anvendelsesområde og at art. 73 i forordningen modifierer bosattvilkårene i kontantstøtte- loven, som krever at det framforhandles et unntak, jf. art. 10 a. Artikkel 73 i forordningen fastlegger at dersom en EØS-borger er omfattet av norsk lovgivning etter bestemmelsene i forordningen, har vedkommende krav på kontantstøtte i egenskap av familieytelse som om vedkommende og hans familie var bosatt i Norge. Vedkommende vil da ha krav på kontantstøtte utbetalt i bostedslandet dersom øvrige vilkår er oppfylt. Så lenge forordningen modifierer lovens bosattvilkår, og det ikke er framforhandlet unntak, kan jeg vanskelig se at departementet har tilstrekkelig rettslig grunnlag for ikke å utbetale kontantstøtte, jf. EØS-loven § 2. Et ønske om unntak er ikke tilstrekkelig. Departementet har også etter at det var klart at kommisjonen ikke fant grunnlag for unntak for kontantstøtten i vedlegg II a til forordningen, nektet å utbetale kontantstøtte. Dette er ikke i samsvar med det som ble uttalt i Ot.prp. nr. 56 (1997–98) og som Stortinget fikk opplyst.»

## Offentlighet i forvaltningen

### 9.

#### Innsyn i regnskapsbilag til stiftelse opprettet av Riksrevisorkollegiet og finansiert med bistandsmidler – spørsmål om offentlighetslovens anvendelsesområde

(Sak 2002–2101)

*Avisen Verdens Gang klaget til ombudsmannen over å ha fått avslag på en begjæring om innsyn i regnskapsbilagene til stiftelsen INTOSAI Development Initiative (IDI). Begrunnelsen for avslaget var at IDI ikke var underlagt offentlighetsloven.*

*Etter å ha innhentet informasjon om IDI kom ombudsmannen til at stiftelsen ikke var et forvaltningsorgan og at den derfor ikke falt inn under offentlighetsloven. Ombudsmannen la avgjørende vekt på stiftelsens organisatoriske og virksomhetsmessige tilknytning til INTOSAI (den internasjonale sammenslutning av riksrevisjoner). Videre ble det lagt vekt på at norske myndigheter ikke hadde noen direkte innflytelse på driften eller instruksjonsmyndighet overfor IDI. Det var ikke tilstrekkelig for å komme inn under offentlighetsloven at stiftelsen var opprettet av Riksrevisorkollegiet og at driften av sekretariatet ble finansiert av NORAD. Ombudsmannen fant likevel grunn til å påpeke viktigheten av å praktisere åpenhet og innsyn i forhold til bruk av offentlige midler selv om offentlighetsloven ikke kom til anvendelse.*

Avisen Verdens Gang hadde bedt om innsyn i stiftelsen IDIs (INTOSAI Development Initiative)

regnskapsbilag. IDI avsto begjæringen under henvisning til at stiftelsen ikke drev «offentlig virksomhet slik offentlighetsloven § 1 er ment å forstås.»

Ombudsmannen innhentet informasjon om opprettelsen av IDI og karakteren av virksomheten.

Bakgrunnen for stiftelsen var et ønske fra den internasjonale sammenslutning av riksrevisjoner i land som er medlemmer i FN – INTOSAI – om å drive kompetanseutvikling til styrking av riksrevisjoner i utviklingsland. På INTOSAI's hjemmeside på Internett ble IDI blant annet presentert slik:

«The INTOSAI Development Initiative (IDI) was established at the 1986 Sydney Congress to provide region-based training programs with a focus on training-the-trainer.»

Den praktiske drift av organisasjonen ble utført i tilknytning til riksrevisjonen i Canada. Ifølge direktøren i IDI var organisasjonen den gang organisert som «a not for profit corporation» underlagt canadisk lov. Dette skal ha vært en medlemsorganisasjon hvor de enkelte riksrevisjoner som var med i INTOSAI også var medlemmer. Juridisk var IDI adskilt fra den canadiske riksrevisjonen.

Etter at Canada ønsket avløsning med hensyn til driften av IDI, ble den norske riksrevisjonen forespurt av styret i INTOSAI om å overta. Riksrevisjonen var positiv til dette under forutsetning av at Stortinget samtykket.

I Innst. S. nr. 8 (1998–1999) redegjorde Riksrevisjonen nærmere for hvordan IDI ble tenkt etablert i Norge. Det ble blant annet opplyst at en finansiering av driften av IDI-sekretariatet ved hjelp av bistandsmidler kunne godkjennes som utviklingshjelp i henhold til gjeldende OECD-retningslinjer og at Utenriksdepartementet hadde stilt seg positiv til en langsiktig finansiering over bistandsbudsjettet. Videre het det at IDI ville bli organisert som en stiftelse for å sikre «den nødvendig juridiske og økonomiske uavhengighet som er påkrevet både av hensyn til interne norske forhold og av hensyn til INTOSAI's ledelse». Det ble forutsatt at samarbeidet mellom IDI og Riksrevisjonen ville bli omfattende, blant annet i form av at tilsatte i Riksrevisjonen i perioder tjenestegjorde i IDI. Det ble likevel presisert at «IDI i Norge vil juridisk og økonomisk være atskilt fra Riksrevisjonen». Endelig kom det frem i stortingsmeldingen at Norge også tidligere – mens IDI lå i Canada – både direkte fra Riksrevisjonen og fra NORAD hadde støttet organisasjonen.

IDI ble stiftet 25. mai 1999 som en privat stiftelse etter stiftelsesloven 23. mai 1980 nr. 11 § 18. Som stiftere stod Riksrevisorkollegiet, og stiftelseskapitalen på kr. 250.000 ble belastet Riksrevisjonens budsjett for 1999. Fra stiftelsens vedtekter siteres:

«3. Stiftelsens formål er, innenfor rammen av INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions),

- gjennom kompetansestyrking av nasjonale riksrevisjoner, særlig i utviklingsland, å medvirke til demokrati og god forvaltning.
- å sette riksrevisjoner, særlig i utviklingsland, i stand til å foreta god revisjon på en mer effektiv og økonomisk måte gjennom relevant kompetanseheving.

4. Stiftelsen har en grunnkapital på kr. 250.000,-. Midler til å dekke sekretariatets drift skaffes til veie ved å søke tilskudd av bistandsmidler. Finansiering til realisering av stiftelsens formål skaffes ved å søke støtte fra aktuelle kilder nasjonalt og internasjonalt.

5. Stiftelsens øverste organ er styret, som skal ha minst 4 og ikke flere enn 7 medlemmer. Riksrevisorkollegiets leder er leder for stiftelsens styre. Riksrevisorkollegiet oppnevner Riksrevisjonens øvrige styremedlemmer, som skal være tilsatt i Riksrevisjonen og sammen med styrets leder utgjøre styrets flertall. Styremedlemmene oppnevnes hvert fjerde år knyttet til Riksrevisorkollegiets funksjonstid. Styret oppnevner andre styremedlemmer og eventuelt vararepresentanter for disse med en funksjonstid på 4 år. Styret kan invitere observatører.

6. Stiftelsen skal ha en rådgivende komité som kan konsulteres om virksomhetsplaner- og rapporter og andre spørsmål styret ønsker å ta opp. Styret avgjør deltakelse i komiteén og fastsetter nærmere retningslinjer for komiteéns virksomhet. Komiteémøtene skal være åpne for medlemmene av INTOSAI.»

IDIs styre bestod av fire personer fra Riksrevisjonen samt riksrevisorene fra Storbritannia, Canada og Nederland. I tillegg skal INTOSAIs generalsekretær ha møtt i styret som observatør. Videre ble det opplyst at IDI hvert år utarbeider en rapport om driften som behandles på det årlige styremøtet i INTOSAI, hvor for øvrig lederen for styret i IDI har fast plass. Det er også kongressen i INTOSAI som godkjenner langtidsprogrammet IDI skal arbeide etter.

For perioden 2002 – 2003 var det inngått en samarbeidsavtale mellom NORAD og IDI om finansiering av driften av IDI. Avtalen inneholder blant annet regler for hvordan NORAD skal motta revisjonsrapporter fra IDI, hvordan NORAD selv skal ha anledning til å få utført revisjon og evaluering av IDIs drift dersom NORAD finner grunn til det, og bestemmelse om gjensidig oppsigelsesrett. I appendix I til avtalen «Project description» beskrives IDI som «the training arm of» INTOSAI. Som nevnt gav NORAD støtte til bestemte prosjekter i IDIs regi også den gang organisasjonen hadde sete i Canada. I dag går NORADs støtte utelukkende til driften av sekretariatet. Midler til gjennomføring av IDIs program hentes hovedsakelig fra utenlandske bidragsytere, blant annet offentlige bistandsmidler fra de øvrige nordiske land.

### **I det avsluttende brevet til VG uttalte ombudsmannen:**

*«1. Hører det påklagede forhold inn under ombudsmannens arbeidsområde?»*

Klagen reiser for det første spørsmål om ombuds-

mannens kompetanse i forhold til Riksrevisjonen. Etter ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 4 bokstav d faller «Riksrevisjonens virksomhet» utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Selv om stiftelsen er et resultat av Riksrevisjonens internasjonale engasjement, og det faktiske samarbeidet mellom Riksrevisjonen og IDI er omfattende, må IDI vurderes selvstendig i forhold til ombudsmannens arbeidsområde. IDI er ikke en del av Riksrevisjonen, men organisert som en egen stiftelse for å gi IDI nødvendig juridisk og økonomisk uavhengighet bl.a. i forhold til Riksrevisjonen. Som gjennomgangen foran viser, er IDI nært knyttet til INTOSAI. Det er opplyst at IDI rapporterer til INTOSAIs styre, og at organisasjonens kongress godkjenner IDIs programvirksomhet. IDI er ikke underlagt Riksrevisjonen eller Stortinget. Slik forholdet mellom IDI og Riksrevisjonen fremstår gjennom det materiale som er innhentet, legges det til grunn at klagen fra VG ikke skal avvises under henvisning til ombudsmannsloven § 4 bokstav d.

Klagen reiser også spørsmål om avgrensning av ombudsmannens arbeidsområde i forhold til ombudsmannsloven § 4 første ledd første punktum. Spørsmålet blir om IDI faller inn under «den offentlige forvaltning, og alle som virker i dens tjeneste». I stor grad vil avgrensningen være den samme som avgrensningen i forhold til hvilke organer som omfattes av offentlighetsloven og forvaltningsloven generelt. Det er imidlertid lagt til grunn at ombudsmannens arbeidsområde favner noe videre enn anvendelsesområdet for disse lovene.

På bakgrunn av de opplysningene som foreligger, fremstår det som klart at realiteten i klagen ikke kan medføre kritikk på rettslig grunnlag fra ombudsmannens side. Det vil derfor uansett ikke være grunn til å iverksette nærmere undersøkelse i saken. Av den grunn er det heller ikke funnet grunn til å ta endelig stilling til om IDIs virksomhet i Norge faller inn under ombudsmannsloven. Det legges til grunn for den videre behandling av saken at ombudsmannen i alle fall kan foreta en foreløpig vurdering av om IDI faller inn under offentlighetslovens anvendelsesområde.

### *2. Er IDIs virksomhet omfattet av offentlighetsloven?*

Offentlighetsloven § 1 første ledd lyder:

«Denne loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i loven ethvert organ for stat og kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.»

Om en virksomhet faller inn under offentlighetsloven, vil bero på en helhetsvurdering hvor flere forhold vil være relevante, herunder formålet med orga-

nisasjonen og arten av virksomheten, organisasjonsform og selvstendighet i forhold til den alminnelige forvaltning, og finansiering.

Tildeling av offentlig støtte og offentlig oppnevning av styret i en stiftelse er i seg selv ikke tilstrekkelig til at offentlighetsloven kommer til anvendelse. Hvis derimot stiftelsen er opprettet av et offentlig organ for å løse oppgaver som hører inn under forvaltningens oppgave- og ansvarsområde, vil stiftelsen som regel bli regnet som et organ for stat eller kommune i lovens forstand. At IDI er organisert som en privat stiftelse, er et moment som trekker i retning av at loven ikke kommer til anvendelse, selv om organisasjonsformen som nevnt ikke i seg selv avgjørende.

Det viktigste forholdet som taler for at IDI ikke er et forvaltningsorgan i lovens forstand, er at IDI, slik saken er opplyst, fremstår som et organ opprettet for INTOSAI og ikke for å utføre norske forvaltningsoppgaver. Som gjennomgangen foran viser, har stiftelsen en forhistorie, en organisering og rapporteringsrutiner som tilsier at IDI er et organ for å ivareta formål knyttet til INTOSAIs virksomhet. IDI fremstår i det alt vesentlige som et redskap for INTOSAIs ambisjoner og måloppnåelse. Det synes derfor klart at IDI må anses som en del av INTOSAI og ikke som en del av norsk forvaltning.

Det er også vesentlig at norske forvaltningsorgan ikke har noen direkte innflytelse på driften av eller instruksjonsmulighet overfor IDI. Det er Riksrevisorkollegiet som utnevner flertallet av styret. Styremedlemmene kan ifølge vedtektene ikke finnes andre steder enn blant tilsatte i Riksrevisjonen. Juridisk og økonomisk uavhengighet var som nevnt også momenter som ble særskilt fremhevet da planene om å etablere stiftelsen ble fremlagt for Stortinget. Avtalen mellom IDI og NORAD fremstår som en ordinær avtale om tilskudd til bistandsarbeid, slik NORAD yter blant annet til ulike private organisasjoner og bedrifter. At INTOSAI gjennom IDI driver virksomhet som norske bistandsmyndigheter finner hensiktsmessig å støtte, medfører ikke at IDI blir et forvaltningsorgan i forhold til offentlighetsloven. NORAD har ikke instruksjonsmyndighet over IDIs virksomhet. Selv om driften av IDIs sekretariat er fullfinansiert gjennom bistanden fra NORAD, kan ikke dette anses tilstrekkelig til at IDI faller inn under offentlighetsloven.

### 3. Avsluttende bemerkninger

Selv om offentlighetsloven ikke gjelder for IDIs virksomhet, finner ombudsmannen likevel grunn til, på generelt grunnlag, å påpeke viktigheten og betydningen av åpenhet og innsyn i forhold til bruk av offentlige midler og tilskudd. Åpenhet fremmer ansvarliggjøring, det gir et viktig bidrag til å motvirke uheldige forhold og det kan motvirke uheldige spekulasjoner. I internasjonale forhold bør det også væ-

re et moment at åpenhet kan gi et viktig signal til land med andre åpenhetstradisjoner enn i Norge. Selv om loven ikke kommer direkte til anvendelse, kan det være naturlig at en organisasjon som IDI, som mottar betydelige tilskudd til driften over NORADs budsjett og som har som formål å medvirke til demokrati og god forvaltning i utviklingsland, tilstreber stor grad av åpenhet og innsyn. Ombudsmannen minner om at offentlighet kan praktiseres selv om offentlighetsloven ikke gjelder. Dette er også påpekt i eget brev til IDI i dag.»

## 10.

### Uttalelser fra et departement til et annet i forbindelse med intern departementshøring

(Sak 2002–1517)

*A klaget til ombudsmannen over at Fiskeridepartementet under henvisning til offentlighetsloven § 5 andre ledd bokstav c hadde avslått As begjæring om innsyn i departementets uttalelse til Miljøverndepartementet om kystverneplan for Nordland. Uttalelsen var ikke avgitt «som ledd i den alminnelige høringsbehandling», jf. offentlighetsloven § 5 annet ledd tredje punktum. Spørsmålet var om det burde vært utvist meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.*

*Ombudsmannen fant at uttalelsen i vesentlig grad var av faglig karakter innenfor departementets ansvarsområde, og at den ikke inneholdt fortrolige politiske vurderinger. Når slike uttalelser avgis utenom den alminnelige høringsbehandlingen, bør meroffentlighet praktiseres i størst mulig utstrekning. Sett i lys av at Stortinget har bedt om større grad av innsyn i korrespondanse mellom departementene, også i saker hvor det foreligger uenighet, fant ombudsmannen at det knyttet seg begrunnet tvil til Fiskeridepartementets avgjørelse. Departementet ble bedt om å vurdere saken på nytt.*

*Fiskeridepartementet foretok deretter en ny vurdering av saken, og gav A innsyn i uttalelsen.*

Miljøverndepartementet oversendte 2. november 2001 utkast til kystverneplan for Nordland til Fiskeridepartementet. Fiskeridepartementet avgav uttalelse 29. november 2001.

Den 4. februar 2002 fremsatte A begjæring om innsyn i Fiskeridepartementets uttalelse. Departementet avsto begjæringen under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c. Departementet viste til at uttalelsen ikke var avgitt som et ledd i Miljøverndepartementets «alminnelige høringsbehandling» av saken, men som en intern fremleggelse av saken for berørte departementer før avsluttende behandling i statsråd. Offentlighetsloven § 5 andre ledd tredje punktum, som fastslår at dokumenter som er «innhentet som ledd i den alminneli-

ge høringsbehandling av lover, forskrifter eller lignende saker» skal være offentlige, var derfor ikke anvendelig.

I As klage over avslaget het det at A «fracfaller klagen, dersom Justisdepartementet i sin uttalelse i saken gir Fiskeridepartementet rett i dets vedtak».

Justisdepartementets lovavdeling kom med uttalelse i saken 14. mars 2002, hvor det ble konkludert med at det ble funnet «klart at denne foreleggelsen ikke kan anses som en del av den alminnelige høringsbehandlingen, og at dokumentet dermed kan unntas fra offentlighet». Lovavdelingen begrunnet sitt standpunkt med at det hadde vært en alminnelig høring av kystverneplanen i 1995 og 1997, og at forslaget til verneplan ble oversendt Miljøverndepartementet for avsluttende behandling etter at den alminnelige høringsbehandlingen var avsluttet.

Lovavdelingen uttalte også at hvis man i vid utstrekning holder departementene utenfor den alminnelige høringen av generelle saker, ville dette kunne uthule bestemmelsen i offentlighetsloven § 5 andre ledd tredje punktum. Denne fremgangsmåten burde derfor bare brukes der det er et reelt og saklig behov for det.

A kom på denne bakgrunn tilbake til saken overfor Fiskeridepartementet, og bad om å bli gjort kjent med hvilke reelle og saklige hensyn som tilsa at kystverneplanen ble holdt utenfor den alminnelige høringen.

I sitt svar på denne henvendelsen uttalte Fiskeridepartementet at de to departementenes behov for å kunne gjennomføre bilaterale drøftelser og avklaringer utgjorde en tilstrekkelig saklig og reell begrunnelse for å unnta korrespondansen mellom departementene fra offentlighet. Det ble også vist til at innsyn i fragmenter av en verserende diskusjon ville kunne gi et misvisende bilde av saken.

A klaget etter dette saken inn for ombudsmanen. Det ble funnet grunn til å undersøke saken nærmere herfra, og saken ble forelagt Fiskeridepartementet for uttalelse. Under henvisning til at departementet ikke hadde funnet å kunne praktisere meroffentlighet, ble departementet bedt om en redegjørelse for hvorfor disse hensynene var så tungtveiende i den foreliggende saken at de gav grunnlag for å nekte innsyn.

I Fiskeridepartementets redegjørelse het det at det hadde vært vanskelig å komme til enighet på administrativt nivå, og at det fra begge parter hadde vært lagt til grunn at saken måtte løses gjennom forhandlinger mellom politisk ledelse i de to departementene. Når Fiskeridepartementet valgte å unnta sin uttalelse til kystverneplan fra offentlighet, var dette således primært av hensyn til at det ville være uheldig i forhold til forventet politisk diskusjon og løsning av saken å offentliggjøre enkelthetene rundt diskusjonstemaet. Tilsvarende ville offentliggjøring av de forutgående drøftelser og synspunkter på administrativt nivå være uheldig ved å kunne gi før-

inger for påfølgende politiske diskusjoner mellom departementssjefene. Videre burde det også være mulig for administrasjonen å unnta fra offentlighet korrespondanse vedrørende forberedelse og avklaring av problemstillinger for politisk drøftelse. Departementet viste i den forbindelse til uttalelsen i St.meld. nr. 32 (1997–98) side 60 om behov for å kunne unnta fra offentlighet saker «som vil kunne ut i statsrådsbehandling eller behandling i regjeringskonferanse», hvilket var tilfelle i nærværende sak.

I As merknader til dette ble det pekt på at for grunneierne var det av stor interesse å bli kjent med vesentlige uttalelser i saksbehandlingen og om deres område bør fredes og omfanget av fredningen. Dersom de berørte departementers uttalelser skulle unntas fra offentlighet, vil det ikke være mulighet for å komme med synspunkter på de momenter departementene har kommet med i saken.

A pekte videre på at innholdet i St.meld. nr. 32 (1997–98) side 60 og Innst. S. nr. 21 (1998–99) belyser problemene omkring å praktisere offentlighet bl.a. i forhold til uttalelser departementer imellom. Innholdet gav imidlertid ikke noen ubetinget støtte til Fiskeridepartementets avslag. Derimot hadde stortingskomiteen gitt uttrykk for at det burde gis større grad av innsyn i korrespondanse departementene imellom. Komiteen hadde presisert at uenighet mellom departementene om hvordan en sak bør behandles, i seg selv ikke burde medføre unntak fra offentlighet.

Fiskeridepartementet kom etter dette med nye merknader. Departementet uttalte at det hadde forståelse for at alle relevante synspunkter er av interesse for berørte parter. Planforslaget hadde imidlertid vært gjennom en vanlig høringsprosess der alle har hatt anledning til å uttale seg. Etter departementets oppfatning var høringsprosessen primært begrenset til å omfatte selve planforslaget og ikke departementets merknader til dette. Klagerens mer generelle ønske om innsyn i departementets uttalelse i saken måtte settes opp mot forvaltningens vurdering av at denne burde unntas offentlighet som følge av behov for avklaringer på både administrativt og politisk nivå.

Videre viste departementet til den generelle hjemmel for unntak fra offentlighet som finnes i offentlighetsloven § 5 andre ledd første setning bokstav c og andre setning, om henholdsvis dokument utarbeidet av et departement til bruk i et annet departement og innhenting av slikt dokument. Unntaket fra dette utgangspunkt for dokumenter utarbeidet som ledd i en alminnelig høring innebærer således et avvik fra hovedregelen. I denne saken ble det lagt til grunn at det angjeldende dokument ikke var utarbeidet som ledd i en alminnelig høringsrunde, slik at unntaksregelen ikke kom til anvendelse. Det avgjørende var således om det var reelt og saklig grunn til å unndra dokumentet fra offentlighet.

### **I mitt avsluttende brev til Fiskeridepartementet uttalte jeg:**

«Selv om offentlighetsloven § 5 andre ledd bokstav c gir hjemmel for unntak fra offentlighet, plikter Fiskeridepartementet å vurdere om det likevel kan gis innsyn i dokumentet helt eller delvis, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

I Lovavdelingens uttalelse het det som nevnt at «hvis man i vid utstrekning holder departementene utenfor den alminnelige høringen av generelle saker, vil dette kunne uthule bestemmelsen i offentlighetsloven § 5 andre ledd tredje punktum. Denne fremgangsmåten bør derfor bare brukes der det er et reelt og saklig behov for det».

Jeg kan slutte meg til dette. Dette er også i samsvar med de signaler som er gitt i St.meld. nr. 32 (1997–98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen og Innst. S. nr. 21 (1998–99). Utredningsinstruksen åpner for enkel omgåelse av offentlighetslovens regel om innsyn i departementenes uttalelser i forbindelse med alminnelig høringsbehandling. Den klare hovedregel må derfor være at departementene skal høres i den alminnelige høringsbehandlingen, og at det må foreligge reelle og saklige grunner for å kunne innhente øvrige departementers synspunkter på annen måte for å unngå offentlighet.

I Innst. S. nr. 21 (1998–99) side 10 heter det:

«Komiteen er av den oppfatning at det i størst grad kan gis innsyn i saker/korrespondanse mellom departementene. At det er uenighet mellom departementer om hvordan en sak bør behandles, bør ikke i seg selv medføre unntak fra offentlighet.»

På samme sted uttaler komiteen imidlertid også følgende:

«Komiteen støtter Regjeringen i at saker som vil kunne komme til statsrådsbehandling eller behandling i regjeringskonferanse, eller hvor den enkelte statsråd treffer avgjørelse etter politiske overlegninger med ett eller flere av de øvrige regjeringsmedlemmer, kan unntas fra offentlighet. Komiteen ser det som en selvfølge at Regjeringen bør kunne ha mulighet til å foreta fortrolige politiske vurderinger uten at offentligheten får kjennskap til det.»

Som begrunnelse for unntak fra offentlighet har Fiskeridepartementet anført at det har vært vanskelig å komme til enighet på administrativt nivå i Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet, og at saken derfor må løses «gjennom forhandlinger mellom politisk ledelse i de to departementene». Departementet har lagt til grunn at offentlighet vil kunne gi føringer for de påfølgende politiske diskusjoner mellom departementssjefene.

Det er klart at dette kan utgjøre et reelt og saklig behov for unntak fra offentlighet. Jeg kan imidlertid ikke uten videre se at uttalelsen fra Fiskerideparte-

mentet i dette konkrete tilfellet inneholder «fortrolige politiske vurderinger». Uttalelsen har i all hovedsak et faglig innhold knyttet til departementets sektorområde. Som ledd i departementets saksbehandling har saken vært oversendt Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet og Kystdirektoratet for vurdering, og uttalelsene fra disse fagorganene er innarbeidet i departementets brev. Jeg viser her til Regjeringens uttalelser i St.meld. nr. 32 (1997–98) kapittel 5.4.4.3 om at «departementets høringsuttalelser med faglige synspunkter og faktiske opplysninger bør avgis som ledd i den alminnelige høringsrunden, mens fortrolige politiske vurderinger kan gis til kjenne på annen måte», for eksempel i forbindelse med forberedelsen av et regjeringsnotat. Jeg viser også til uttalelsen i Innst. S. nr. 21 (1998–99) nevnt ovenfor, hvor det heter at «uenighet mellom departementer om hvordan en sak bør behandles, bør ikke i seg selv medføre unntak fra offentlighet». Etter mitt syn er det nettopp dette som er tilfelle når det gjelder denne konkrete uttalelsen. Det er åpenbart uenighet mellom departementene, men denne uenigheten har ikke gitt seg utslag i fortrolige politiske vurderinger, men er holdt på et faglig nivå på dette stadiet i saksbehandlingen av verneplanen.

Når slike uttalelser, som i vesentlig grad synes å være av faglig karakter innenfor departementets ansvarsområde, avgis utenom den alminnelige høringsbehandlingen, bør det praktiseres meroffentlighet i størst mulig utstrekning. Særlig gjelder dette dersom Miljøverndepartementets foreleggelse utenom den alminnelige høringsbehandling ikke primært er begrunnet med behovet for fortrolige politiske vurderinger. Hva som har vært Miljøverndepartementets begrunnelse for denne behandlingsmåten, er det ikke gitt uttrykkelige opplysninger om. Ut fra det som er opplyst, kan det imidlertid se ut som foreleggelsen av verneplanen for berørte departementer er den alminnelige saksbehandlingsprosedyre Miljøverndepartementet følger i slike saker. Det kan i såfall tyde på at foreleggelsen for de berørte departementene ikke har skjedd for å kunne foreta nødvendige politiske vurderinger av fortrolig karakter.

Det er likevel klart at saken vil kunne komme til statsrådsbehandling. Uttalelsene i Innst. S. nr. 21 (1998–99) kan tilsa at slike saker i sin helhet kan unntas fra offentlighet. Etter min oppfatning må dette imidlertid nyanseres noe. Mange saker vil kunne komme til statsrådsbehandling uten at det kan påvises noe reelt og saklig behov for å unnta de enkelte dokumenter i saken fra offentlighet. Uttalelsen i Innst. S. nr. 21 (1998–99) må antas særlig å sikte til dokumenter i forbindelse med utarbeidelse av regjeringsnotater, utkast til regjeringsnotater og eventuelle andre dokumenter hvor det utveksles fortrolige politiske vurderinger i forkant av statsrådsbehandlingen. Som nevnt ovenfor, kan jeg ikke se at Fiskeridepartementets uttalelse er av en slik karakter. Jeg presiserer i denne forbindelse at innsynskravet gjelder Fiskerideparte-

mentets uttalelse 29. november 2002 og ikke den etterfølgende saksbehandlingen på politisk nivå departementene i mellom.

Sett i lys av at Stortinget har bedt om større grad av innsyn i korrespondanse mellom departementene, finner jeg etter dette at det knytter seg «begrunnet tvil» til Fiskeridepartementets avgjørelse om å hemmeligholde uttalelsen, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Jeg ber departementet vurdere saken på nytt i lys av de synspunktene som er nevnt her. Jeg forutsetter at dette skjer før kystverneplanen skal behandles i statsråd.»

Fiskeridepartementet foretok deretter en ny vurdering av saken. Under henvisning til at de politiske drøftelsene mellom Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet nå var avsluttet, samt på bakgrunn av ombudsmannens uttalelse, fant Fiskeridepartementet å kunne gi A innsyn i uttalelsen.

## 11.

### Innsyn i anbudsdokumenter

(Sak 2001/0941)

*Fylkesmannen i Oslo og Akershus avsto As begjæring om innsyn i dokumenter som inneholdt opplysninger om priser og enkelte andre betingelser vedrørende en avtale Oslo kommune hadde inngått med et firma som leverte piggdekkoblater.*

*Ombudsmannen uttalte at opplysninger om priser og forretningsvilkår kan omfattes av taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13, og at unntak fra offentlighet for opplysninger det her var tale om ofte kan være nødvendig for å sikre tillitsforholdet mellom partene. På den annen side uttalte han at det knyttet seg prinsipielle betenkeligheter til å unnta slike opplysninger, og at det derfor måtte påvises konkrete konkurransemessige hensyn som – av hensyn til den private part – tilsa unntak.*

*Ombudsmannen fant ikke at det var påvist slike konkurransemessige hensyn i saken. Opplysningene kunne imidlertid unntas med hjemmel i offentlighetsforskriften 14. februar 1986 nr. 351 punkt V (anbudsdokumenter), jf. offentlighetsloven § 11 annet ledd. Argumentene mot taushetsplikt var imidlertid også relevante i meroffentlighetsvurderingen. Det knyttet seg derfor «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», og fylkesmannen ble bedt om å vurdere innsynsspørsmålet på nytt.*

A begjærte overfor Oslo kommune, Samferdselsetaten, innsyn i dokumenter vedrørende kommunens avtale med en leverandør av piggdekkoblater. Kommunen avsto søknaden delvis, idet opplysninger om priser og enkelte andre betingelser for oppdraget ble unntatt fra offentlighet. Fylkesmannen i Oslo og Akershus stadfestet kommunens vedtak. Fylkesmannen begrunnet det delvise avslaget med at

unntak kunne forsvares ut fra «behovet for posisjonering for neste års anbudskonkurranse». Fylkesmannen fant at det var hjemmel i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 for å gjøre unntak. Fylkesmannen mente også å ha hjemmel for unntak i forskrift 14. februar 1986 nr. 351 punkt V, jf. offentlighetsloven § 11 annet ledd, og at det ikke var nødvendig å praktisere meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

A klaget til ombudsmannen og anførte at det ikke var hjemmel for å unnta prisene og andre betingelser fra offentlighet.

Saken ble tatt opp med fylkesmannen. Det ble spurt om hvilken vekt han hadde lagt på at piggdekkavgiften skulle oppheves da han vurderte taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Han ble også spurt om ikke opphevelsen burde tillegges vekt ved meroffentlighetsvurderingen etter offentlighetsloven § 11 annet ledd, jf. forskrift 14. februar 1986 nr. 351 punkt V, som gir adgang til å unnta alle dokumenter på saksområder der det overveide antall dokumenter er taushetsbelagte.

Fylkesmannen svarte at verken fylkesmannen eller kommunen var klar over at avgiften skulle oppheves da klagen var til behandling, og at han hadde «forståelse for» at spørsmålet om å praktisere meroffentlighet ble reist. Han opplyste også at årsaken til fylkesmannens betraktning om at «hemmelighold kan forsvares ut fra behovet for posisjonering for neste års anbudskonkurranse», var en forutsetning om «at avgiften var løpende aktuell også for årene fremover». Fylkesmannen skrev videre at Samferdselsetaten hadde opplyst at meroffentlighetsvurderingen «meget sannsynlig» ville fått samme utfall dersom vedtaket om opphevelse hadde foreligget ved behandlingen av klagen. Fylkesmannen oppfattet begrunnelsen for dette å være at kommunen stadig inviterer til nye anbudskonkurranser. Å frigi detaljer om «den enkelte anbyders prissetting» i denne saken ville etter kommunens mening kunne røpe «sensitive opplysninger» med relevans også i andre anbudskonkurranser. Kommunen mente at «behovet og forutsetningen om konfidensialitet må fortsatt respekteres om kommunen skal ha aktørenes tillit». Den konkluderte med at «hensynet til anbyder veier tyngre enn hensynet til allmennheten også etter at denne spesielle avgiften er kommet til opphør». Fylkesmannen opplyste at han var enig i kommunens synspunkter. Avslutningsvis framholdt fylkesmannen at han fortsatt vurderte forholdet «som underlagt taushetsplikten som følger av fvl. § 13 første ledd nr. 2 og at offentlighetsloven § 5 a er hjemmel for at opplysning om enhetspriser skal unntas fra offentlighet».

### I mitt avsluttende brev til Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttalte jeg:

«1. Det følger av lov 19. juni 1970 nr. 69 om offent-

lighet i forvaltningen (offentlighetsloven) § 2 første ledd at forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov.

Fylkesmannen har lagt til grunn at kommunen hadde hjemmel for å nekte innsyn både i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 og offentlighetsloven § 11 annet ledd, jf. forskrift 14. februar 1986 nr. 351 punkt V. Dette er fastholdt også etter at det ble klart at piggekkavgiften skulle oppheves.

2. Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 har forvaltningen taushetsplikt for opplysninger om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår».

Opplysninger om forretningsvilkår og priser kan omfattes av forvaltningsloven § 13. Fylkesmannen mener, slik jeg har forstått det, at offentliggjøring av pris m.v. kan føre til økonomisk tap for leverandøren selv om piggekkavgiften er opphevet. Kommunen inviterer stadig til anbudskonkurranser, og unntak er derfor nødvendig for at kommunen skal ha aktørens tillit.

3. Jeg er enig i at unntak fra offentlighet for opplysninger det her er tale om, ofte kan være nødvendig for å sikre tillitsforholdet mellom partene. Det knytter seg på den annen side prinsipielle betenkeligheter til å unnta slike opplysninger. En kommune disponerer sine midler på vegne av fellesskapet, og pressen og allmennheten kan derfor ha et beskyttelsesverdig ønske om innsyn. Det må på denne bakgrunn kreves en mer konkret påvisning av de konkurransemessige hensyn som tilsier unntak av hensyn til den private part etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Det vil ikke være i samsvar med taushetspliktbestemmelsens formål og hensynet bak offentlighetsprinsippet å beskytte mot offentliggjøring av enhver konkurransemessig uheldig opplysning.

4. Spørsmålet blir da om det i denne saken konkret er påvist konkurransemessige hensyn som kan tilsi taushetsplikt.

Innholdet i ulike anbud, herunder prisen, vil naturlig nok variere sterkt avhengig av hva anbudet gjelder. Et vesentlig forhold i denne saken er at piggekkavgiften i Oslo er opphevet. Behovet for «posisjonering for neste års anbudskonkurranse», jf. fylkesmannens vedtak 18. april 2001, vil derfor ikke være et relevant argument i taushetspliktsvurderingen. Det ville derimot være et relevant moment om det kunne påvises en relativt høy grad av sannsynlighet for at det i framtiden vil bli utlyst anbudskonkurranser av tilnærmet samme type eller samme karakter. I slike tilfeller kan det ikke utelukkes at det vil kunne være skadelig for den aktuelle anbyderen om eventuelle konkurrenter fikk kjennskap til den til-

budte prisen. På den annen side vil forutsetninger og rammebetingelser ofte endres i forhold til eventuelle framtidige anbudskonkurranser. Ikke minst gjelder det dersom anbudskonkurransen Oslo kommune utlyser gjelder noe annet enn piggekkavgift.

Det underliggende konkurransegrunnlaget, og avtalen som ble inngått mellom Oslo kommune og leverandøren om «trykking, distribusjon, respons-håndtering og lagerhold av piggekkoblater for trafikanter i Oslo for perioden 2000/01», synes å være av en såvidt spesiell karakter at det er vanskelig å forestille seg at offentliggjøring av prisen skulle kunne skade selskapet i eventuelle framtidige anbudskonkurranser. Prisene er knyttet direkte opp til kravene i dette konkrete avtaleforholdet.

Skulle det likevel vise seg å bli aktuelt med tilsvarende ordninger med avgift for bruk av piggekk i andre byer, der det ikke er helt usannsynlig at leverandøren vil delta, vil dette kunne være et relevant argument i vurderingen.

Slik saken er opplyst for meg, kan jeg ikke se at fylkesmannen konkret har påvist konkurransemessige hensyn som tilsier unntak av hensyn til den private part. De beste grunner taler derfor, slik jeg ser det, for at opplysningene ikke var underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

5. Fylkesmannen har videre lagt til grunn at det var hjemmel for å unnta prisopplysningene i offentlighetsloven § 11 annet ledd, jf. forskrift 14. februar 1986 nr. 351 punkt V.

Det framgår både av vedtaket 18. april 2001 og brevet hit 5. september 2001 at fylkesmannen har vurdert om det bør praktiseres meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Konklusjonen ble imidlertid at dette ikke er «tilrådelig», jf. brevet hit 5. september 2001.

Etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd plikter forvaltningen å vurdere om et dokument, eller opplysninger i et dokument, bør gjøres kjent selv om det etter bestemmelse i lov eller forskrift kan unntas fra offentlighet. Det er avslaget på en begjæring om innsyn som må begrunnes, ikke innsynsretten. Meroffentlighet skal praktiseres dersom det ikke foreligger et reelt og saklig begrunnet behov for å nekte offentligheten innsyn.

Argumentene og synspunktene ovenfor under punkt 3 og 4 vil komme tilsvarende til anvendelse i meroffentlighetsvurderingen. Jeg kan ikke se at det er påvist avgjørende grunner for ikke å praktisere meroffentlighet.

6. Jeg er kommet til at det knytter seg «begrunnet tvil» til forhold av betydning i saken, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 § 10. Jeg anbefaler derfor at fylkesmannen vurderer saken på nytt. I den nye vurderingen vil det være naturlig at selskapet uttaler seg om forholdet til taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.»

## 12.

**Innsyn i foredragsmateriell i forbindelse med salg av andeler i statens direkte økonomiske engasjement i olje- og gassvirksomheten**

(Sak 2001–1942)

*Aftenposten klaget til ombudsmannen over at Olje- og energidepartementet av slo å gi innsyn i foredragsmateriell departementet hadde benyttet i forbindelse med salg av statens direkte økonomiske engasjement i olje- og gassvirksomheten (SDØE). Departementets avslag var hjemlet i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.*

*Ombudsmannen uttalte at det sentrale spørsmålet i saken var om dokumentene det var begjært innsyn i, var av en slik karakter og hadde et slikt innhold at en offentliggjøring vil kunne skade statens økonomiske interesser. På bakgrunn av departementets begrunnelse, som var holdt på et relativt generelt plan, fant ombudsmannen at det knyttet seg «begrunnet tvil» til departementets avslag. Ombudsmannen anmodet om at departementet vurderte innsynsavslaget på nytt.*

*Departementet foretok etter dette en ny vurdering av saken, og besluttet å gi innsyn i alle dokumentene.*

Saken gjaldt Olje- og energidepartementets (OED) avslag på en begjæring om innsyn i foredragsmanuskript/lysark som var benyttet i forbindelse med salg av 6,5 % av statens direkte økonomiske engasjement i olje- og gassvirksomheten (SDØE).

Dokumentene det ble begjært innsyn i, var benyttet av en ekspedisjonssjef i OED i et møte mellom departementet og de selskapene som på forhånd hadde vist interesse for å delta i salgsprosessen. Materialet ble gjort kjent for alle møtedeltakerne, mot at disse avga en skriftlig erklæring om konfidensialitet.

Aftenpostens innsynsbejæring ble fremsatt i brev til departementet 7. september 2001. Begjæringen ble avslått av departementet i brev 14. september samme år. Som grunnlag for avslaget ble det vist til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a.

Aftenposten brakte saken inn for ombudsmannen. I klagen ble det bl.a. anført at salgsprosessen vanskelig kunne sees å bli skadelidende selv om offentligheten skulle få innsyn i hvordan salget skulle foregå. Videre ble det vist til at Stortinget hadde lagt føringer for salget, og at dette tilsa at opinionen burde få mulighet til «å se om forutsetningene følges».

Ombudsmannen tok saken opp med OED. Under henvisning til alternativet «økonomiforvaltning» i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a, ble departementet bedt om å redegjøre nærmere for hvordan en offentliggjøring av det materialet det var begjært innsyn i, kunne få betydning for det konkurransemessige aspektet ved statens salg av eierandelene i SDØE. Det ble også bedt om kommentarer til vilkåret i § 6 første ledd nr. 2 a om at hemmelighold må

være påkrevet. Avslutningsvis ble departementet anmodet om å redegjøre for sitt syn på spørsmålet om meroffentlighet.

I OEDs svarbrev ble det fremholdt at en offentliggjøring av det aktuelle materialet «kunne medføre uttalelser knyttet til salgsprosessen og sammensetningen av salgsobjektene som på en negativ måte kan tenkes å innvirke på de vilkår man oppnår ved salget». I lys av dette, samt de store verdiene 6,5 % av SDØE representerer, anså departementet det påkrevet å unnta dokumentene fra offentlighet. Hensynet til opinionens interesse på bakgrunn av at Stortinget hadde lagt føringer for salget, mente departementet var ivaretatt gjennom en pressemelding om salget 7. september 2001. For øvrig opplyste departementet at det hadde vurdert spørsmålet om hel eller delvis meroffentlighet, men hadde kommet til at hensynene som tilsa hemmelighold i saken, var av en slik art og styrke at de måtte slå igjennom.

Aftenposten kom med merknader til departementets svar. Det ble bl.a. påpekt at departementets hemmelighold ikke syntes å være begrunnet i behovet for konfidensialitet rundt opplysningene i saken, men ønsket om å unngå en offentlig diskusjon om salget. Aftenposten fremholdt at det OED tydeligvis fryktet, var at «noen faktisk kan ha mening om opplysningene og det de driver med bak lukkede dører».

OED fastholdt sitt syn på saken, og presiserte at bekvemmelighetshensyn ikke utgjorde noen del av begrunnelsen for hemmeligholdet.

**I mitt avsluttende brev til Olje- og energidepartementet uttalte jeg:**

«Det følger av offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 2 første ledd at «(f)orvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov». Det er ikke reist spørsmål om dokumentene det er begjært innsyn i er å anse som «forvaltningens saksdokumenter» i lovens forstand. Jeg kan heller ikke se at det er grunn til å betvile det. Jeg viser i den forbindelse til ombudsmanens årsmelding for 1999 s. 139 flg.

Bestemmelsen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a lyder:

«Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

-----  
2) Dokument hvor unntak er påkrevet av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller personalforvaltning.»

Departementet har i denne saken lagt til grunn at det er alternativet «økonomiforvaltning» som kommer til anvendelse.

Formålet med § 6 nr. 2 bokstav a er å beskytte det offentlige økonomiske interesser. Bestemmelsen tar i første rekke sikte på å verne det offentlige privatøkonomiske interesser og forhandlingsposi-



sjon mot tap eller redusert gevinst, altså det konkurransemessige aspektet.

Det fremgår av lovens ordlyd at et dokument kan unntas fra offentlighet etter bestemmelsen dersom det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av statens økonomiforvaltning. Dette er strenge vilkår. I Ot.prp. nr. 4 (1981–82) heter det på s. 29–30 om vilkåret «påkrevd»:

«Någjeldende § 6 nr. 2 gjelder dokumenter «hvor unntak er påkrevet» osv. Dette tilsier at ikke ethvert dokument som inneholder opplysninger av denne typen kan unntas. I samsvar med dette antar departementet at unntaket normalt ikke bør gå lenger enn til disse opplysningene, slik at det i prinsippet bør kunne praktiseres offentlighet for de øvrige delene av dokumentet. På samme måte som for § 6 nr. 1 bør imidlertid unntakshjemmelen omfatte dokumentet som sådant, da det ofte kan være vanskelig å skille ut de opplysningene som bør beskyttes.»

Videre heter det på s. 50–51 i proposisjonen:

«På samme måte som i dag er det forutsetningen at dokumentene bare kan unntas fra offentlighet så langt slikt unntak er påkrevd. Dette vil bl.a. si at dokumentene etter omstendighetene kan bli offentlige etter at vedkommende forhandlinger eller tiltak er gjennomført. Det vil videre gjelde en spesiell oppfordring til å praktisere delvis meroffentlighet i disse sakene, dersom det er mulig.»

Hensynene for offentlighet må vurderes opp mot de mulige skadevirkninger en offentliggjøring kan medføre. I denne helhetsvurderingen må det imidlertid tas i betraktning at lovens hovedregel er offentlighet, og at ordlyden i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a stiller som vilkår for å gjøre unntak fra offentlighet at det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av statens økonomiforvaltning.

Det sentrale spørsmålet i saken er om de dokumentene det er begjært innsyn i, er av en slik karakter og har et slikt innhold at en offentliggjøring vil kunne skade statens økonomiske interesser.

Dokumentene (20 sider) inneholder opplysninger om hva det er som selges, herunder om sammensetningen av salgsobjektene og om salgsprosessen videre fra 7. september 2001. Dette omtales imidlertid nærmere først på sidene 6 til 20. Sidene 1 til 5 inneholder, så vidt jeg kan se, kun innledende og lite sensitive opplysninger fra departementets side om bl.a. behandlingen av saken i Stortinget og hvilke forutsetninger for salget som kan trekkes ut av det, samt opplysninger om hvilke samarbeidspartnere departementet har alliert seg med i salgsprosessen. Side 16 inneholder utelukkende opplysninger om hvilke personer hos departementets samarbeidspartnere de interesserte kan kontakte, og på sidene 17–20 er det gitt veiledning om web-basert informasjon.

Som forklaring på hvorfor en offentliggjøring av dokumentene i denne saken vil være av konkurran-

semessig betydning for staten, har departementet i brev hit 1. november 2001 vist til at en offentliggjøring vil «kunne medføre uttalelser knyttet til salgsprosessen og sammensetningen av salgsobjektene som på en negativ måte kan tenkes å innvirke på de vilkår man oppnår ved salget» (min utheving).

Etter mitt syn er det tvilsomt om man utelukkende på bakgrunn av en slik generell mulighet for negativ omtale av salgsprosjektet kan forsvare et hemmelighold etter § 6 første ledd nr. 2 a. Muligheten for negativ omtale som kan skade statens forhandlingsposisjon som selger, synes å være avledet og usikker. Uten nærmere avgrensning ville for øvrig departementets argumentasjon på dette punkt kunne føre til at man via § 6 første ledd nr. 2 bokstav a nærmest gjeninnførte et generelt unntak fra offentlighet for det offentliges forretningsvirksomhet.

Selv om det skulle foreligge en nærliggende mulighet for negativ omtale av salgsprosjektet som kan svekke statens forhandlingsposisjon, kan det uansett reises spørsmål om lovens øvrige vilkår for unntak er oppfylt. Jeg viser til at hemmelighold i tilfelle må være «påkrevd» for en «forsvarlig gjennomføring» av salgsprosessen. Dette er, som nevnt, et strengere lovtilvilkår, og en teoretisk mulighet for skade på statens konkurransemessige posisjon er ikke tilstrekkelig.

Det er her tale om opplysninger som alle de potensielle kjøperne (etter det opplyste ca. 27 selskaper) er kjent med. Det er grunn til å tro at vilkårene knyttet til salgsprosessen og den økonomiske verdien av salgsobjektene, vil bli inngående analysert og vurdert av de konkurrerende kjøperne uavhengig av den offentlige omtale salgsprosessen vil få. Det må videre legges til grunn at opplysningene gir et riktig bilde av salgsobjektene og salgsprosessen, slik at muligheten for misforståelser eller feiltolkinger ikke synes særlig aktuell. Parallellen til en vanlig *anbudsinnsbydelse* synes nærliggende. Disse vil normalt ikke kunne unntas fra offentlighet. Riktignok gjelder salget her relativt store verdier slik at skaden – dersom den skulle inntre – ville kunne være stor. Hensynet til at det her er tale om store verdier som forvaltes på vegne av fellesskapet, tilsier imidlertid samtidig åpenhet rundt salget: Offentlig innsyn sikrer allmennheten mulighet til å kontrollere at fellesskapets ressurser forvaltes forsvarlig og at Stortingets forutsetninger for salget følges opp.

På bakgrunn av den begrunnelse departementet har gitt, som er holdt på et relativt generelt plan, kan jeg ikke se at lovens vilkår for unntak for offentlighet er oppfylt. Min konklusjon blir derfor at det knytter seg «begrunnet tvil» til departementets avslag på Aftenpostens begjæring om innsyn, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Departementet anbefales å vurdere innsynsavslaget på nytt.

Under enhver omstendighet kan det ikke være grunnlag for å unnta samtlige av dokumentene fra offentlighet. Jeg viser i den forbindelse særlig til mi-

ne merknader ovenfor knyttet til innholdet av sidene 1–5 og 16–20. Etter mitt syn er det i det minste nødvendig å utvise meroffentlighet for disse dokumentene, jf. i denne sammenheng den foran siterte uttalelsen i Ot.prp. nr. 4 (81–82) s. 50–51.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva departementet foretar seg i saken.»

Departementet vurderte saken på nytt, og besluttet å gi innsyn i alle dokumentene.

### 13.

#### **Innsyn i utkast til rapporter utarbeidet av Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane**

(Sak 2002–1050)

*NRK Østlandssendingen klaget til ombudsmannen over Samferdselsdepartementets praktisering av offentlighetsloven § 4. Luftfartstilsynet hadde avslått innsyn i to utkast til rapporter utarbeidet av Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane (HSLB). I forbindelse med behandlingen av klagen på avslaget antok departementet at offentlighetsloven § 4 gav hjemmel til å utsette offentlighet frem til de berørte parter hadde hatt anledning til å uttale seg og til HSLB hadde hatt anledning til å rette opp eventuelle feil.*

*Ombudsmannen uttalte at offentlighetsloven § 4 oppstiller strenge vilkår for at det kan besluttes utsettelse av offentlighet. Det må foretas en konkret vurdering av lovens to kumulative vilkår. For at det skal foreligge et «direkte misvisende bilde av saken» må det kreves at det er tale om klare og betydelige skjevheter. Et noe ufullstendig eller ubalansert bilde er ikke tilstrekkelig. Videre må det foreligge en rimelig fare for at samfunnsmessige eller private interesser kan påføres skade av et visst omfang og betydning. Ombudsmannen presiserte også at det forvaltningsorgan som har dokumentet i hende har en selvstendig plikt til å ta stilling til om det kan offentliggjøres selv om det er utarbeidet av et annet organ. NRK Østlandssendingen anmodet Luftfartstilsynet om innsyn i to utkast til rapporter utarbeidet av Havarikommisjonen for sivil luftfart, nå Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane (HSLB). Rapportene var oversendt Luftfartstilsynet som ledd i høringsbehandlingen av rapportutkastene. Luftfartstilsynet avslo anmodningen under henvisning til offentlighetsloven § 4 og § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13. NRK Østlandssendingen påklaget avslaget til Samferdselsdepartementet. Departementets avgjørelse forelå etter at de endelige rapportene var avgitt. NRK Østlandssendingen fikk innsyn i rapportene og i rapportutkastene. I avgjørelsen gav departementet noen generelle kommentarer til sin forståelse og praktisering av offentlighetsloven § 4.*

NRK Østlandssendingen brakte saken inn for ombudsmannen under henvisning til den forståelse og praktisering av offentlighetsloven § 4 som var kommet til uttrykk i forbindelse med departementets behandling av den konkrete begjæringen om innsyn. Det ble også gjort gjeldende at Luftfartstilsynets praksis var i strid med offentlighetsloven.

Selv om NRK Østlandssendingens innsynsbe-  
gjæring i rapportutkastene var tatt til følge, ble saken tatt opp til nærmere undersøkelse. Dette hadde sammenheng med følgende generelle uttalelse fra departementet:

«I henhold til § 17, 1. og 2. ledd i forskrift av 22.1.2002 nr. 61 om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart, jf. luftfartsloven § 12–5, skal de som er berørt av en undersøkelse forelegges et utkast til rapport før saken avsluttes og rapporten offentliggjøres slik at de får anledning til å fremkomme med det de mener er nødvendig for å kunne ivareta sitt tarv. Utkast til endelig rapport vil i motsetning til en foreløpig rapport være annerledes i oppbygging og form. Der vil all informasjon som er fremkommet under undersøkelsen bli analysert og vurdert med hensyn til betydning for å forklare hendelsesforløp, årsaksforhold og innvirkning på sikkerheten ved den aktuelle virksomheten. En del av denne informasjon vil foreligge i form av vitneutsagn. Erfaringsmessig er vitneutsagn upresise og kan lett lede til feil konklusjoner med hensyn til betydning for sikkerheten. Departementet ser ikke bort fra at det vil være fare for at berørte parter kan bli utsatt for overlast på feilaktig grunnlag dersom de skal fratras retten til å komme med korrigeringer før rapporten offentliggjøres og saken avsluttes. Departementet antar at det vil være i strid med god forvaltningsskikk å frata de berørte parter denne muligheten. Vi antar derfor at det er hjemmel i offentlighetsloven § 4 for å utsette offentlighet til de berørte parter er gitt mulighet til å uttale seg og HSLB har kunnet rette opp eventuelle feil.»

På denne bakgrunn ble det herfra bedt om en nærmere redegjørelse for departementets tolkning og anvendelse av offentlighetsloven § 4.

I sin redegjørelse hit erkjente departementet at det kunne «reises spørsmål ved om uttalelsen ga en fullt ut adekvat fremstilling av hva departementet anser som gjeldende rett». Departementet understreket at HSLBs saksdokumenter som hovedregel er offentlige, og at det ved vurderingen etter offentlighetsloven § 4 må tas hensyn til alle de offentlig tilgjengelige dokumentene i saken. Videre ble det fremholdt at spørsmålet om offentlighetsloven § 4 gir grunnlag for utsatt offentlighet må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

Når det gjaldt de foreløpige rapportene som er utarbeidet av HSLB, jf. forskrift 22. januar 2002 nr. 61 om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser (heretter kalt forskriften) § 17 fjerde ledd, anførte departementet at disse ikke vil inneholde kommisjonens tolkninger og vurderinger,

men kun faktiske opplysninger. Offentliggjøring av en foreløpig rapport ville etter departementets oppfatning «sjelden medføre at noen berørte kan bli åpenbart skadelidende på grunn av HSLB eventuelle feilvurderinger av innholdet selv om de berørte ikke har fått anledning til å uttale seg før offentliggjøring».

Departementet viste videre til at utkast til rapport, jf. forskriften § 17 første ledd, inneholder «i tillegg til faktadelen en analysedel som inneholder HSLBs beskrivelse av kommisjonens vurdering av sikkerhetsrisiko, analyse av bakenforliggende årsaksforhold, oppfatning og tolkning av det foreliggende faktamateriale i saken».

I departementets svarbrev het det om dette:

«Departementet mener at analysedelen med påfølgende konklusjoner og tilrådinger i utkast til rapport må gis en konkret vurdering av i forhold til om den kan gi et misvisende bilde og om noen kan bli skadelidende ved at de ikke har fått anledning til å imøtegå vurderingene før utkastene blir offentliggjort.»

Samferdselsdepartementet fremholdt blant annet at en havarirapport har til formål å forebygge luftfartsulykker og at den ikke er bestemmende for enkeltpersoners rettigheter eller plikter. Det kan imidlertid føles som en belastning for enkeltmennesker å komme i kommisjonens søkelys. Departementet nevnte de etterlatte, særlig ektefelle og barn av besetningen, som en utsatt part i forhold til undersøkelsesprosessen. Offentliggjøring av mulig feilaktige opplysninger eller feiltolkninger, for eksempel feil begått av flygere, flygeledere eller transportselskap, kan skape skadevirkninger i forhold til både etterlatte og selskapet. Etter departementets oppfatning ville tidspunktet for offentliggjøring og omtale i media i så måte være av avgjørende betydning. Selv om utkastet til rapport er merket med at det er en foreløpig fremstilling som er ute på høring nettopp med det formål å avdekke eventuelle feil eller feiltolkninger, og selv om den berørte kan få sine innvendinger innarbeidet i den endelige rapporten, vil skaden kunne være påført den berørte ved offentliggjøring av utkastet.

Videre ble det opplyst at det var vurdert å endre forskriften § 17 første ledd slik at de berørte som hovedregel måtte møte opp i kommisjonens lokaler for å lese utkastet og fremsette sine merknader istedenfor at rapportutkastet ble sendt dem. I og med at rapportutkastet i et slikt tilfelle ikke ble sendt ut av forvaltningsorganet, ville det heller ikke være offentlig før saken var ferdigbehandlet, jf. offentlighetsloven § 3. Samferdselsdepartementet fant imidlertid at dette ikke var noen hensiktsmessig løsning for de involverte.

#### **I mitt avsluttende brev til Samferdselsdepartementet uttalte jeg:**

«Det følger av § 16 i forskrift 22. januar 2002 nr. 61

om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart at «[o]ffentlighetslovens regler gjelder for undersøkelsesmyndighetens virksomhet». Denne forskriften trådte i kraft 1. mars 2002, men den samme regelen var inntatt i den nå opphevede forskrift 18. juni 1993 nr. 539 om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart § 18. I det følgende forholder jeg meg til den gjeldende forskriften. Det er for øvrig ikke avgjørende for denne saken at forskriften § 16 stadfester at offentlighetsloven gjelder for HSLBs virksomhet, da NRK Østlandssendingens innsynsbegjæring var fremmet overfor Luftfartstilsynet hvor offentlighetsloven gjelder.

Offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 2 fastslår at forvaltningens saksdokumenter som hovedregel er offentlige. I § 4 er forvaltningen gitt adgang til å beslutte utsatt offentlighet i særlige tilfeller.

Offentlighetsloven § 4 lyder slik:

«Vedkommende forvaltningsorgan kan bestemme at det i en bestemt sak først skal gjelde offentlighet fra et senere tidspunkt i saksforberedelsen enn hva som følger av § 3, såfremt de da foreliggende dokumenter antas å gi et direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser.»

Bestemmelsen oppstiller strenge vilkår for at det kan besluttes utsatt offentlighet. En forutsetning for at utsatt offentlighet kan besluttes er at de foreliggende (eksisterende) offentlige dokumentene i saken gir et «*direkte* misvisende bilde av saken og at offentlighet *derfor* kan skade *åpenbare* samfunnsmessige eller private interesser» (mine uthevninger). Bestemmelsen krever en konkret vurdering, jf. uttrykket «i en bestemt sak», og er kun ment for særlige unntakstilfeller.

Jeg har merket meg at departementet har presisert at det ved vurderingen av om offentlighetsloven § 4 kommer til anvendelse, må tas hensyn til alle de offentlig tilgjengelige dokumentene i saken i tillegg til at det må foretas en *konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle*. Dette kom ikke i tilstrekkelig grad frem i departementets avgjørelse 18. april 2002. Jeg har i den forbindelse merket meg at departementet har erkjent at de generelle uttalelsene i avgjørelse 18. april 2002 om tolkningen av offentlighetsloven § 4 ikke «ga en fullt ut adekvat fremstilling av hva departementet anser som gjeldende rett».

Departementet har i svarbrev 10. juli 2002 opplyst at det som hovedregel anses som uproblematisk å gi innsyn i foreløpige rapporter utarbeidet av HSLB, jf. forskriften § 17 fjerde ledd, da disse i all hovedsak inneholder faktiske opplysninger. Når det gjelder utkast til rapporter, jf. forskriften § 17 første ledd, forstår jeg departementet slik at det for disse rapportene oftere kan bli aktuelt å beslutte utsatt offentlighet etter en konkret vurdering. Samferdsels-

departementet har fremholdt at hensynet til berørte private parter kan tale for at disse gis anledning til å kommentere kommisjonens foreløpige funn og vurderinger før rapportutkastet offentliggjøres.

Jeg kan gi min tilslutning til departementets generelle vurderinger på dette punktet. De hensynene og interessene departementet nevner er saklige og relevante og kan i det konkrete tilfellet innebære at det er adgang til å beslutte utsatt offentlighet, jf. offentlighetsloven § 4.

Det må imidlertid i hvert enkelt tilfelle foretas en konkret vurdering av om offentlighetsloven § 4 er anvendelig. Det faktum at de berørte partene ikke har fått anledning til å kommentere rapportutkastet, er ikke i seg selv ensbetydende med at offentlighetsloven § 4 kommer til anvendelse. Offentlighetsloven § 4 oppstiller to kumulative vilkår som må være oppfylt. For det første kreves at de tilgjengelige dokumentene i saken må «antas å gi et direkte misvisende bilde av saken» (min utheving). Det er med andre ord det samlede bildet de foreliggende dokumentene gir på det aktuelle tidspunktet som er vurderingstemaet. Videre må det være tilstrekkelige holdepunkter for å anta at en offentliggjøring vil gi et direkte misvisende bilde. Det er heller ikke tilstrekkelig at dokumentene kan gi et noe ufullstendig eller ubalansert bilde av saken. Det må kreves at det er tale om klare og betydelige skjevheter, jf. Frihagen, Offentlighetsloven, bind I (1994) side 316–317. For det andre kreves det at offentlighet kan «skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser» (min utheving). Det er tilstrekkelig at det foreligger en rimelig fare for at disse interessene kan bli skadet, men det må samtidig være fare for skade av et visst omfang og betydning, jf. at det i bestemmelsen heter at interessene må være «åpenbare».

Et moment i denne konkrete vurderingen er forskriften § 17 tredje ledd hvor det fremgår at «[p]ersoner som er innblandet i luftfartsulykker eller luftfartshendelser, skal være sikret anonymitet i rapporten». Jeg legger til grunn at kravet til anonymitet også gjelder for rapportutkastet. Det faktum at de berørte partene er anonymisert i rapportutkastet, er et relevant moment i vurderingen av om offentlighetsloven § 4 kan anvendes. Dette forholdet medfører at det skal mer til før de private interessene departementet viser til, kan antas bli skadelidende ved offentliggjøring av rapportutkastet.

Samferdselsdepartementet bes om nødvendig iverksette tiltak for å sikre at en korrekt forståelse av offentlighetsloven § 4 legges til grunn ved behandlingen av fremtidige innsynssaker, både i departementet og i Luftfartsverket og HSLB.

Jeg har merket meg at Luftfartstilsynet i brev 14. februar 2002 til departementet har anført at rapportutkastet inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13. Tilsynets hjemmelshenvisning er mangelfull, i og med at det ikke er presisert hvilket ledd, eventuelt

nummer, i forvaltningsloven § 13 Luftfartstilsynet mener kommer til anvendelse. Ut fra de foreliggende opplysningene kan jeg vanskelig se at rapportutkastene inneholder taushetsbelagte opplysninger. Videre finner jeg grunn til å presisere at ethvert forvaltningsorgan som mottar en begjæring om innsyn i et dokument det har i hende, har plikt til å ta selvstendig stilling til hvorvidt dokumentet kan offentliggjøres, uavhengig av om dokumentet er utarbeidet av det aktuelle forvaltningsorganet eller ikke. Dette innebærer at Luftfartstilsynet har plikt til å avgjøre hvorvidt det kan gis innsyn i rapportutkast fra HSLB som er sendt til Luftfartstilsynet, selv om tilsynet ikke har utarbeidet rapporten og således ikke har «kontroll» over innholdet, jf. Luftfartsverkets brev 28. februar 2002 til departementet.

Jeg har også merket meg at det på HSLBs rapportutkast er anført «[i]kke off. § 5, jf. 4». NRK Østlandssendingen har i klage 22. mai 2002 fremholdt at dette *rutinemessig* påføres rapportutkastene. I denne forbindelse vil jeg bemerke at hjemmelshenvisningen er mangelfull i og med at det ikke er angitt hvilket ledd i offentlighetsloven § 5 som er anvendt. Jeg vil også understreke at det for hvert enkelt rapportutkast skal foretas en konkret vurdering av om offentlighetslovens unntaksbestemmelser kommer til anvendelse. Det er i strid med offentlighetsloven dersom rapportutkastene automatisk unntas offentlighet med hjemmel i § 4. Jeg minner i denne forbindelse om at tidligere regler om utsatt offentlighet for «saker om undersøkelse av hendingsforløpet ved ulykker», gitt i kgl. res. 11. juni 1971, ble opphevet ved endringer av offentlighetsloven § 4 i 1982.

Samferdselsdepartementet bes ta opp mine merknader på hensiktsmessig måte med Luftfartstilsynet og HSLB.»

#### 14.

##### **Innsyn i rapport fra dyrevernemndas inspeksjon – spørsmål om opplysningene gjaldt noens personlige forhold og om betydningen av senere dom i saken**

(Sak 2001–1821)

*A klaget til ombudsmannen over at Statens dyrehelsetilsyn, fylkesveterinæren, under henvisning til offentlighetsloven § 5 a første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, hadde avslått en begjæring om innsyn i dyrevernemndas rapport fra en inspeksjon av en gårdsbesetning. Spørsmålet var bl.a. om det var riktig at opplysningene i rapporten var underlagt taushetsplikt siden eieren av gården senere var blitt dømt for to forhold som var omtalt i rapporten.*

*Ombudsmannen uttalte at opplysningene i rapporten gjaldt et lovbrudd som den aktuelle bonden var dømt for å ha begått. Det var således ikke spørsmål om å offentliggjøre en anmeldelse, dvs. et «an-*

tatt» straffbart forhold. Etter straffeprosessloven § 28, jf. påtaleinstruksen § 4–1, kan enhver kreve utskrift av dom i en bestemt straffesak, dersom det ikke gjelder et forbud mot offentlig gjengivelse. Opplysningene i klagen om at dom var avsagt gav derfor nemnda og fylkesveterinæren en klar foranledning til å innhente dommen og vurdere innsynsbegjæringen i lys av denne. Dette gjaldt både i forhold til vurderingen av om opplysningene gjaldt «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, og i forhold til forvaltningsloven § 13 a nr. 3 om at opplysningene var «alminnelig tilgjengelig andre steder». Ombudsmannen konkluderte med at innsynsbegjæringen ikke var behandlet i samsvar med bestemmelsene i offentlighetsloven, og Statens dyrehelsetilsyn ble bedt om å se på saken på nytt.

Statens dyrehelsetilsyn vurderte deretter saken på nytt og kom til at klageren kunne gis innsyn i inspeksjonsrapporten.

Saken gjaldt innsyn i rapport fra en inspeksjon av besetningen på en gård. Eieren av gården ble på bakgrunn av de forhold som ble avdekket under inspeksjonen, anmeldt av dyrevernemnda og senere dømt for to tilfeller av overtredelse av dyrevernløven. A anførte i klagen hit at han også selv var «innblandet» i en dyrevernsak og at han – som ledd i forberedelsen til en mulig hovedforhandling i sin egen sak – ønsket innsyn i inspeksjonsrapporten. Begjæringen om innsyn ble avslått, sist av Statens dyrehelsetilsyn, fylkesveterinæren. Begrunnelsen for avslaget var at opplysningene i rapporten ble ansett å falle inn under forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 «noens personlige forhold», jf. offentlighetsloven § 5 a første ledd.

I klagen til ombudsmannen anførte A at taushetsplikten ikke kunne gjelde for rapporten fordi saken allerede var alminnelig kjent i distriktet. Saken hadde vært omtalt i media, og A hadde selv fått tilgang til hele dommen ved «kontrollert gjennomlesning» ved domstolen. Han anførte også at det gjaldt en inspeksjonsrapport i næring og at slike rapporter uansett ikke skal inneholde personlige opplysninger, men kun opplysninger av bedriftsmessig/næringsmessig art. For øvrig, hevdet han, ville eventuelle personlige opplysninger enkelt kunne sladdes ut. I tillegg klaget han over sen saksbehandling i dyrevernemnda.

Klagen ble forelagt Statens dyrehelsetilsyn, fylkesveterinæren. I brevet ble det bedt opplyst om mer-offentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd var vurdert, og herunder om det var vurdert å gjøre deler av dokumentet kjent. Videre ble det bedt om kommentarer til As anførsel om at rapporten ikke kunne sies å være omfattet av taushetsbestemmelsen i forvaltningsloven så lenge saken hadde vært omtalt i media og han hadde fått lese hele dommen, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Det ble også bedt opplyst om fylkesveterinæren hadde foretatt seg noe

for å rettlede nemnda om offentlighetsloven ut over det som fremgikk om denne i vedtaket. Anførlene om sen saksbehandling i nemnda ble bedt kommentert.

I sitt svarbrev opplyste Statens dyrehelsetilsyn at fylkesveterinæren vurderte det slik at mer-offentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd ikke var aktuelt her hvor avslaget var hjemlet i offentlighetsloven § 5 a første ledd. Dokumenter som faller inn under denne bestemmelsen, skal unntas fra offentlighet. Fylkesveterinæren vurderte det slik at «samtlige opplysninger i inspeksjonsrapporten, unntatt dyreeiers navn og adresse samt navnene på de nemndsmedlemmer som var tilstede», falt inn under forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Opplysningene som falt utenfor, var kjent for klageren fra før, slik at offentlighet etter § 5 a annet ledd ikke var aktuelt.

Det ble ellers vist til at klageren ikke hadde fremlagt dommen for dyrevernemnda eller fylkesveterinæren og at det ikke fremgikk av begjæringen at dommen var omtalt i media. Når det gjaldt spørsmålet herfra om rettleiding til nemnda, ble det vist til at fylkesveterinæren ikke har instruksjonsmyndighet over nemnda, men at det praktiseres en ordning hvor hver nyoppnevnte nemnd gis innføring i offentlighetslovens og forvaltningslovens bestemmelser. Fylkesveterinæren fant det ellers vanskelig å «gi konkrete kommentarer til det forhold at dyrevernemnda synes å ha brukt svært lang tid på å behandle As begjæring om dokumentinnsyn», men gav uttrykk for at en saksbehandlingstid på ni måneder i nemnda er uakseptabel dersom det ikke skulle være en spesiell årsak til denne.

### **I mitt avsluttende brev til Statens dyrehelsetilsyn, fylkesveterinæren, uttalte jeg:**

#### *«Saksbehandlingstiden*

Dyrevernemndas rapport fra inspeksjonen 17. august 2000 er datert 3. oktober 2000. Klagerens begjæring om innsyn ble fremsatt 20. august 2000, dvs. mer enn en måned før rapporten ble skrevet. Etter purringer 4. oktober 2000 fra klageren og 27. april 2001 fra advokat, ble begjæringen avslått ved dyrevernemndas vedtak 10. mai 2001, dvs. om lag syv måneder etter at den ble skrevet og ni måneder etter at begjæringen ble fremsatt.

Statens dyrehelsetilsyn, fylkesveterinæren, har til saksbehandlingstiden i nemnda bemerket:

«Fylkesveterinæren finner det vanskelig å gi konkrete kommentarer til det forhold at dyrevernemnda X synes å ha brukt svært lang tid på å behandle As begjæring om dokumentinnsyn.

På generelt grunnlag vil vi dog bemerke at «uten ugrunnet opphold» i offl. § 9, 1. ledd forstås dit hen at nemnda har rett til å vurdere om andre arbeidsoppgaver må prioriteres. Det må være adgang til å ta hensyn til hvor arbeidskrevende og vanskelig det er å ta stilling til begjæringen og det må være adgang til å ta hensyn til

nemndas arbeidsmengde for øvrig. I tillegg må den kunne bruke den tiden som trengs til selve vurderingen, men ut over det skal begjæringen behandles så raskt som mulig.

Med mindre det skulle være spesiell årsak til det, vurderer fylkesveterinæren at 9 måneders behandlingstid er uakseptabel hva gjelder begjæring om dokumentinnsyn.»

Det følger av lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen § 9 første ledd at en begjæring om innsyn skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Ved revisjonen av loven i 1982 ble det fremholdt at begjæring om innsyn skal behandles «forholdsvis snart» (Ot.prp. nr. 4 (1981–1982) s. 42). Departementet vurderte den gang også om det burde settes en frist på ti dager. En slik frist ble ikke innført, men jeg har på s. 11 i Dokument nr. 4:1 (1997–1998) om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet, pekt på at forslaget kan «tjene som en veiledende norm for hva som normalt bør betraktes som en lengstefrist». Jeg uttalte samtidig at de fleste begjæring bør «kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle praktiske vanskeligheter». Regjeringen har sluttet seg til disse uttalelsene om saksbehandlingen i Stortingsmelding nr. 32 (1997–1998) s. 97 og s. 100. Mine uttalelser i Dokument nr. 4:1 (1997–1998) gjaldt konkret i forhold til begjæring om innsyn fra pressen, men vil også gjelde som et utgangspunkt i forhold til andre som begjærer innsyn etter offentlighetsloven.

En saksbehandlingstid på syv måneder etter at rapporten ble skrevet (og ni måneder etter at begjæringen om dokumentinnsyn ble fremsatt) vil etter dette normalt være uakseptabelt. Om det i saken her forelå spesielle omstendigheter som medførte praktiske vanskeligheter med å avgjøre saken tidligere, er ikke dyrevernemnda blitt gitt anledning til å uttale seg om. Saken illustrerer imidlertid at spørsmålet om hva som er akseptabel saksbehandlingstid i saker om innsyn etter offentlighetsloven, bør inngå i den innføring som fylkesveterinæren gir de nye nemndene, samt ved tilbakemeldinger til distriktsveterinærene.

### *Realiteten*

Etter offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 2 første ledd er forvaltningens saksdokumenter offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov.

I lovens § 5 a er det gitt unntak fra dette for opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt. Forvaltningsloven 10. februar 1967 § 13 første ledd nr. 1, som gjelder taushetsplikt i forvaltningssaker, lyder:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1) noens personlige forhold, eller ---.»

Drøftelsen av spørsmålet om inspeksjonsrapporten inneholdt opplysninger om «noens personlige forhold», vil jeg dele opp i tre; før dommen (pkt. 1), etter at dom var avsagt (pkt. 2) og til slutt spørsmålet om (eventuelle) opplysninger som fremgikk av rapporten, men ikke av dommen, var offentlige (pkt. 3).

1. Klageren fremsatte en «bestilling av inspeksjonsrapport» for dyrevernemnda. Han oppgav at det gjaldt inspeksjonsrapport fra rutineinspeksjon foretatt på en gård. Navnet på bonden eller gården stod ikke i begjæringen. Han viste til at han var blitt kjent med inspeksjonen gjennom media (Fædrelandsvennen og Radio NRK Sørlandet). Det var der blitt opplyst at en kalv var beordret avlivet fordi en halslenke hadde skåret seg inn i halsen på den. Det var også opplyst at en fra lensmannskontoret var blitt tilkalt til gården på grunn av det nemnda fikk se der. Klageren hadde på dette tidspunkt ikke kjennskap til hvilke reaksjoner bonden ville motta ut over det som fremgikk om dette i media. I avisartikkelen fra Fædrelandsvennen fremgikk om dette at «En bonde på Y blir politianmeldt for vanskjøtsel av dyr på gården sin». Hva som fremgikk i Radio NRK Sørlandet, er ikke opplyst.

Det fremgår av inspeksjonsrapporten at det i forbindelse med inspeksjonen på møtet i nemnda ble vedtatt å anmelde bonden. Det fremgår ikke noe om hvorfor rapporten er datert over en måned etter at vedtaket ble fattet, og dette forholdet har heller ikke vært undersøkt herfra. Det er imidlertid på det rene at det fra og med 3. oktober 2000 forelå en rapport med opplysning om anmeldelse av bonden og bakgrunnen for dette. Det sentrale spørsmålet er om opplysninger om anmeldelse er opplysninger om «noens personlige forhold», slik at det ikke kunne gis innsyn i rapporten.

Lovavdelingen i Justisdepartementet har i en uttalelse 22. august 1989 lagt til grunn at «opplysninger i en anmeldelse som knytter mistanke om en straffbar handling til en bestemt person», som hovedregel må anses å være undergitt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Dette standpunktet har jeg sluttet meg til, bl.a. i en sak som gjaldt prismyndighetenes offentliggjøring av opplysninger ved anmeldelse for brudd på prislovgivningen, som er gjengitt i årsmeldingen for 1990 s. 85. Jeg uttalte her at et viktig forhold ved vurderinger av offentliggjøring av mistanke om lovbrudd, er at det gjelder opplysninger i en fase av sakens behandling da utfallet er uvisst og hvor det erfaringsmessig kan komme til å bli det i lang tid fremover. Jeg viser også til saker i årsmeldingen for 1988 s. 76 og årsmeldingen for 1994 s. 35. I årsmeldingen for 1988, som gjaldt Kredittilsynets kontrollvirksomhet og spørsmålet om offentliggjøring av pressemelding om anmeldelse, er det videre (s. 80) vist til at det forhold at det i forvaltningsloven § 13 b nr. 6 særskilt er gitt

adgang til å anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller kontrollmyndigheten, indikerer at opplysningene ellers normalt går inn under taushetsplikten.

I en sak i årsmeldingen for 2000 s. 88, som gjaldt offentliggjøring av opplysninger om anmeldelse av ulovlig hogst, fant jeg – i motsetning til i de sakene som allerede er nevnt – at det ikke var grunnlag for å kritisere at en anmeldelse var offentliggjort. Om vurderingstemaet uttalte jeg at selv om utgangspunktet er at opplysninger om mulige lovovertrædelser er ansett for å være beskyttet av taushetsplikten, er det enighet om at spørsmålet likevel må vurderes konkret, jf. Arvid Frihagen, Offentlighetsloven, Bind II, 1994, s. 51 flg. der det vises til Justisdepartementets uttalelse og tidligere ombudsmannsuttalelser. Hva som er «noens personlige forhold», må tolkes ut fra et skjønn, der det avgjørende er hva som vanligvis vil betraktes som personlig. Momenter vil være om de faktiske forholdene som en anmeldelse, eller en annen rapport om lovovertrædelse bygger på, er alminnelig kjent, samt arten av de opplysningene om en persons antatte straffbare forhold som vurderes offentliggjort.

Dyrevernemnda traff vedtak om innsynsspørsmålet 10. mai 2001, men synes da ikke å være kjent med dommen, og begrunnet avslaget slik:

«De har ikke oppgitt navn på bonden. Gjelder det en inspeksjon hvor det er avdekket mangler, vil ikke nemnda utlevere en slik rapport, jf. forvaltningslovens § 13 pkt. 1.»

Ut fra den begrunnelse som ble gitt, kan jeg ikke se at det ble foretatt en konkret vurdering av om opplysningene i rapporten var av en slik karakter at de falt inn under begrepet «noens personlige forhold». Det fremgår heller ikke at det er vurdert om hele eller deler av rapporten kunne offentliggjøres dersom den ble anonymisert.

Allerede i begjæringen om innsyn opplyste klageren at inspeksjonen var omtalt i Radio NRK Sørlandet og i Fædrelandsvennen. Det følger av forvaltningsloven § 13 a nr. 3 at taushetsplikten ikke er til hinder for at «opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, for eksempel når de er «alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder»». Slik jeg forstår nemndas begrunnelse, ble det heller ikke vurdert om oppslagene fikk betydning i forhold til spørsmålet om offentliggjøring.

2. Dom i saken ble avsagt i Kristiansand byrett (tingrett) i mars 2001. Opplysninger om dommen ble gitt i klagen og var dermed kjent for dyrevernemnda under den forberedende klagebehandlingen og for fylkesveterinæren under klagebehandlingen.

Ifølge straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 § 28, jf. påtaleinstruksen 28. juni 1985 § 4–1, kan enhver kreve utskrift av en dom i en bestemt straffe-

sak, dersom det ikke gjelder et forbud mot offentlig gjengivelse. Det var ikke gitt forbud mot offentlig gjengivelse i dommen. Dommen var etter dette i sin helhet offentlig, også før den var rettskraftig. (Mitt kontor har ved henvendelse til Kristiansand tingrett fått opplyst at dommen ikke ble anket.)

Betydningen av at dom var falt, ble kommentert slik av fylkesveterinæren i brevet hit:

«Det klager opplyste i anken var at --- «sakens avslutning og personens navn» --- er alminnelig tilgjengelig i byrettens dom. Videre opplyste han at han hadde lest dommen, og hadde den i sin besittelse. Han fremla ikke dommen for dyrevernemnda eller fylkesveterinæren og det sees ikke å fremgå av klagers eller hans advokats skriv (vedleggene 3 og 4) at dommen ble omtalt i media. Heller ikke fremgikk det at inspeksjonsrapporten helt eller delvis var gjengitt i dommen eller i hvilken grad dommen omhandler de forhold som omtales i inspeksjonsrapporten. Da klager på denne bakgrunn anmodet om innsyn i inspeksjonsrapporten, vurderte fylkesveterinæren at innholdet i denne ikke er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.»

Jeg deler ikke fylkesveterinærens syn her. Opplysningene i inspeksjonsrapporten som klageren ønsker innsyn i, gjaldt ikke lenger opplysninger om et «antatt» straffbart forhold, men et lovbrudd som den aktuelle bonden var dømt for å ha begått. Opplysningen i klagen om at dom var avsagt gav derfor nemnda og fylkesveterinæren en klar foranledning til å innhente dommen og vurdere innsynsbegjæringen i lys av denne. Jeg viser til forvaltningsloven § 33 annet og femte ledd om at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak i klagesak treffes, jf. offentlighetsloven § 9 siste ledd. Når dommen i sin helhet var offentlig etter reglene i straffeprosessloven, var dette et moment som det måtte legges vekt på i vurderingen av om de samme opplysningene var offentlige etter offentlighetsloven. Dette gjaldt både i forhold til vurderingen av om opplysningene fortsatt kunne sies å gjelde «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, og i forhold til forvaltningsloven § 13 a nr. 3 om at opplysningene var «alminnelig tilgjengelig andre steder».

3. Det siste spørsmålet blir om det var opplysninger i rapporten som ikke fremgikk av dommen, og som var av en slik karakter at de måtte anses for å være beskyttet mot offentliggjøring i medhold av offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Når det gjelder momentene i vurderingen, viser jeg til det som er nevnt om denne bestemmelsen i pkt. 1.

Jeg har gått gjennom rapporten og dommen. Etter det jeg kan se, er alle opplysninger av betydning i rapporten gjengitt i dommen. Jeg går derfor ikke nærmere inn på dette spørsmålet her.

4. På bakgrunn av de forhold jeg har påpekt ovenfor, ber jeg om at fylkesveterinæren ser på sa-

ken på nytt i lys av mine merknader og at jeg blir orientert om den nye vurderingen. Dersom fylkesveterinæren mener det foreligger opplysninger som nevnt under pkt. 3, må dette særskilt begrunnes.»

Statens dyrehelsetilsyn, fylkesveterinæren, vurderte deretter saken på nytt og kom til at klageren kunne gis innsyn i inspeksjonsrapporten.

## 15.

### Innsyn i Riksadvokatens interne instruksjoner om utradisjonelle etterforskningsmetoder

(Sak 2000–0734)

*Riksadvokaten avslo en begjæring fra A om innsyn i Riksadvokatens interne instruksjoner om «utradisjonelle etterforskningsmetoder», og etter klage opprettholdt Justisdepartementet avslaget. A brakte saken inn for ombudsmannen og anførte bl.a. at instruksene måtte anses som forskrifter etter forvaltningslovens regler. Etter at ombudsmannen tok opp saken med departementet, ble det gitt fullt innsyn i en del av dokumentene. For to dokumenter ble det imidlertid lagt til grunn at offentlighetsloven § 6 første ledd bokstav c kom til anvendelse.*

*Ombudsmannen sluttet seg til Justisdepartementets og Riksadvokatens syn om at de aktuelle instruksene ikke var forskrifter etter forvaltningsloven, og at de ikke var omfattet av offentlighetsloven § 1 tredje ledd. Dokumentene var derfor i utgangspunktet offentlige etter offentlighetsloven § 2 og kunne heller ikke unntas med hjemmel i offentlighetsloven § 5a om unntak for opplysninger undergitt taushetsplikt.*

*Ombudsmannen hadde ikke merknader til at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c i utgangspunktet kom til anvendelse. Etter en konkret vurdering fant departementet at det kunne praktiseres delvis meroffentlighet i Riksadvokatens midlertidige retningslinjer 2. oktober 1998 for infiltrasjon og provokasjonslignende tiltak på internett, men ikke for Riksadvokatens retningslinjer 9. mars 1988 for infiltrasjon i narkotikasaker. Ombudsmannen fant ikke grunnlag for innvendinger mot dette.*

A klaget til ombudsmannen over avslag på begjæring om innsyn i Riksadvokatens interne instruksjoner om «utradisjonelle etterforskningsmetoder». Etter klage ble begjæringen opprettholdt av Justisdepartementet. Departementet sluttet seg til Riksadvokaten, som hadde fremholdt at det ikke var plikt til å offentliggjøre instruksene, og heller ikke grunn til å utvise meroffentlighet.

De aktuelle dokumentene var i første rekke:

- midlertidige retningslinjer 2. oktober 1998 for infiltrasjon og provokasjonslignende tiltak på internett. (Med kopi av brev 9. februar 2000 hvor det fremgår at retningslinjene fortsatt gjelder.)
- Kopi av Riksadvokatens brev 9. mars 1988 til

Oslo politikammer om retningslinjene for infiltrasjon i narkotikasaker.

- Kopi av tre brev fra Riksadvokaten datert henholdsvis 1. desember 1987, 30. januar 1990 og 7. juli 1994 med retningslinjer for bruk av elektronisk peileutstyr i politiet.

A mente bl.a. at Riksadvokatens og Justisdepartementets håndtering av disse spørsmålene var i strid med Norges forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8 fordi de aktuelle etterforskningsmetodene i stor utstrekning etter sin art måtte regnes som et inngrep i retten til respekt for privat- og familieliv. A fremholdt at Norge ikke hadde lovgivning som hjemmelsgrunnlag for politiets bruk av ordinære og ekstraordinære etterforskningsmetoder.

Henvendelsen ble lagt frem for Justisdepartementet. Fra ombudsmannens brev siteres:

«Det fremgår imidlertid at retningslinjene også i stor grad inneholder Riksadvokatens syn på i hvilken grad ulike «utradisjonelle» etterforskningsmetoder er tillatt. I Riksadvokatens brev 30. mars 1999 er det videre understreket at siktemålet med direktivene er å sikre at ikke politiet og påtalemyndigheten anvender metodene på en slik måte at de kan komme til å krenke «den private sfære». Samtidig foreligger det lite lovgivning på området, og grensen for hvilke metoder som kan foretas uten lov hjemmel synes ofte å være vag eller skjønnsmessig.

Ombudsmannen ber departementet om å redegjøre for om ikke hensynene for meroffentlighet – uavhengig av om offentlighetsloven kommer til anvendelse – er sterke i en situasjon som beskrevet ovenfor. Vil det ikke være et klart behov for offentlighet omkring påtalemyndighetens syn på grensene for hvilke etterforskningsmetoder som er tillatt, når disse grensene ikke er fastsatt i lov? Ombudsmannen viser i denne forbindelse til klagerens brev i saken, der det synes å fremgå at ett av siktemålene hans er å vurdere om det syn påtalemyndigheten har på gjeldende rett, er i samsvar med de nasjonale og internasjonale rettskildefaktorer som finnes.

I lys av det ovennevnte ber ombudsmannen om at departementet gjennomgår de rundskrivene klagen gjelder og redegjør for om ikke klageren i hvert fall bør kunne gis innsyn i deler av (enkelte av) rundskrivene. Der departementet mener at et slikt delvis innsyn ikke bør kunne skje, ber ombudsmannen om at det gis en nærmere begrunnelse for dette knyttet til de enkelte deler av rundskrivene. I den grad rundskrivene inneholder en angivelse av grensene for lovlig virksomhet på området, ber vi om en særskilt nøye begrunnelse dersom departementet mener at det ikke er grunnlag for å utvise meroffentlighet.»

Etter å ha innhentet en uttalelse fra Riksadvokaten, svarte departementet at de aktuelle instruksene og retningslinjene ikke var forskrifter i forvaltningslovens forstand. Om anvendelsen av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c, skrev departe-



mentet:

«Riksadvokaten finner det utvilsomt at denne bestemmelsen kommer til anvendelse på de instruksjoner og retningslinjer som Riksadvokaten har gitt om de midler og metoder som kan anvendes. Når slik informasjon på politiets hånd er taushetsbelagt, er dette begrunnet i at politiet gis en betydelig taktisk fordel hvis kriminelle miljøer eller andre potensielle lovovertredere ikke i detalj kjenner til hvilke midler og metoder som politiet kan benytte, eller hvilke begrensninger de er pålagt. Blir slik informasjon kjent, kan det gi flere negative virkninger for kriminalitetsbekjempelsen. Slik kunnskap kan brukes til å teste ut om politiet er involvert, for eksempel om de har infiltrert et kriminelt miljø. Dessuten kan slik kunnskap føre til at de kriminelle legger opp virksomheten slik at den ikke kan avsløres eller stanses med de midler politiet er gitt anledning til å bruke.

Justisdepartementet slutter seg til riksadvokatens vurderinger. Opplysninger om hvilke etterforskningsmetoder som kan benyttes og hvilke begrensninger som gjelder for de ulike metodene, vil kunne falle inn under unntaket i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 c. Det er et vilkår at det må foreligge en noenlunde klar og direkte risiko for at offentlighet vil motvirke tiltaket, jfr. Frihagen: Offentlighetsloven II, side 128. Unntaket skjerpes ytterligere ved vilkåret om at unntak må være «påkrevd» av hensyn til tiltakets effektivitet.

Kriminalitetsbekjempelse er et av departementets prioriterte satsingsområder. Kriminalitetsutviklingen viser fremvekst av alvorlig og brutal voldskriminalitet tilknyttet spesielle og lukkede miljøer. Narkotikakriminaliteten er på fremmarsj og det identifiseres stadig nye og yngre brukergrupper og nesten alle politidistrikter melder om beslag av alle typer narkotika. I de senere [år] er også straffbare handlinger knyttet til Internett blitt et betydelig problem. I tillegg til dette representerer den internasjonale, grenseoverskridende og ofte godt organiserte kriminaliteten en stor trussel. Dersom informasjon om politiets midler og metoder, som er nedfelt i instruksjoner fra riksadvokaten som leder av påtalemyndigheten, gjøres offentlig tilgjengelig, vil dette kunne virke ødeleggende for det betydelige arbeid som er nedlagt for å bekjempe den alvorlige kriminaliteten.»

Departementet og Riksadvokaten kom til at A kunne få innsyn i Riksadvokatens åtte punkter om provokasjon fra 1980, Riksadvokatens rundskriv 26. april 2000 om vederlag til politiets kilder og provokasjon som etterforskningsmetode samt retningslinjer 1. desember 1987, 30. januar 1990 og 7. juli 1994 om bruk av peileutstyr.

A fikk imidlertid ikke fullt innsyn i Riksadvokatens midlertidige retningslinjer 2. oktober 1998 om infiltrasjon og provokasjonslignende tiltak på internett og heller ikke innsyn i Riksadvokatens brev 9. mars 1988 med direktiver om infiltrasjon i narkotikasaker. Dokumentene ble unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c.

Departementet vurderte også om det kunne praktiseres hel eller delvis meroffentlighet i disse dokumentene. Brevet av 9. mars 1988 inneholdt en forholdsvis detaljert beskrivelse av hvor langt politiinfiltratører kunne gå når det gjelder befatning med narkotika, og departementet la til grunn at offentlighet ville kunne motvirke slike etterforskningstiltak. Det var derfor et reelt og saklig behov for ikke å praktisere delvis offentlighet for dette dokumentet.

Departementet fant imidlertid at det kunne praktiseres meroffentlighet for to av punktene i retningslinjene 2. oktober 1998 om infiltrasjon på internett.

Departementets brev ble sendt A for merknader, med unntak av ett punkt som departementet hadde unntatt offentlighet.

A fastholdt at rundskrivene var materielle forskrifter etter forvaltningsloven kapittel VII. Til støtte for dette viste han bl.a. til at regjeringen har nedsett et utvalg som skal vurdere å lovregulere politiets bruk av metoder for å forebygge kriminalitet. Videre gjorde han gjeldende at infiltrasjon som kriminalletterretningsmetode i utgangspunktet kan være en krenkelse av retten til respekt for privat- og familieliv eller korrespondanse, slik denne er vernet etter EMK artikkel 8 (1).

A hadde videre innvendinger mot offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c som hjemmelsgrunnlag for unntatt offentlighet. Han bestred at politiet ble gitt en betydelig taktisk fordel hvis kriminelle miljøer ikke i detalj kjente til hvilke metoder politiet kunne benytte. A fremholdt at innsynsrett for allmennheten bare kunne gi generell kunnskap om kriteriene for lovlig bruk av infiltrasjon som kriminalletterretningsmetode. Et overordnet mål med As innsynsanmodning hadde vært å fremprovosere en klar separasjon av de delene i rundskrivene som trolig inneholder bestemmelser av materiell forskrifts innhold, og de delene som måtte inneholde konkrete instruksjoner om politiets operative virksomhet når det gjelder kriminaletterretningsmetoder. Bare de førstnevnte bestemmelsene hadde borgere behov for å få kjennskap til.

Avslutningsvis tok A opp at deler av departementets brev var sladdet ut som unntatt offentlighet ved oversendelsen til ham. Han viste til at forvaltningsloven § 19 ikke gav hjemmel for å nekte partsinnsyn på det grunnlag at et dokument var unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c. A hadde videre ikke oppfattet det slik at departementet mente at dette punktet skulle sladdes før videresending til ham.

Departementet kom etter dette ikke med ytterligere merknader.

### **I mitt avsluttende brev til klager uttalte jeg:**

«Etter at De nå er gitt innsyn i enkelte av de etter spurte politidokumentene, er det to hoveddokumenter De klager over ikke å få se. Det er Riksadvoka-

tens midlertidige retningslinjer 2. oktober 1998 for infiltrasjon og provokasjonslignende tiltak på internett, og Riksadvokatens brev 9. mars 1988 til Oslo politikammer om retningslinjene for infiltrasjon i narkotikasaker.

Spørsmålet om utenforstående skal eller kan gis innsyn i Riksadvokatens retningslinjer om bl.a. sporing, infiltrasjon og provokasjon, avhenger av flere forhold, jf. Riksadvokatens brev 15. juni 2001 til Justisdepartementet (som De har fått kopi av). Riksadvokaten har vist til følgende utgangspunkter:

- Er normene av en slik karakter at de etter lovgivningen skal gjøres offentlig. I det foreliggende tilfellet er det aktuelle spørsmål om retningslinjene har karakter av forskrifter som etter forvaltningsloven § 38 skal offentliggjøres.
- Besvares foranstående helt eller delvis benektende må det avgjøres om retningslinjene omfattes av offentlighetsloven, eller om de etter lovens § 1 tredje ledd faller utenfor virkeområdet.
- Det neste spørsmål som oppstår er i tilfellet om innholdet i retningslinjene er taushetsbelagt slik at det etter offentlighetsloven § 5 a ikke er adgang til å gjøre det kjent.
- For det tilfellet at spørsmålet om innsyn ikke løses av foranstående reises spørsmålet om instruksene kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 6 nr. 2 c, og om det i tilfelle er tilstrekkelig grunn til å gjøre bruk av dette unntaket.»

### 1. Er instruksene forskrifter?

Justisdepartementet og Riksadvokaten har lagt til grunn at de aktuelle instruksene og retningslinjer ikke er forskrifter i forvaltningslovens forstand. Riksadvokaten har vist til at ingen av instruksene saken gjelder retter seg til allmennheten, og heller ikke gir publikum rettigheter eller pålegger dem plikter. Adressaten for instruksene er tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten, og det karakteristiske trekk ved dem er at lederen av virksomheten instruerer og gir retningslinjer for hvordan etterforskningsvirksomhet i enkelte typetilfeller skal eller kan utføres. For tjenestemennene er instruksene bindende. Ved en rettslig prøving er det ikke avgjørende for etterforsknings-skrittets lovlighet at instruksene er fulgt eller ikke.

Jeg kan vanskelig se at det er rettslig grunnlag for å kritisere Justisdepartementets og Riksadvokatens standpunkt.

### 2. Anvendelsen av offentlighetslovens bestemmelser

Jeg kan heller ikke se at det er rettslig grunnlag for å rette innvendinger mot Justisdepartementets og Riksadvokatens standpunkt om at instruksene ikke omfattes av offentlighetsloven § 1 tredje ledd. De

aktuelle dokumentene er derfor i utgangspunktet offentlige etter offentlighetsloven § 2. Dokumentene kan heller ikke unntas offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5a om unntak for opplysninger undergitt taushetsplikt.

Det sentrale spørsmålet er om dokumentene på grunn av sitt innhold kan unntas offentlighet etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c. Etter denne bestemmelsen kan dokumenter unntas fra offentlighet

«fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- eller reguleringsiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres».

Riksadvokaten og Justisdepartementet har lagt til grunn at bestemmelsen utvilsomt kommer til anvendelse på de instruksene og retningslinjer som Riksadvokaten har gitt om de midler og metoder som kan anvendes. Justismyndighetene har lagt vekt på at det er en betydelig fordel hvis kriminelle miljøer og potensielle lovovertredere ikke i detalj kjenner til hvilke midler og metoder politiet kan benytte, eller hvilke begrensninger de er pålagt. Dersom slik informasjon blir kjent, kan det gi negative virkninger for kriminalitetsbekjempelsen. Det kan ødelegge for muligheten for å avdekke og straffeforfølge kriminell virksomhet og sette tjenestemenn i fare. En annen virkning er at kriminelle kan legge opp virksomheten slik at den ikke kan avsløres eller stanses med de midler politiet er gitt anledning til å bruke.

Jeg har ikke merknader til det Riksadvokaten og Justisdepartementet har fremholdt, og jeg har ikke rettslig grunnlag for å kritisere at instruksene i utgangspunktet er unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c.

### 3. Meroffentlighet

Etter dette blir det et spørsmål om instruksene/retningslinjene likevel skal offentliggjøres etter reglene om meroffentlighet i offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

Prinsippet om meroffentlighet ble fremhevet av lovgiveren både ved vedtakelsen av offentlighetsloven i 1970 og ved de senere lovendringene i 1982 og 1993. Formålet med bestemmelsen i § 2 tredje ledd er at det skal praktiseres offentlighet i størst mulig utstrekning. Ved den nærmere skjønsmessige vurderingen i det konkrete tilfellet, må hensynene bak den aktuelle unntaksbestemmelsen avveies mot de grunner som taler for offentlighet. På bakgrunn av formålet med bestemmelsen om meroffentlighet og de klare uttalelsene i forarbeidene, har jeg tidligere lagt til grunn at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er *tungtveiende grunner* for å unnta dokumentet fra offentlighet (se Dokument nr. 4:1 for 1997–98 s. 15). I Justisdepartementets rundskriv G-69/98 om inn-

skjerping av praktiseringen av offentlighetsloven, er det lagt til grunn at det skal gis innsyn dersom det ikke foreligger «et reelt og saklig behov» for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet.

De har klaget over at deler av departementets begrunnelse i forbindelse med meroffentlighetsspørsmålet ble sladdet ut i oversendelsen til Dem. At det klages hit i en innsynssak, innebærer ikke at klageren får noen større rett til innsyn i forbindelse med ombudsmannens undersøkelser av saken. Ombudsmannen skal jo først undersøke selve spørsmålet om unntak fra offentlighet, og deretter uttale sin mening om dette spørsmålet.

Både Riksadvokaten og Justisdepartementet har foretatt en konkret vurdering av om det bør utvises meroffentlighet, men har ikke funnet grunnlag for å offentliggjøre Riksadvokatens retningslinjer for infiltrasjon i narkotikasaker og Riksadvokatens midlertidige retningslinjer om infiltrasjon og provokasjonslignende tiltak på internett.

Om brevet 9. mars 1988 skriver Justisdepartementet:

«Dette brevet inneholder en forholdsvis detaljert beskrivelse av hvor langt politiinfiltratører kan gå når det gjelder befatning med narkotika. Departementet legger til grunn at faren for at politiets infiltratører avsløres, vil bli større hvis brevet offentliggjøres, og at offentlighet dermed vil motvirke slike etterforsknings tiltak. Brevet inneholder stort sett bare beskrivelser av hvor langt politiet kan gå ved infiltrasjon og provokasjon og det er derfor et reelt og saklig behov for ikke å praktisere delvis offentlighet for dette dokumentet.»

Jeg finner ikke grunn til å rette innvendinger mot det departementet her fremholder.

Departementet har videre punktvis gått gjennom Riksadvokatens midlertidige retningslinjer 2. oktober 1998 for infiltrasjon og provokasjonslignende tiltak på internett. Departementet er kommet til at det kan praktiseres meroffentlighet for punkt 1 og punkt 6, men ikke for de øvrige punktene i brevet. Den nærmere begrunnelsen for dette har departementet unntatt fra offentlighet etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c, da begrunnelsen kommenterer innholdet av Riksadvokatens brev 2. oktober 1998 om infiltrasjon på internett. Jeg har gjennomgått brevet og departementets begrunnelse for ikke å praktisere meroffentlighet. Etter det kan jeg ikke se å ha rettslig grunnlag for innvendinger mot de vurderinger som er lagt til grunn for at departementet ikke har villet gi innsyn i hele dokumentet.»

## 16.

### **Innsyn i søkerlisten til stillingen som administrerende direktør i Helse Midt-Norge**

(Sak 2002–0040)

*Avisen Sunnmørsposten klaget til ombudsmannen etter å ha fått avslag på en begjæring om innsyn i sø-*

*kerlisten til stillingen som administrerende direktør i Helse Midt-Norge. Saken reiste spørsmål om tolkningen og anvendelsen av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4.*

*Ombudsmannen uttalte at forvaltningen, i lys av lovens meroffentlighetsprinsipp, må foreta en konkret og reell vurdering av slike anmodninger fra søkere opp mot de hensyn som taler for offentlighet. Ombudsmannen mente at det her dreide seg om en stilling av særlig offentlig interesse. Terskelen for å unnta søkernavn fra offentlighet måtte heves dersom det var tale om slike stillinger av særlig interesse. Dette ville normalt være et tungtveiende argument for å utvise meroffentlighet. Ombudsmannen uttalte at denne konkrete, individuelle avveiningen mellom hensynet til offentlighetens behov og søkerens behov, måtte bero på en skjønnsmessig vurdering. Slike skjønnsmessige vurderinger kunne ombudsmannen bare i begrenset utstrekning overprøve.*

Sunnmørsposten fikk avslag på en begjæring om innsyn i søkerlisten til stillingen som administrerende direktør i Helse Midt-Norge. Helse Midt-Norge avsto begjæringen under henvisning til at søkerne etter endringen i offentlighetsloven hadde «--- en rett til å få sitt navn unntatt fra offentlighet».

Sunnmørsposten påklaget avslaget til Sosial- og helsedepartementet, som opprettholdt avslaget. I vedtaket opplyste departementet bl.a. at det hadde vurdert meroffentlighet. I vedtaket het det videre:

«Departementet legger vekt på at søkerne har bedt om å bli unntatt fra offentlighet og at Helse Midt-Norge har akseptert dette. Det ble ikke opplyst i annonsen, eller framholdt for søkerne at de ville måtte regne med offentlig søkerliste.»

Sunnmørsposten henvendte seg hit, og klagen ble forelagt Helsedepartementet. Departementet ble bedt om å redegjøre nærmere for vurderingen av spørsmålet om meroffentlighet. Videre ble departementet bl.a. spurt om det var enig med klageren i at stillingen som administrerende direktør for Helse Midt-Norge er en stilling av særlig stor offentlig interesse. På bakgrunn av at det ikke var gitt opplysninger i utlysningsteksten om at søkerlisten kunne bli offentlig, ble departementet bedt om å opplyse om hensynet til forutberegnelighet for søkerne ble tillagt betydning ved meroffentlighetsvurderingen.

I sitt svar uttalte departementet bl.a.:

«Departementets vurdering av om stillingen som direktør for Helse Midt-Norge RHF skal regnes for å ha «særlig stor offentlig interesse» tar utgangspunkt i at stillingens utfordring ikke ligger i å fastsette helsepolitikken innhold, men å gjennomføre fastsatt helsepolitikk slik denne kommer til uttrykk gjennom lover, vedtekter, beslutninger i foretaksmøter. Videre er det i foretakssystemet lagt vekt på at saker av viktighet skal løftes opp for avgjørelse på overordnede nivåer. I tillegg til at styret naturligvis er gitt en

overordnet posisjon i forhold til administrerende direktør (helseforetaksloven §§ 28 og 29), stiller helseforetaksloven § 30 krav om at foretaksmøtet skal treffe vedtak i saker av vesentlig betydning, saker som antas å ha prinsipielle sider av betydning eller saker som antas å kunne ha vesentlige samfunnsmessige virkninger. Også helseforetaksloven §§ 31–33 angir saker som skal avgjøres på overordnede nivåer.

Når departementet har kommet til at stillingen som administrerende direktør for de regionale helseforetakene i relasjon til den sammenheng som spørsmålet reises ikke kan sies å ha «særlig stor offentlig interesse», skyldes det en kombinasjon av at stillingen i første rekke er tillagt et drifts- og gjennomføringsansvar og den vekt som er lagt på at viktige saker skal løstes opp til beslutning på høyere organisatorisk nivå. Departementets avveining av den enkelte søkers behov for anonymitet opp mot offentlighetens behov for innsyn i søkerlisten, er foretatt ut fra denne konklusjonen.»

Når det gjaldt spørsmålet om meroffentlighet, beklaget departementet at klagebehandlingen og vurderingen av meroffentlighet i stor grad baserte seg på de vurderinger Helse Midt-Norge hadde gjort om hver enkelt søker – samt på hensynet til at søkerne hadde bedt om at deres navn skulle unntas offentlighet. Departementet bemerket videre:

«I departementets klagebehandling ble det lagt stor og avgjørende vekt på de generelle hensynene og avveiningene som det er redegjort for ovenfor under pkt. 2, i kombinasjon med at det ble sett hen til at alle søkerne hadde bedt om å få sitt navn unntatt offentlighet. I ettertid tar vi selvkritikk på denne saksbehandlingen, og er enig med Sivilombudsmannen i at spørsmålet om innsyn i søkerens navn skulle vært avgjort konkret og på individuell basis.

Vi ser at vi i vår klagebehandling også burde ha gått igjennom søknadene, for å være sikre på at saken var best mulig opplyst. I eventuelle tilsvarende saker i fremtiden vil vi også be om å få se søknadene.

Helsedepartementet har nå vurdert hver enkelt av søkerne individuelt. Vurderingene er først og fremst basert på faktum vedrørende søkerens jobbsituasjon på søknadstidspunktet.»

Departementet foretok deretter en konkret vurdering av hver enkelt søker, og konkluderte med at det var korrekt å unnta 11 av 13 søkere. De resterende burde etter departementets oppfatning vært offentliggjort. Departementet uttalte videre:

«Selv om noen av navnene burde ha vært offentliggjort, mener vi at navnene ikke bør gis ut nå. Vi viser til Justisdepartementets bemerkninger om forutberegnelighet i Ot.prp. nr. 56 (1999–2000), der det står at god forvaltningsskikk tilsier at søkerne bør gjøres oppmerksom på at det vil være aktuelt å utvise meroffentlighet før søknadsfristen går ut. De fleste av søkerne til stillingen i Helse Midt-Norge RHF har uttalt at dersom de hadde fått en slik opplysning innen fristens utløp, ville de ha trukket søknadene sine. Helsedepartementet mener at det ikke vil være god

forvaltningsskikk å utvise meroffentlighet i en slik sak, når de impliserte søkerne ikke har fått et forhåndsvarsel om at dette kunne bli aktuelt.»

Departementet opplyste avslutningsvis at man nå, i lys av denne saken, ville sørge for at rutineene i forhold til offentlighetsloven ble gjennomgått både internt og i de regionale helseforetakene.

### **I mitt avsluttende brev til Helsedepartementet uttalte jeg:**

«Offentlighetsloven fastslår i § 2 hovedregelen om at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Loven gir «enhver» rett til å gjøre seg kjent med, og referere fra, forvaltningens saksdokumenter når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Det er således unntakene og begrensningene fra offentlighetsprinsippet som må hjemles særskilt.

Unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven §§ 5 og 6 gir forvaltningen en adgang, men ingen plikt, til å unnta dokumenter fra offentlighet. Selv om unntaksbestemmelsene kan benyttes i en sak, har forvaltningen etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd plikt til å vurdere om dokumentet likevel skal gjøres offentlig tilgjengelig (meroffentlighet). Det er i denne sammenheng viktig å understreke, som påpekt i Ot.prp. nr. 100 (1991–92) s. 10 og 13, at lovens intensjon er at *innsyn som hovedregel bør vurderes og tillates, når taushetsplikten ikke er til hinder for det* (min utheving).

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 lyder slik:

«Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

4) Dokument i sak om ansettelse eller fremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune. Opplysninger om en søker kan likevel unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om dette. Det skal fremgå av søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilket kjønn disse har.»

Bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 annet punktum om at søkerlister ikke er unntatt fra offentlighet, kom inn i loven ved Stortingets vedtakelse av offentlighetsloven, jf. Innst. O. XIV 1969–70 s. 12–13. Bestemmelsen henger nært sammen med den sentrale regel i norsk offentlig forvaltning om at før noen ansettes, skal stillingen utlyses og besettes etter konkurranse. Utlysingen er et viktig ledd i arbeidet forvaltningen har med å forberede og utrede saken grundig før endelig vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Kravet om at det skal utarbeides en offentlig søkerliste, gir også allmennheten en mulighet til å kontrollere at det ikke tas utenforliggende eller usaklige hensyn ved ansettelser i det offentlige. Forvalt-

ningens ansatte skal på vegne av fellesskapet forvalte fellesskapets verdier og ressurser, og det er da viktig at oppgavene blir tildelt de personer som må antas å være best skikket til det. Ved at søkerlistene gjøres offentlige gis allmennheten anledning til å komme med synspunkter, og dette kan være med på å sikre at saken blir så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Adgangen til å unnta opplysninger om en søker fra den offentlige søkerlisten dersom søkeren selv ber om dette, ble vedtatt 15. desember 2000 og trådte i kraft 1. januar 2001. I forarbeidene til lovendringen er bestemmelsen særlig begrunnet med personvern- og rekrutteringshensyn. I Ot.prp. nr. 56 (1999–2000) s. 28 første spalte heter det bl.a.:

*«Departementet legger for sin del særlig vekt på hensynet til personvernet. Det bør være anledning til å søke en offentlig stilling uten at det skal ha negative konsekvenser for ens videre karriere i det private næringsliv at en ikke får stillingen. Departementet legger også vekt på at det er viktig å få så mange gode søkere som mulig til offentlige stillinger, og at bestemmelsen om offentlige søkerlister kan være en medvirkende årsak til at enkelte ikke søker slike stillinger.»*

Justisdepartementet understreker imidlertid i proposisjonen at forvaltningen har plikt til å vurdere meroffentlighet, selv om det ble antatt at dette bare i begrenset grad ville være aktuelt:

*«Departementet antar det sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet i disse opplysningene. Men om det likevel skulle være ønskelig, for eksempel fordi det dreier seg om en stilling som har særlig stor offentlig interesse, tilsier god forvaltningsskikk at søkerne gjøres oppmerksom på dette før søknadsfristen går ut, f. eks. ved at det nevnes i utlysningsteksten at søkerlisten vil bli offentliggjort.»*

Justiskomiteen uttalte til dette i Innst. O. nr. 21 (2000 – 2001):

*«Komiteen støtter departementets syn på at bestemmelsen må utformes slik at forvaltningen har en adgang, men ingen plikt til å unnta opplysninger fra offentligheten. Det bør heller ikke opplyses i utlysningsteksten at søker kan velge om navnet skal føres på den offentlige søkerlisten. Dersom et forvaltningsorgan antar det vil bli aktuelt å benytte adgangen til meroffentlighet, bør dette gjøres kjent for de aktuelle søkerne før søknadsfristen går ut.»*

I en uttalelse avgitt 3. oktober 2001 som gjaldt innsyn i søkerliste til stilling som departementsråd ved Statsministerens kontor, har jeg i lys av ovennevnte uttalt følgende om den generelle forståelsen av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum:

*«Både lovens ordlyd og forarbeider gjør det klart at bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjer-*

*de punktum kun gir søkere til stillinger i det offentlige en adgang til å reservere seg, dvs. at de kan anmode vedkommende forvaltningsorgan om at navnet deres ikke skal fremgå av den offentlige søkerlisten. Forvaltningen har således ingen plikt til å unnta opplysninger om søkerne fra offentlighet. Regelen er ikke ment som et generelt unntak fra hovedregelen om offentlige søkerlister. Forvaltningen plikter, i samsvar med lovens § 2 tredje ledd, å vurdere om det er viktigere i det konkrete tilfellet at offentligheten får vite hvem alle søkerne er.*

Det må videre være klart at terskelen for å unnta søkernavn fra offentligheten i utgangspunktet heves dersom det er tale om stillinger som er gjenstand for særlig offentlig interesse. Jeg viser til at man i slike tilfeller er i kjerneområdet for hensynene bak hovedregelen om offentlige søkerlister. Jeg viser også til ovennevnte sitat fra Ot.prp. nr. 56 (1999 – 2000) hvor Justisdepartementet har trukket frem slike stillinger som eksempel på tilfelle der det kan være aktuelt å utvise meroffentlighet selv om det foreligger en anmodning om hemmelighold fra en eller flere søkere. Jeg nevner i denne forbindelse at offentliggjøring av søkerlisten vil kunne være viktig for pressens kontroll- og formidlingsfunksjon. Offentliggjøring av søkerlisten til stillinger av stor offentlig interesse kan bidra til å engasjere allmennheten om hva slags kompetanse og bakgrunn en ønsker hos de som skal forvalte fellesskapets verdier og ressurser. Offentlighet kan sikre debatt om, og kontroll av, at det ikke tas partipolitiske hensyn, at offentlig likestillingspolitikk følges osv. Disse hensynene må tillegges vekt i meroffentlighetsvurderingen etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

At rekrutteringshensynet (som utgjør en del av begrunnelsen for reservasjonsbestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum) samtidig ofte vil gjøre seg gjeldende med en viss styrke, endrer ikke dette utgangspunktet. Dette er imidlertid et relevant moment ved den nærmere avveiningen som skal foretas etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd, jf. nedenfor.

Det vil således normalt være et tungtveiende moment for å utvise meroffentlighet, at det er tale om en stilling av særlig offentlig interesse. Dette momentet må imidlertid avveies mot andre hensyn, herunder hvor sterkt de hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum gjør seg gjeldende. Dette må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.»

I denne saken har departementet lagt til grunn at det ikke er tale om en stilling som det knytter seg særlig offentlig interesse til. Jeg kan ikke uten videre slutte meg til dette. Det er stor offentlig interesse rundt helseforvaltningen generelt. Organiseringen av det offentlige helsetilbud er av stor betydning for borgerne og er alltid et sentralt tema på den politiske dagsorden. Det knytter seg dessuten ekstra forventninger til eierstrukturendringen og opprettelsen av helseforetakene. Departementet har vist til at det ikke ligger til den aktuelle stillingen å utforme helsepolitikken, men kun å sørge for at den vedtatte politikken gjennomføres. Slik jeg ser det, er stillingen like-

vel innenfor denne rammen tillagt et betydelig ansvar og skjønn. Stillingssinnhaveren har ansvar for at et meget viktig offentlig tjenestetilbud til befolkningen i regionen, er forsvarlig og i samsvar med helsepolitiske føringer som er gitt. Administrerende direktør for Helse Midt-Norge er ansvarlig for å forvalte en betydelig budsjettpost og sikre en forsvarlig drift av en rekke sykehus til beste for befolkningen. I tillegg til ansvaret for å tilby spesialisthelsetilbud i regionen, har administrerende direktør som leder for Helse Midt-Norge arbeidsgiveransvar for en stor gruppe mennesker. Kvalifikasjonskravene og lønnplasseringen taler dessuten for at dette er selvstendig stilling på meget høyt nivå med betydelig spillerom. Departementets henvisning til at saker av viktighet skal løftes opp på et høyere nivå, jf. helseforetaksloven §§ 28 flg., fratar etter min mening ikke stillingen karakteren av å være av særlig offentlig interesse. I pressemeldingen som ble gitt i forbindelse med at Paul Hellandsvik ble tilsatt, fremkom det følgende som stillingsinnholdet:

«Som administrerende direktør for Helse Midt-Norge blir Paul Hellandsvik den øverste ansvarlige for spesialisthelsetjenesten i regionen. Fra årsskifte overtar han dermed ansvaret for de somatiske og psykiatriske sykehusene i Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, til sammen sju foretak. I tillegg vil RIT 2000-prosjektet (nytt regionssykehus i Trondheim) bli organisert under det regionale foretak. Virksomheten i helseforetaket har 14 000 ansatte og forvalter sju milliarder kroner i året.»

Etter min mening har denne stillingen ut fra sitt innhold særlig offentlig interesse. Som det fremgår ovenfor, er det da viktig å holde fast ved hovedregelen om at søkerlisten til stillingen er offentlig. Før eventuelle anmodninger fra søkerne om å unnta navnet imøtekommes må det, i lys av lovens meroffentlighetsprinsipp, kreves at forvaltningen foretar en konkret vurdering av alle de hensyn som gjør seg gjeldende. Herunder må også de grunner søkeren(e) har angitt for anmodningen(e) om hemmelighold vurderes konkret. En unntattelse av i det hele tatt å gå inn på en konkret vurdering av hvilke grunner søkerne har for å be om å bli unntatt fra søkerlisten i saker som det knytter seg særlig offentlig interesse til, vil uthule lovens hovedregel om at søkerlisten er offentlig på en måte som ikke er forenlig med prinsippet om meroffentlighet i offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Det blir i så fall lite igjen av prinsippet i bestemmelsen om at søkeren ikke har krav på hemmelighold av sitt navn, men at forvaltningen må vurdere en slik anmodning opp mot de hensynene som tilsier offentlighet.

Det fremgår av brevet hit 4. juli 2002 at departementet ved klagebehandlingen ikke gjennomgikk søknadene, men i stor grad baserte seg på de vurderingene Helse Midt-Norge HF hadde foretatt. Departementet har beklaget dette og har tatt selvkritikk på

saksbehandlingen. Etter det opplyste vil departementet nå legge opp til en saksbehandling i samsvar med synspunkter jeg har gitt uttrykk for ovenfor. Jeg finner derfor å kunne la dette spørsmålet bero med den beklagelse og de løfter om forbedret saksbehandling som er gitt, jf. § 10 fjerde ledd i ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8.

Helsedepartementet har i forbindelse med ombudsmannssaken foretatt en individuell vurdering av hver enkelt søker. Vurderingene er etter det opplyste basert på søkerens jobbsituasjon på søknadstidspunktet. Konklusjonen etter gjennomgangen var at navnet på to av tretten søkere burde vært offentliggjort. Denne konkrete, individuelle avveiningen mellom hensynet til offentlighetens behov og søkerens behov, vil måtte bero på en skjønnsmessig vurdering. Slike skjønnsmessige vurderinger kan ombudsmannen bare overprøve dersom avgjørelsen må anses «ugyldig eller klart urimelig», jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd.

Begrunnelsene for ønsket om unntatt offentlighet er gitt av søkerne i ettertid i forbindelse med ombudssaken. Slik forholdene er, har jeg ikke tilstrekkelige forutsetninger til å gå konkret inn på hver enkelt vurdering. Generelt vil jeg imidlertid påpeke at det er stor forskjell på en søker som er ansatt i en utsett privat næringsvirksomhet der en offentliggjøringen av søknaden kan få konsekvenser for arbeidsforholdet, og en søker i en fast offentlig stilling som henviser til ønsket om å få slippe spørsmål fra bekjente om motivene for å søke på en annen stilling. Når det som her dreier seg om en stilling av stor offentlig interesse, må terskelen for å bli unntatt offentlighet heves, og kravene skjerpes til konsekvensene for søkerene i tilfelle meroffentlighet. Det forhold at det kan skade ens nåværende arbeidssituasjon at søknaden blir offentliggjort, taler klart for å etterkomme søkerens anmodning om unntak fra offentlighet. Dette ligger innenfor kjerneområdet for unntaksbestemmelsen, og må tillegges betydelig vekt. I hvilken grad hensynet til offentlighet likevel skal slå igjennom, må bero på en konkret skjønnsmessig totalvurdering i det enkelte tilfellet.

Hensynet til søkerne tilsier videre at forvaltningen i slike tilfeller bør varsle de aktuelle søkerne før søknadsfristens utløp om muligheten for at meroffentlighet kan bli utvist selv om det fremsettes anmodninger om unntak. Jeg forstår departementet slik at man mener det ikke vil være i samsvar med god forvaltningsskikk å utvise meroffentlighet i denne saken nå, siden søkerne ikke har fått noe forhåndsvarsel om at dette kunne bli aktuelt. Som det fremgår ovenfor, er jeg enig i at hensynet til søkerne tilsier at forvaltningen ikke offentliggjør søkernavnene uten at søkerne som har fremsatt en anmodning om unntak fra offentlighet, har fått varsel om dette. Ved stillinger av særlig stor offentlig interesse bør derfor varsel om at dette kan være aktuelt gis allerede i utlysingen. Dette skaper ryddighet i tilsettingspros-

sen. Men selv om dette ikke er gjort, må varselet også kunne gis på et senere tidspunkt. Slik denne saken nå står, finner jeg imidlertid etter omstendigheten ikke tilstrekkelig grunn til å gå videre med dette spørsmålet.»

## 17.

### Innsyn i dokumenter om Globus II-radaren i Vardø

(Sak 2000–0382)

*Avisen Bergens Tidende klaget til ombudsmannen over å ha fått avslag fra Utenriksdepartementet på en begjæring om innsyn i til sammen 22 dokumenter om Globus II – radaren i Vardø. Som grunnlag for avslaget hadde departementet vist til offentlighetsloven § 5 første ledd (om interne dokumenter) og § 6 første ledd nr. 1 (om unntak av hensyn til rikets sikkerhet/forholdet til fremmed makt m.v.). Til bruk ved sin undersøkelse av saken fikk ombudsmannen og to av hans medarbeidere ved kongelig resolusjon tilgang til de graderte dokumentene som var omfattet av innsynsbegjæringen, jf. ombudsmannsloven § 7 og tvistemålsloven § 204.*

*Utenriksdepartementet offentliggjorde tre av dokumentene etter at ombudsmannen tok opp saken med departementet. Etter å ha vurdert de øvrige dokumentene, fant ombudsmannen grunn til å stille spørsmål ved syv av innsynsavslagene. Merknadene knyttet seg til om «kjent»-kriteriet i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 var oppfylt, og til departementets vurdering av meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.*

*Etter en fornyet vurdering fant Utenriksdepartementet grunn til å offentliggjøre tre av dokumentene.*

Avisen Bergens Tidende fikk avslag på en begjæring om innsyn i 22 dokumenter i Utenriksdepartementets sak om Globus II – radaren i Vardø. Avisen henvendte seg etter dette til ombudsmannen med en klage på innsynsavslaget. Jeg fant grunn til å undersøke saken nærmere og tok den opp med Utenriksdepartementet (UD).

### I mitt avsluttende brev til Utenriksdepartementet uttalte jeg:

#### «1. Bakgrunnen for saken

Ut fra det som er kommet frem i forbindelse med undersøkelsene her, legger jeg til grunn at Globus II – radaren i Vardø er et resultat av et samarbeidsprosjekt mellom Norge og USA. Radaren skal styrke overvåkingen av Norges interesseområde, samtidig med at den vil ha en oppgave i å kartlegge og overvåke gjenstander i det ytre rom. I Stortinget opplyste statsråd Dag Jostein Fjærevoll i spørretimen 6. mai 1998 at «Globus II er under full norsk kontroll». Det

ble samtidig påpekt at radaren vil bemannes utelukkende med norsk personell og at «all utveksling av data er underlagt norsk kontroll». Statsråden påpekte også at radaren ikke kan «bidra til noe eventuelt amerikansk rakettforsvar», og at etableringen av den var i overensstemmelse med ABM-avtalen. Globus II – saken har likevel blitt trukket inn i det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland, og russiske myndigheter har stilt en rekke spørsmål både til Norge og USA om radaren.

### 2. Klagen og behandlingen av den hos ombudsmannen

Bergens Tidende klaget i brev 25. februar 2000 til ombudsmannen over at UD hadde avslått avisens begjæring om innsyn i 22 dokumenter vedrørende Globus II – radaren. Saken ble tatt opp med UD i brev herfra 2. mars 2000. Departementet ble bedt om å redegjøre nærmere for sin anvendelse av offentlighetsloven § 5 første ledd (unntak for organinterne dokumenter) og § 6 første ledd nr. 1 (unntak av hensyn til rikets sikkerhet/forholdet til fremmed makt m.v.) som avslagsgrunner. Departementet ble samtidig bedt om å redegjøre for hvordan meroffentlighetsspørsmålet var vurdert. Det ble videre bedt om kommentarer til Bergens Tidendes opplysninger om at fem av dokumentene i saken ikke fremgikk av departementets elektroniske journal på tidspunktet da innsynsbegjæringen ble fremsatt. Avslutningsvis ble departementet anmodet om å oversende alle de 22 dokumentene det var begjært innsyn i slik at disse kunne gjennomgås ved ombudsmannens kontor i forbindelse med undersøkelsen av saken.

Utenriksdepartementet svarte i brev 23. mars 2000. Hvert enkelt avslag ble gjennomgått og kommentert nærmere. To av dokumentene (dok. nr. 4 og nr. 8) fant departementet å kunne gi fullt innsyn i etter en fornyet vurdering. For ett dokument (dok. nr. 27) fant departementet å kunne utvise delvis meroffentlighet. Når det gjaldt Bergens Tidendes opplysninger om mangler ved departementets elektroniske journal, ble det opplyst at dette utelukkende skyldtes tekniske problemer. Departementet presiserte at «man aldri hadde hatt til hensikt å «gjemme bort» disse dokumentene» og viste i den forbindelse til at alle dokumentene fremgikk av de postjournaler som departementet hadde oversendt Posten SDS elektronisk til bruk ved innføringen i den elektroniske journalen. For øvrig redegjorde departementet for sitt syn på spørsmålet om innsyn i saken på mer generelt grunnlag. Under henvisning til ombudsmannsloven § 7 annet ledd og til at saken berører «utenrikspolitiske forhold av spesiell karakter», var imidlertid redegjørelsen noe begrenset, og flere av dokumentene ble av samme grunn ikke oversendt til ombudsmannens kontor slik det var anmodet om.

Etter at Bergens Tidende hadde kommet med

merknader til departementets brev, bad jeg i brev 29. juni 2000 om at departementet på nytt vurderte oversendelse av de dokumentene som jeg tidligere ikke hadde fått innsyn i til bruk ved undersøkelsen av saken her. Regjeringen besluttet på denne bakgrunn ved kongelig resolusjon 15. desember 2000 å gi ombudsmannen personlig tilgang til dokumentene, jf. ombudsmannsloven § 7 og tvistemålsloven § 204.

Etter ytterligere initiativ herfra ved brev 19. mars og 4. juli 2001, samt et møte mellom utenriksministeren og ombudsmannen 8. august 2001, ble tillatelsen utvidet ved ny kongelig resolusjon 31. august 2001 til også å gjelde «inntil to sikkerhetsklarerte medarbeidere ved Sivilombudsmannens kontor». Ved brev mottatt her 26. september 2001 opplyste UD at forutsetningen for at inntil to medarbeidere ved ombudsmannens kontor skulle få adgang til innsyn i dokumentene, var «at disse er sikkerhetsklarerte». I brev herfra 4. oktober 2001 til UD meddelte jeg hvilke to medarbeidere som ville forberede behandlingen av saken, og at sikkerhetsklarering av disse ville bli ordnet.

### 3. Jeg ser slik på saken

#### 3.1 Innledning

En forutsetning for at ombudsmannen skal kunne foreta en reell prøving av en påklaget innsynsnektelse, er at ombudsmannen gis adgang til å gjennomgå de aktuelle dokumentene som det er krevet innsyn i. Det er avgjørende for tilliten til ombudsmannens undersøkelser at ombudsmannen gis muligheten til å kunne tilrettelegge og forberede klagesaken etter de prinsipper som gjelder for ombudsmannens virksomhet. Det var derfor viktig at det ved kongelige resolusjoner ble gitt samtykke etter tvistemålsloven § 204 nr. 1 til å gi ombudsmannen og to av hans medarbeidere tilgang til de dokumentene innsynssaken gjelder. Dermed har ombudsmannen fått en reell mulighet til å vurdere innsynsnektelsene i saken fullt ut, både de rettslige vilkårene for unntak og meroffentlighetsvurderingen.

Det første spørsmålet som må vurderes i forhold til det enkelte dokument, er om UD hadde hjemmel i offentlighetsloven for avslagene. Under forutsetning av at hjemmel foreligger, vil det videre bli spørsmål om og eventuelt når UD burde ha utvist hel eller delvis *meroffentlighet* for ett eller flere av dokumentene, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

Før jeg går inn på de enkelte innsynsavslag i saken (pkt. 3.3), vil jeg knytte noen generelle merknader til hovedprinsippet om offentlighet og bestemmelsene i offentlighetsloven § 5 første ledd og særlig § 6 første ledd nr. 1 som UD har vist til som grunnlag for innsynsnektelsene i saken (pkt. 3.2). Enkelte spesielle forhold som går igjen ved vurderingene i denne saken vil jeg i den forbindelse trekke frem spesielt. I et eget punkt kommenterer jeg også

kort forholdet mellom offentlighetslovens unntaksbestemmelser og sikkerhets- og beskyttelsesinstruksen, herunder mulighetene for å utvise meroffentlighet i graderte dokumenter.

Når det gjelder Bergens Tidendes påpeking av mangler ved departementets journal i tilknytning til Globus II-saken, anser jeg dette for oppklart ved departementets svarbrev 23. mars 2000. I lys av den forklaring departementet har gitt, finner jeg ikke grunnlag for å kommentere denne siden av saken nærmere.

Jeg har imidlertid merket meg at departementet gjennomgående synes å journalføre også organinterne dokumenter, jf. arkivforskriften 11. desember 1998 § 2–6. Dette er positivt, og best i samsvar med formålet med offentlighetsprinsippet.

#### 3.2 Generelle merknader

##### 3.2.1 Hovedregler

Offentlighetsloven fastslår i § 2 hovedregelen om at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Loven gir «enhver» rett til å gjøre seg kjent med, og referere fra, forvaltningens saksdokumenter når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Det er således unntakene og begrensningene fra offentlighetsprinsippet som må hjemles særskilt.

Unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven §§ 5 og 6 gir forvaltningen en adgang, men ingen plikt, til å unnta dokumenter fra offentlighet. Selv om unntaksbestemmelsene kan benyttes i en sak, har forvaltningen etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd plikt til å vurdere om dokumentet likevel skal gjøres offentlig tilgjengelig (meroffentlighet). Det er i denne sammenheng grunn til å understreke, som påpekt i Ot.prp. nr. 100 (1991–92) s. 10 og 13, at lovens intensjon er at *innsyn som hovedregel bør vurderes og tillates, når taushetsplikten ikke er til hinder for det*. Formålet med bestemmelsen i § 2 tredje ledd er at det skal praktiseres offentlighet i størst mulig utstrekning. Ved den nærmere skjønnsmessige vurdering i det konkrete tilfellet, må hensynene bak den aktuelle unntaksbestemmelsen avveies mot de grunner som taler for offentlighet. På bakgrunn av formålet bak bestemmelsen om meroffentlighet, og uttalelser i forarbeidene om viktigheten av å praktisere meroffentlighet, har jeg i forbindelse med min generelle undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet lagt til grunn at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er *tungtveiende grunner* for å unnta dokumentet fra offentlighet, se Dokument nr. 4:1 (1997–98) s. 15. I Justisdepartementets rundskriv G-69/98 om innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven, er det lagt til grunn at det skal gis innsyn dersom det ikke foreligger «et reelt og saklig behov» for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet.



### 3.2.2 Offentlighetsloven § 5 første ledd

Offentlighetsloven § 5 første ledd lyder:

«Dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse kan unntas fra offentlighet.»

Bestemmelsen innebærer at forslag, utkast, notater og lignende arbeidsdokumenter som tjenestemenn i organet selv har utarbeidet til bruk i organets saksforberedelse (organinterne dokumenter), i stor grad vil falle utenfor innsynsretten etter offentlighetsloven § 2 første ledd. Det er særlig behovet for fritt å kunne foreta interne vurderinger og ha en fri meningsbrytning under saksforberedelsen før et standpunkt inntas, som har begrunnet unntaket. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 75–76) er det dessuten vist til at interne notater generelt ikke vil ha «samme kvalitet som det endelige vedtak og begrunnelse», og at det er vanskelig å gi alle interne notater «en form og oppbygging som egner seg for presentasjon utad». Det er også vist til at offentlighet om interne dokumenter kan skape forventninger om et spesielt resultat, som det kan være vanskelig å gå imot når den endelige avgjørelsen i saken skal tas. Adgangen til å utarbeide slike interne uttalelser uten at allmennheten har et ubetinget krav på innsyn, vil således bl.a. kunne sikre kvaliteten i arbeidet ved at mothensyn og avvikende synsmåter lettere kommer fram før en endelig avgjørelse treffes, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 76. Disse hensynene – som særlig gjør seg gjeldende under saksforberedelsen av en sak – er også fremhevet som begrunnelse for å opprettholde unntaket i § 5 første ledd i St.meld. nr. 40 (1997–98) s. 61.

Når det gjelder dokumenter som kan unntas fra offentlighet etter § 5 første eller annet ledd, har Stortingets justiskomiteé understreket at sterke grunner taler for å praktisere meroffentlighet, jf. Innst. O. nr. 40 (1981–82) s. 4. I St. meld. nr. 32 (1997–98) skiller Regjeringen i denne forbindelse mellom organinterne dokumenter som omfattes av § 5 første ledd og andre «interne» dokumenter som omfattes av § 5 annet ledd. Regjeringen gav således her uttrykk for at en ville utvise økt meroffentlighet i dokumenter som var omfattet av § 5 annet ledd, særlig med hensyn til faktiske opplysninger, og varslet samtidig at den vil gå inn for å «stramme inn unntaksadgangen» gjennom lovendringer. Når det gjelder § 5 første ledd ble det gitt uttrykk for at Regjeringen fant dette unntaket gjennomgående godt begrunnet, jf. side 61 i meldingen. Ved behandlingen av stortingsmeldingen hadde Stortinget ingen innvendinger mot dette, jf. Innst. S. nr. 21 (1998–99) s. 10.

UD har i denne saken vist til § 5 første ledd som unntakshjemmel (ofte i kombinasjon med § 6 første ledd nr. 1) for flere av dokumentene, bl.a. innrapporteringer fra ambassaden i Washington til UD. For en stor del av disse dokumentene fremgår det at de er

sendt i kopi også til andre norske myndigheter enn UD, herunder bl.a. Statsministerens kontor, Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando. Utsendelsen av kopier til andre berørte forvaltningsorganer reiser spørsmål om dokumentene dermed har mistet sin organinterne karakter etter § 5 første ledd. Når det gjelder korrespondansen mellom ambassaden og UD, er det i tillegg et spørsmål om ambassaden skal anses som samme organ som UD i forhold til offentlighetsloven. I den grad dokumentene også er unntatt etter § 6 første ledd nr. 1, og denne bestemmelsen gir hjemmel for unntak, er det imidlertid ikke nødvendig å ta uttrykkelig stilling til dette.

### 3.2.3 Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 lyder:

«Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

1) Dokument som inneholder opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner.»

I en tidligere ombudsmannssak (sak 1996–0939), inntatt i årsmeldingen for 1997 s. 107 flg., redegjorde jeg på generelt grunnlag for tolkningen av bestemmelsen. Fra uttalelsen siteres følgende, som også har relevans for den foreliggende saken:

«Frem til 1982 hadde unntaksbestemmelsen i § 6 første ledd nr. 1 en noe mer omfattende ordlyd. Det het at dokumenter som inneholdt opplysning om «noe som er av betydning for» rikets sikkerhet, forholdet til fremmede makter m.v. var unntatt offentlighet. Ved lov 11. juni 1982 nr. 47 ble ordlyden strammet inn slik at bare dokumenter som inneholder opplysninger som om de ble kjent, «ville kunne skade» rikets sikkerhet, forholdet til fremmede makter m.v. er unntatt offentlighet, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981–82) og Innst. O. nr. 40 (1981–82). I lovproposisjonen (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 26 og 27) ble det presisert at ordlyden gikk lenger enn det som var til siktet, og at hensikten med bestemmelsen hele tiden hadde vært å innfortolke et skadekriterium. Det foreslåtte skadekriteriet ble antatt å dekke de praktiske behov for beskyttelse som forelå. Dette ga Stortinget sin tilslutning til. I Justiskomiteens innstilling (Innst. O. nr. 40 (1981–82) s. 5) ble det fremholdt at en «forstår og aksepterer de hensyn som taler for ikke-offentlighet av dokumenter som kan skade landets sikkerhet, forsvarsevne eller Norges forhold til fremmede makter». Komiteen bemerket for øvrig at det syntes mindre tungtveiende å likestille disse hensynene med hensynet til internasjonale organisasjoner, men fant det vanskelig å avgrense i lovteksten hvilke internasjonale organisasjoner det ville være praktisk behov for å skjermene mot innsyn. Komiteen viste imidlertid til den generelle oppfordringen forvaltningen hadde til å praktisere meroffentlighet.

I forbindelse med lovendringene i offentlig-

hetsloven som ble vedtatt ved lov av 22. januar 1993 nr. 26, ble det fremmet forslag fra Norsk Presseforbund om en vesentlig innstramming i lovens § 6 første ledd nr. 1. Etter forslaget var det bare dokumenter som inneholdt opplysninger som om de ble kjent, «vil skade [rikets sikkerhet, landets forsvar eller] pågående forhandlinger med fremmede makter», som kunne unntas. Som begrunnelse for forslaget viste Norsk Presseforbund til at dagens unntakshjemmel var altfor vid og at erfaringene fra journalister som søkte innsyn på dette området tydet på en meget streng praksis. Etter presseforbundets oppfatning ble ordlyden «forholdet til fremmede makter og internasjonale organisasjoner» praktisert som en altomfattende «sekkepost» som gjorde det mulig å unnta de fleste dokumenter som gjaldt Norges internasjonale forhold.

Justisdepartementet fant ikke å kunne gå inn for en slik endring i bestemmelsen, og viste til at en antok en slik innskrenkning av unntaksbestemmelsen i § 6 første ledd nr. 1 ville være uheldig av hensyn til forholdet til fremmede makter og organisasjoner. Justisdepartementet sluttet seg her til de betenkeligheter Utenriksdepartementet hadde gitt uttrykk for under høringsbehandlingen. Fra Utenriksdepartementets høringsuttalelse siteres:

«Det vil etter vårt syn kunne virke uheldig inn på norske myndigheters forhold til fremmede stater og til internasjonale organisasjoner dersom kravene for å unnta et dokument fra offentlighet blir gjort så strenge som foreslått av Presseforbundet. Det er et klart behov for å kunne unnta fra innsyn dokumenter hvor det ikke nødvendigvis er på det rene at det «vil skade» forholdet til fremmede stater eller visse organisasjoner, men også hvor muligheten for at slik skade kan inntre er til stede. Konsekvensen av Presseforbundets forslag vil lett kunne bli at norske myndigheters mulighet for å kunne innhente informasjon fra fremmede stater og organisasjoner vil bli sterkt redusert dersom det skulle oppstå tvil om vår adgang til å holde slik informasjon unntatt fra offentlighet. Forslaget vil også kunne skape problemer i forhold til de internasjonale organisasjoner som har regler om unntak fra offentlighet for visse typer dokumenter.»

Flertallet i Justiskomiteen sluttet seg til disse innvendingene mot lovforslaget fra Justisdepartementet og Utenriksdepartementet, jf. Innst. O. nr. 37 (1992–93) s. 3–4. Komitéflertallet fremholdt følgende:

«---Fleirtallet ser dei behov denne lovendringen er meint å dekkja. Det kan etter fleirtallet sitt syn vanskeleggjera Noreg sitt tilhøve til framande statar og internasjonale organisasjonar dersom ein fjernar høve til å unnta eit dokument frå offentleg innsyn, og som Utenriksdepartementet gjev utrykk for i sitt svar på høringsbrevet, kan konsekvensane av framlegget lett bli at styresmaktene i Noreg får vanskar med å innhenta informasjon frå framande statar og internasjonale organisasjonar.»

Endringsforslaget ble forkastet med 72 mot 15 stemmer, jf. Ot. forh. (1992–93) s. 323.

Et likelydende forslag har for øvrig på nytt blitt fremmet av stortingsrepresentantene Anne Enger Lahnstein, Jorunn Ringstad og Ragnhild Queseth Haarstad (Dokument nr. 8:26). Forslaget ble behandlet av Justiskomiteen i Innst. O. nr. 49 (1995–96), og er vedtatt oversendt Regjeringen til utredning og uttalelse, med anmodning om å vurdere også alternative forslag, i forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen om praktiseringen av offentlighetsprinsippet. På side 2 i Innst. O. nr. 49 uttalte for øvrig flertallet i komiteen følgende om praktiseringen av lovens § 6 første ledd nr. 1:

«I Innst. O. nr. 37 for 1992–93 slutter komiteens flertall seg til Justisdepartementets betenkeligheter med hensyn til nevnte forslag. Flertallet vil dog understreke at regelen om meroffentlighet må praktiseres i størst mulig grad. Flertallet kan ikke akseptere at unntakshjemlene benyttes uten tungtveiende grunner.»

Gjennomgangen av forarbeidene til bestemmelsen viser at det har vært uenighet om utformingen og rekkevidden av unntaksbestemmelsen, men at flertallet på Stortinget iallfall frem til nå ikke har funnet tilstrekkelig grunn til å gjøre unntaksbestemmelsen mer restriktiv slik det har vært foreslått fra pressehold og flere politiske partier.

Bestemmelsen oppstiller tre hovedvilkår. For det første kreves det at opplysningene i dokumentet ikke allerede er kjent, f.eks. i vedkommende fremmede stat. At opplysningene må anses som offentlig kjent kan ha sin bakgrunn i at et offentlig organ i vedkommende stat eller en internasjonal organisasjon har frigitt opplysningene, eller at de er offentlig tilgjengelige etter vedkommende stats offentlighetslovgivning m.v. Etter omstendighetene kan også lekkasjer av de aktuelle opplysningene, slik at de allerede er kjent f.eks. gjennom presseomtale, medføre at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 ikke kan gi hjemmel for unntak fra offentlighet. God forvaltningsskikk tilsier at det blir klargjort om opplysningene er offentlige i vedkommende stat eller internasjonale organisasjon ved å innhente uttalelse fra vedkommende fremmede ambassade eller internasjonale organisasjon, slik at innsynsspørsmålet blir forsvarlig opplyst. Jeg kommer tilbake til dette nedenfor under punkt 2. For det annet kreves det at en offentliggjøring av opplysningene i vedkommende dokument vil kunne ha skadevirkninger, jf. lovens vilkår «ville kunne skade ---». For det tredje må skadevirkningene gjelde Norges sikkerhet og forsvar, eller Norges forhold til fremmede stater eller internasjonale organisasjoner.

I vilkåret om «skade» i lovbestemmelsen ligger et krav om at skaden må ha et visst omfang og det må foreligge en viss sannsynlighet for at skaden vil inntre. Formuleringen «ville kunne skade», stiller etter sin ordlyd ikke særlig strenge krav. Det er ikke oppstilt noe krav om vesentlig skade, eller at risikoen for skade skal være nærliggende eller overveiende sannsynlig. Etter ordlyden er det tilstrekkelig at det foreligger en mulighet for at skade kan inntre f.eks. i forhold til fremmede stater. Forarbeidene gir også støtte for dette, men gir for øvrig liten konkret veiledning når det gjelder det nærmere innholdet av skade-

kravet. Både ordlyden og forarbeidene gir således klare holdepunkter for at det iallfall ikke kreves at det er på det rene at en offentliggjøring vil skade forholdet til fremmede stater. Ordlyden i § 6 første ledd nr. 1 stiller heller ikke noe krav om at det må være en direkte sammenheng mellom dokumentet og faren for skade. Etter gjeldende rett er det antatt at det er adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet også dersom det anses nødvendig for å sikre Norges generelle tillitsforhold til fremmede stater eller internasjonale organisasjoner. I en sak som gjaldt anmodning om innsyn i et referat fra et nordisk helsedirektørmøte fant således ombudsmannen ikke grunn til å kritisere at forvaltningen hadde avslått innsynskravet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 1, jf. ombudsmannens årsmelding 1983 s. 60. Ombudsmannen viste til at protokollen ga et klart inntrykk av at konsultasjonene på slike møter var basert på samarbeid og gjensidig tillit. En offentliggjøring av referatet ville derfor «kunne skade den tillit og følgelig Norges forhold til de øvrige nordiske land.» Det kan for øvrig også vises til ombudsmannens årsmelding 1995 s. 84 der det ble godtatt at innsyn i et dokument ble nektet etter en konkret vurdering, selv om forhandlingene var avsluttet fordi det kunne «skade Norges forhold til EU, og herunder vanskeliggjøre fremtidige forhandlinger».

På den annen side er det klart at ikke enhver mulighet for skade for forholdet til fremmede makter kan være tilstrekkelig. Formålet bak offentlighetsprinsippet og reelle hensyn tilsier at det må stilles visse krav til omfanget og sannsynligheten for skade, jf. Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 115 som antar at det «i alle fall må kreves et visst minimum av mulighet for en reell og noenlunde håndfast skade» og at det «må være skade av en viss betydning». Selv om det oppstilles visse minimumskrav, gir skadekriteriet i bestemmelsen anvisning på et temmelig generelt vurderingstema som vil være gjenstand for en nærmere skjønnsmessig helthetsvurdering fra forvaltningens side. Ved den skjønnsmessige vurderingen av om det foreligger en relevant og tilstrekkelig skademulighet, bør det også tas hensyn til om det foreligger særlige forhold som taler for offentlighet. Dette hensynet kommer for øvrig også inn ved vurderingen av spørsmålet om meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd, jf. nedenfor.

De nærmere grensene for bestemmelsen er med andre ord uklare. Vi står overfor en rettslig standard og skiftende samfunnsforhold, behov og hensyn vil i en viss utstrekning kunne virke bestemmende på tolkingen av bestemmelsen. På bakgrunn av det tiltagende samkvem mellom stater og den økte betydning av utenlandsk påvirkning på norsk lovgiving, forvaltning og rettspleie, kan unntaket i § 6 nr. 1 få en dramatisk – og uønsket – betydning for muligheten for norsk offentlighet til å få informasjon om forhold av betydning for norsk regelgeving og vedtakspraksis.

Ved tolkingen og anvendelsen av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 er det derfor grunn til å understreke at bestemmelsen bare gir forvaltningen en adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet, og ingen taushetsplikt. Bestemmelsen må suppleres med plikten til å vurdere meroffentlighet som er fastslått i offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Plikten til å vurdere meroffentlig-

het kan medføre at det bør praktiseres delvis meroffentlighet, slik at bare de delene av dokumentet som gjelder opplysninger som vil kunne skade vårt forhold til fremmede stater unntas. Jeg viser i denne forbindelse også til den tidligere nevnte uttalelsen fra flertallet i Justiskomiteen i Innst. O. nr. 49 (1995–96) s. 2 der det ble understreket at regelen om meroffentlighet «må praktiseres i størst mulig grad» og at en ikke kunne akseptere at unntakshjemlene benyttes «uten tungtveiende grunner». Plikten til å vurdere meroffentlighet, sammenholdt med kravet til å sørge for at saken er forsvarlig opplyst før innsynsavgjørelsen treffes, kan også medføre at vedkommende forvaltningsorgan må foreta en nærmere avklaring av innsynsspørsmålet overfor avsender for begjæringen eventuelt avslås. ---

Ved tolkingen og anvendelsen av offentlighetslovens bestemmelser er det videre viktig å understreke at loven som utgangspunkt bygger på en forutsetning om at det skal foretas en konkret og individuell prøving og vurdering i hvert enkelt tilfelle. Dette kan sies å følge både av lovens hovedregel om offentlighet i § 2, og § 6 første ledd nr. 1 som gir adgang til å unnta dokumenter dersom lovens skadekriterium er oppfylt. Videre følger det av plikten til å vurdere meroffentlighet i lovens § 2 tredje ledd. At det skal foretas en individuell vurdering i det enkelte tilfellet er også lagt til grunn i Forvaltningskomiteens innstilling (1958) s. 438–439, og er senere gjentatt flere ganger i forbindelse med lovrevisjoner. Hva som nærmere ligger i kravet til individuell og konkret vurdering, vil for øvrig kunne variere etter forholdene. Det kan være hensiktsmessig å utarbeide interne retningslinjer eller instruksjoner for tolkingen og/eller skjønnnutøvelsen i forhold til ulike dokumentgrupper, f.eks. på utenriksforvaltningens område når det gjelder behandlingen av dokumenter underlagt folkerettslig taushetsplikt med hjemmel i traktat og for dokumenter som etter fast internasjonal praksis ikke utleveres uten avsenderstatens samtykke. Foreligger det en klar folkerettslig plikt til å hemmeligholde dokumentet, vil forholdet normalt uten videre falle inn under § 6 første ledd nr. 1 og det blir da lite rom for en nærmere konkret, individuell vurdering for vedkommende forvaltningsorgan. I slike tilfelle vil det nemlig være nærliggende å anta at Norges forhold til den fremmede stat vil bli skadelidende. Videre må offentlighetsloven i slike tilfelle tolkes i samsvar med det alminnelige presumsjonsprinsipp som gjelder i norsk rett, dvs. at norsk rett forutsettes å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelse. En forutsetning for en slik mer «automatisk» anvendelse av unntaksbestemmelsen i § 6 første ledd nr. 1 overfor bestemte typer av dokumenter er imidlertid at det foreligger en tilstrekkelig klar folkerettslig forpliktelse til å hemmeligholde dokumentet på grunnlag av traktat, eller at dette følger av en klar og entydig internasjonal praksis.

Det er i denne forbindelse viktig å understreke at skadevurderingen i § 6 nr. 1 kan påvirkes av en forståelse i utlandet for den betydning åpenhet i forvaltningen tillegges i Norge. I forbindelse med vurderingen av innsynsspørsmålet etter § 6 første ledd nr. 1 kan det derfor, når forholdet tas opp med utenlandske myndigheter, etter omstendighetene være på sin plass og grunn til fra norsk hold å klargjøre og understreke be-

tydningen av det offentlighetsprinsipp som er knesatt i vår offentlighetslov og verdien av åpenhet i norsk forvaltning. Dette vil være best i samsvar med god forvaltningsskikk og offentlighetslovens intensjoner. Er det kjent at vedkommende stats praktisering av offentlighet er i strid med den norske holdning, vil det kunne være nødvendig at det tas et generelt initiativ for å markere norske myndigheters syn på en aktiv og klar måte.»

Jeg tilføyer at Regjeringen i St.meld. nr. 32 (1997–98) varslet at den ville legge stor vekt på åpenhet i utenriksforvaltningen, og at «offentlighetsprinsippet bør styrkes på dette området» (s. 74–75). Som ledd i oppfølgingen av dette har Offentlighetslovutvalget som en del av sitt mandat å vurdere «om og eventuelt hvilke lovendringer som er nødvendig for å sikre at offentlighetsprinsippet i utenriksforvaltningen styrkes». Det fremgår at utvalget særlig skal vurdere lovendringer som vil gi større rett til innsyn i dokumenter knyttet til virksomheten i internasjonale organisasjoner, særlig i saker som har betydning for norsk regelverksutvikling.

En vesentlig del av de dokumentene denne saken gjelder, er notater og referater knyttet til møter og samtaler norske myndigheter har hatt med representanter for fremmede stater eller møter norske myndighetsorganer har hatt om saken. Ved spørsmålet om innsyn, har UD generelt vist til at de involverte stater normalt forutsetter fortrolighet omkring kontakter i saker som den foreliggende, og at det vil kunne skade Norges forhold til disse statene dersom denne fortrolighet brytes ved at interne referater fra møtene offentliggjøres. Dette kan også gjelde opplysninger som kan si noe om hvor ofte og mellom hvem møter holdes.

Når det gjelder vilkåret om «skade» i § 6 første ledd nr. 1, er det som nevnt ikke noe krav om «vesentlig» skade eller at risikoen for skade skal være nærliggende eller overveiende sannsynlig. Heller ikke er det noe krav om at det skal være en direkte sammenheng mellom faren for skade og dokumentet det er begjært innsyn i. I en sak av utenriks- og forsvarspolitisk art kan det neppe legges til grunn en særlig streng vurdering av skadevilkåret når de involverte fremmede stater forutsetter gjensidig fortrolighet. For øvrig synes det klart at det skadepotensialet som måtte foreligge ved en offentliggjøring av dokumentene i denne saken, gjennomgående må sies å knytte seg til Norges forhold til fremmede stater, og dette vilkåret i § 6 første ledd nr. 1 vil da være oppfylt.

Når det gjelder «kjent»-kriteriet i § 6 første ledd nr. 1, har UD pekt på at det i denne saken i stor grad dreier seg om korrespondanse i forskjellige former mellom norske myndigheter. I lys av dette har departementet anført at «hensynene bak en eventuell plikt til å undersøke om opplysningene er offentlig kjent eller alminnelig tilgjengelig i vedkommende frem-

mede stat», ikke gjør seg gjeldende med like stor styrke som når det gjelder korrespondanse med fremmede makter. Med dette som utgangspunkt, og på bakgrunn av UD's antakelser om de øvrige staters holdning til spørsmålet om offentlighet, har ikke UD «sett det som nødvendig å foreta undersøkelser i forhold til kjent-kriteriet i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1».

Ut fra de spesielle forholdene i denne saken, har jeg ikke funnet grunn til å rette innvendinger mot dette generelle utgangspunktet. Jeg understreker imidlertid at god forvaltningsskikk normalt tilsier at det blir klargjort om de aktuelle opplysningene er offentlige i vedkommende fremmede stat. Når det gjelder referater fra avholdte møter som ikke skal oversendes den involverte fremmede stat, kan det derfor være grunn til fra norske myndigheters side å forhøre seg om den andre partens holdning til spørsmålet om offentlighet ved møtets innledning eller avslutning. Jeg viser i denne forbindelse også til det som ovenfor er referert fra min uttalelse i årsmeldingen for 1997 s. 107 flg., hvor det er understreket at skadevirkningene i § 6 første ledd nr. 1 kan påvirkes av en forståelse i utlandet for den betydning åpenhet i forvaltningen tillegges i Norge. Synet på åpenhet i utenriks-, sikkerhets- og forsvarsspørsmål vil også kunne være påvirket av hvilke spørsmål og internasjonale forhold det dreier seg om. Selv om det på disse områder generelt synes å være akseptert at fortrolighet er viktig, er det av betydning å arbeide for å oppnå forståelse for større åpenhet i forholdet mellom stater.

### 3.2.4 Forholdet mellom Sikkerhets- og/eller Beskyttelsesinstruksen og offentlighetsloven

Dokumentene i saken kan være påført beskyttelsesgradering etter Sikkerhetsinstruksen eller Beskyttelsesinstruksen fastsatt ved kgl. res. 17. mars 1972. Disse instruksene har ikke hjemmel i formell lov og representerer ikke noen selvstendige unntakshjemler i forhold til offentlighetsloven. Dette innebærer at gradering bare kan påføres dokumenter som kan unntas med grunnlag i en av offentlighetslovens unntaksbestemmelser. Gradering etter instruksene skal således ikke innskrenke den lovbestemte innsynsrett etter offentlighetsloven. Sikkerhetsinstruksen ble for øvrig opphevet ved ikrafttreddelsen av sikkerhetsloven 1. juli 2001. Dette får imidlertid ikke betydning for min vurdering av denne saken.

Er dokumenter gradert, uten å være undergitt lovbestemt taushetsplikt (offentlighetsloven § 5 a) eller omfattes av andre unntakshjemler i offentlighetsloven (særlig § 6 første ledd nr. 1), kan det likevel ikke uten videre gis innsyn i dokumentet. Proseduren for nedgradering som er fastsatt i offentlighetsforskriften kap II, må under enhver omstendighet følges først: Dersom det blir bedt om innsyn i et dokument som er gradert i henhold til Sikkerhetsin-

struksen eller Beskyttelsesinstruksen, må spørsmål om å nedgradere dokumentene fremlegges for det organ eller den etat som har påført graderingen. Først når dokumentet er nedgradert, kan det gis innsyn i det på vanlig måte etter offentlighetslovens regler. Etter offentlighetsforskriften kap. II pkt. 1 kan for øvrig gradering oppheves etter en vurdering av *nødvendigheten* eller etter en vurdering av om graderingen *etter offentlighetsloven er lovlig*. Formelt skal organet som får krav om innsyn vurdere om innsyn skal gis – enten fordi det følger av offentlighetsloven § 2 første ledd eller fordi det under enhver omstendighet ikke finner tilstrekkelig grunn til å avslå begjæringen (meroffentlighet – § 2 tredje ledd).

Dersom det ikke er tale om opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt (offentlighetsloven § 5 a), må spørsmålet om meroffentlighet vurderes på vanlig måte selv om dokumentet er gradert etter Sikkerhetsinstruksen eller Beskyttelsesinstruksen. Bestemmelsene i offentlighetsforskriften kap. II vil imidlertid gjelde også i forhold til dette; dvs. at meroffentlighet kun kan utvises etter at dokumentet er nedgradert. For øvrig er det neppe adgang til å gi interne bestemmelser i kraft av instruksjonsmyndighet om at det ikke skal praktiseres meroffentlighet i forhold til alle dokumenter på et bestemt område. Jeg viser i denne forbindelse til St. meld. nr. 32 (1997–98) s. 90 og 91.

### 3.3 De enkelte avslag

*Dok. nr. 1:* Dette er et internt notat datert 20. april 1998 fra Russlandseksjonen i UD til utenriksråden med referat fra avholdt møte mellom utenriksråden og den russiske ambassadør om Globus II-radaren. At dokumentet gjelder en russisk forespørsel i Globus II-saken, fremgår av departementets offentlige journal der dokumentet ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. Samme hjemmel ble benyttet som grunnlag for avslaget på innsynsbegjæringen fra Bergens Tidende. I brev hit 23. mars 2000 har UD også vist til § 5 første ledd (organinternt dokument) som hjemmel for hemmelighold. Dokumentet er ikke gradert.

Når det gjelder forholdet til § 6 første ledd nr. 1, har UD i brev hit 23. mars 2000 anført:

«Det vil være forutsetningen at møter mellom den russiske ambassadør og Utenriksråden er fortrolige samtaler som det ikke skal offentliggjøres referater fra. Særlig gjelder dette i saker av karakter som den foreliggende. Brytes denne forutsetningen vil det kunne skade forholdet mellom Norge og Russland».

Ut fra de øvrige foreliggende opplysninger, kan det stilles spørsmål om ikke det som fremkommer i notatet også var offentlig kjent i februar 2000. Formen og nivået på den russiske forespørselen fremgår

riktignok ikke av journalen. I den offentliggjorte delen av UD's svarbrev hit i mars 2000 fremgår det imidlertid at dokumentet er et referat fra et møte mellom utenriksråden og den russiske ambassadør om Globus II-saken. De russiske bekymringene og innsigelser mot radaren synes også å ha fremkommet gjennom mediene før tidspunktet for innsynsbegjæringen. De norske svarene til russerne, den norske holdningen til spørsmålene, må dessuten anses kjent lenge før innsynsbegjæringen ble fremsatt. Jeg viser i den forbindelse bl.a. til statsråd Fjærvolls uttalelser i Stortingets spørretime 6. mai 1998. Når det i tillegg fremgår uttrykkelig av den offentlige journalen at notatet gjelder en russisk forespørsel i Globus II-saken, og UD i svarbrevet hit har opplyst at notatet gjelder et møte mellom utenriksråden og ambassadøren, er det tvilsomt om dokumentet lenger kan unntas med hjemmel i § 6 første ledd nr. 1, jf. vilkåret om skadepotensial og «kjent»-kriteriet i loven.

Et eventuelt unntak fra offentlighet må i tilfelle baseres på offentlighetsloven § 5 første ledd, eventuelt annet ledd c. Det som fremkommer i notatet synes i hovedsak å ha vært offentlig kjent i februar 2000, da innsynsbegjæringen ble fremsatt. Det kan da uansett stilles spørsmål om det var avgjørende grunner for ikke å praktisere meroffentlighet, jf. lovens § 2 tredje ledd. Spørsmålet om å praktisere meroffentlighet forsterkes ytterligere på bakgrunn av UD's svar hit i mars 2000, jf. det som er sagt ovenfor. Det knytter seg på denne bakgrunn «begrunnet tvil» til om grunnlaget for dette avslaget lenger foreligger, jf. ombudsmannsloven §10 annet ledd.

*Dok. nr. 2:* Dette er en telefaks datert 27. april 1998 fra Forsvarsdepartementet (FD) til UD som inneholder en oversettelse av diverse spørsmål overlevert fra den russiske ambassadøren til utenriksråden i møtet omtalt i dok. nr. 1. At dokumentet gjelder en russisk forespørsel i Globus II – saken, fremgår av departementets offentlige journal der dokumentet ble forhåndsklassifisert u.o. uten henvisning til lov hjemmel. Ved innsynsnektelsen ble offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 benyttet. Dokumentet er ikke gradert.

I forhold til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 må dette dokumentet vurderes som dok. nr. 1. Arten og innholdet av de spørsmålene som ambassadøren stilte kan neppe sies ikke å ha vært alminnelig kjent eller offentlig tilgjengelig i februar 2000. Selv om dokumentet kan unntas etter offentlighetsloven § 5 annet ledd c, er det tvilsomt om unntak etter denne bestemmelsen kan aksepteres. Meroffentlighetsprinsippet innebærer at innsyn bare bør nektes dersom det foreligger tungtveiende grunner, selv om det foreligger en hjemmel for unntak i §§ 5 eller 6. Når opplysningene som her i det vesentlige synes offentlig kjent, kan jeg ikke se at det foreligger avgjørende grunner som taler for hemmelighold. Det knytter seg derfor også «begrunnet tvil» til om dette avslaget

kan opprettholdes, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd.

Selve oversendelsesbrevet fra FD til UD kan for øvrig ikke sees å inneholde vesentlige opplysninger ut over de som fremgår av den offentlige journalen, og hemmelighold av dette dokumentet var det derfor uansett ikke hjemmel for. Jeg antar imidlertid at dette dokumentet isolert har begrenset interesse for Bergens Tidende eller andre som ønsker innsyn i saken.

*Dok. nr. 4:* Dette er et foreløpig referat fra spørretimen i Stortinget 6. mai 1998 der forsvarsministeren har svart på spørsmål om Globus II – radaren. Referatet er oversendt UD fra FD, og i journalen fremgikk at det var gradert unntatt offentlighet, men det var ikke oppgitt noen unntakshjemmel. Avslaget på innsynsbegjæringen ble gitt under henvisning til offentlighetsloven § 5 første ledd. Dokumentet er ikke gradert.

Etter at Bergens Tidenes klage hit ble forelagt UD, har UD etter en fornyet vurdering kommet til at det likevel kan gis innsyn i dette dokumentet. Den opprinnelige innsynsnektelsen ble begrunnet med at «det endelige offisielle referatet fra spørretimen allerede forelå» på tidspunktet da innsynsbegjæringen ble fremmet.

Det gir grunnlag for kritikk at avslaget på innsynsbegjæringen ble gitt med henvisning til en hjemmel som åpenbart ikke gav rettslig grunnlag for avgjørelsen. Oversendelsen fra FD er ikke et organinternt dokument i UD. Videre er referatet ikke utarbeidet av FD, slik at heller ikke § 5 annet ledd var anvendelig som unntakshjemmel. For øvrig kan det uansett vanskelig sies å ha vært avgjørende grunner for ikke å utvise meroffentlighet i dokumentet. Det som kommer frem i spørretimen i Stortinget er offentlig, og opplysninger som fremkommer i et foreløpig referat av statsrådets svar kan det heller ikke være grunnlag for å unnta, forutsatt at referatet ikke inneholder vesentlige feil. At det på tidspunktet for innsynsbegjæringen også skulle foreligge et endelig referat, gir heller ikke tilstrekkelig grunnlag for å nekte innsyn.

*Dok. nr. 7:* Dette er et internt dokument datert 2. juli 1998 fra Sikkerhetspolitisk avdeling i UD til spesialråd Brautaset som er utarbeidet «til bruk i den løpende behandlingen av Globus II-saken», jf. UDs brev hit 23. mars 2000. Dokumentet ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. Samme hjemmel ble benyttet som grunnlag for avslaget på innsynsbegjæringen. Dokumentet er gradert «begrenset» i henhold til sikkerhetsinstruksen. I korrespondansen i ombudsmannssaken har UD også vist til § 5 første ledd som hjemmel for unntak fra offentlighet.

Ut fra innholdet av notatet, finner jeg ikke grunnlag for å kritisere departementets standpunkt om at dette kan unntas med hjemmel i § 6 første ledd

nr. 1. Jeg har heller ikke vesentlige innvendinger mot at det ikke ble utvist meroffentlighet. Jeg finner imidlertid grunn til å peke på at § 5 første ledd, som departementet har vist til i brev hit, ikke synes anvendelig som hjemmel for å unnta dokumentet. Jeg viser til at dokumentet ikke bare er distribuert internt i UD, men også er oversendt Forsvarsdepartementet i kopi og derfor synes å ha mistet sin organinterne karakter.

*Dok. nr. 8:* Dette er et oversendelsesbrev fra UD datert 3. juli 1998 til Norges ambassade i Washington hvor dokument nr. 7 var vedlagt. Dokumentet ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. Ved innsynsnektelsen ble det vist til samme bestemmelse. Dokumentet er gradert «begrenset» i henhold til sikkerhetsinstruksen.

Etter at saken var forelagt UD herfra, har UD etter en fornyet vurdering kommet til at dette dokumentet kan offentliggjøres. På grunn av graderingen må imidlertid avgradering skje først, jf. offentlighetsforskriften kap. II.

Jeg kan vanskelig se at det var rettslig grunnlag for å unnta oversendelsesbrevet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 1. Oversendelsesbrevet røper ikke noe om det nærmere innholdet av det underliggende notatet, bortsett fra at det har vært kontakt med representanter fra den amerikanske ambassaden om Globus II-saken. En offentliggjøring av et dokument med så begrenset informasjon om saken, kan vanskelig sies å kunne skade Norges forhold til fremmed stat. Oversendelsesbrevet inneholder heller ikke opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, og departementet skulle derfor ha fulgt prosedyren for nedgradering i offentlighetsforskriften kap. II og imøtekommet Bergens Tidendes begjæring om innsyn så snart som mulig. At dette ikke ble gjort, gir grunnlag for kritikk.

For dette dokumentet kan det for øvrig også oppstå spørsmål om offentlighetsloven § 5 første ledd gir hjemmel for unntak, jf. det som er nevnt under pkt. 2.2.2 ovenfor. Det er ikke nødvendig å ta stilling til dette slik saken ellers ligger an. Jeg viser til at det uansett ikke synes å foreligge avgjørende grunner for å unnta dokumentet fra offentlighet.

*Dok. nr. 9–14:* Disse dokumentene, som er datert i juli 1998 (9–13) og oktober 1998 (14), er innberetninger og meldinger fra den norske ambassaden i Washington til UD vedrørende Globus II – saken. Dokumentene ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. Samme hjemmel ble benyttet for innsynsavslagene. Alle dokumentene er gradert «fortrolig» i henhold til beskyttelsesinstruksen.

Departementet har i en del av sitt svarbrev hit 23. mars 2000, som ikke er meddelt klageren, redegjort nærmere for sitt avslag. Det er UDs «klare vurdering» at det vil skade Norges forhold til fremmed

stat dersom opplysningene ble kjent (noe de ifølge UD ikke er fra før). Det er vist til at det mellom de involverte stater har vært en klar forutsetning om fortrolighet. Den nærmere angivelsen av hva det er forutsatt fortrolighet om (jf. pkt. 1.1. avsnitt 3 i UD's brev 23. mars 2000), er unntatt fra klagerens innsyn etter anmodning om dette fra UD. UD bes vurdere spørsmålet om innsyn på dette punkt på nytt i lys av at dette er holdt på et helt generelt plan.

Etter å ha gått igjennom dokumentene 9–14, har jeg ikke funnet grunnlag for å rette avgjørende innvendinger mot at § 6 første ledd nr. 1 er brukt som hjemmel for unntak. I den forbindelse vises til det jeg på mer generelt grunnlag har fremholdt under pkt. 2.2.3 ovenfor. Jeg har heller ikke funnet grunn til å kritisere departementets skjønsmessige vurdering av spørsmålet om meroffentlighet for disse dokumentene.

Som ytterligere begrunnelse for hemmeligholdet av disse dokumentene, har UD i svarbrevet hit også vist til offentlighetsloven § 5 første ledd (organinterne dokumenter). Det har vært langvarig praksis for å anse ambassadene som en del av UD i denne sammenheng, forutsatt at ambassaden ikke selv treffer formelt vedtak i saken, jf. Frihagen Offentlighetsloven (3. utgave 1993), Bind I s. 343. Siden dokumentene det her er tale om uansett kan unntas etter § 6 første ledd nr. 1, har jeg ikke funnet grunn til å undersøke dette nærmere i denne sammenheng. Jeg nevner imidlertid at en del av disse dokumentene uansett synes å være sendt i kopi også til andre organer enn UD. I så fall faller normalt dokumentenes organinterne karakter bort.

*Dok. nr. 15:* Dette er et notat datert 3. november 1998 fra seksjon for sikkerhetsspørsmål til utenriksministeren, og inneholder en bakgrunnsfremstilling av Globus II-saken. Dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen under henvisning til offentlighetsloven § 5 første ledd. Den samme hjemmelen ble benyttet ved innsynsavslaget. Dokumentet er ikke gradert.

I svarbrev hit 23. mars 2000 har departementet også vist til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 som grunnlag for hemmelighold av dokumentet.

At dette dokumentet omfattes av § 5 første ledd, synes klart. I og med at notatet for en stor del inneholder redegjørelser for norske myndigheters kontakter med fremmede makter, faller iallfall deler av opplysningene i utgangspunktet inn under § 6 første ledd nr. 1. Det sentrale spørsmålet blir derfor om det burde vært utvist (delvis) meroffentlighet i dokumentet.

Slik notatet er utformet, med en punktvis fremstilling, kan det i utgangspunktet synes å ligge til rette for dette. Punkter det særlig kan reises spørsmål om det foreligger avgjørende grunner for å hemmeligholde, er pkt. I 1–3, II 4 og 5, samt hele pkt. III. Ut fra det jeg kan se, inneholder disse punktene i det vesentligste opplysninger som synes å ha vært of-

fentlig kjent på tidspunktet for innsynsbegjæringen. På denne bakgrunn, og i lys av lovens meroffentlighetsprinsipp, kan det også for dette dokumentets vedkommende sies å knytte seg «begrunnet tvil» til departementets standpunkt om ikke å utvise delvis meroffentlighet, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd.

*Dok. nr. 16 og 17:* Dette er notater datert 16. og 20. april 1999 utarbeidet av seksjon folkerett i UD til henholdsvis rettsavdelingen og sikkerhetspolitisk avdeling i UD. Notatet av 16. april 1999 ble 19. og 20. april oversendt til henholdsvis Statsministerens kontor og Forsvarsdepartementet. Dokumentene inneholder referater fra møter mellom berørte instanser i Norge om Globus II. Begge dokumentene ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. Samme hjemmel ble benyttet ved innsynsavslagene. Dokumentene er gradert «begrenset» i henhold til sikkerhetsinstruksen.

Det er her tale om referater fra møter hvor fremmede stater ikke har deltatt. Selve det forhold at det har vært avholdt møter mellom norske myndighetsorganer, vil neppe kunne skade Norges forhold til fremmede stater. Det som fremgår av dokumentene om innholdet av møtene kan likevel være av en slik art at skadevilkåret i § 6 første ledd er oppfylt. I så fall, og under forutsetning av at disse opplysningene ikke var offentlig kjent eller allment tilgjengelig andre steder på tidspunktet for innsynsbegjæringen, må henvisningen til § 6 første ledd kunne forsvares. Etter å ha gjennomgått dokumentene, er jeg kommet til at departementets standpunkt om unntak etter § 6 første ledd nr. 1 er holdbart i dette tilfellet.

I svarbrev hit 23. mars 2000 har departementet også vist til offentlighetsloven § 5 første ledd som hjemmel for å unnta disse dokumentene fra offentlighet. Ut fra de foreliggende opplysninger synes dette vanskelig å akseptere i alle fall for dokument nr. 16: Det fremgår at dette dokumentet er oversendt både Forsvarets Overkommando og Statsministerens kontor. Ut fra opplysningene i saken må da legges til grunn at det har mistet sin organinterne karakter i forhold til § 5 første ledd. Dokumentet kan imidlertid unntas med hjemmel i offentlighetsloven § 5 annet ledd c. Hvorvidt det samme er tilfelle også for dokument nr. 17, er uklart. Jeg har ikke funnet grunn til å undersøke dette nærmere slik saken ligger an.

Uansett blir spørsmålet om departementet burde ha utvist hel eller delvis meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd. I Innst. O. nr. 40 (1981–82) og Innst. O. nr. 49 (1995–96) har Justiskomiteen som nevnt forutsatt at meroffentlighet praktiseres i størst mulig utstrekning i slike dokumenter det her er tale om. Den konkrete vurderingen av om det skal praktiseres meroffentlighet, vil bero på en avveining av den offentlige interessen som knytter seg til saken opp mot hensynene bak unntaksbestemmelsene.

Jeg har vanskelig for å se at det forelå avgjøren-

de grunner for å unnta disse to dokumentene i sin helhet på tidspunktet for innsynsbegjæringen i februar 2000. Det var da nesten ett år siden møtene som omtales var avholdt. Opplysningene i deler av i alle fall dokument 16 var offentlig kjent da det ble skrevet i april 1999, bl.a. gjennom statsråd Fjærvolls uttalelser i Stortinget i mai 1998. Vesentlige deler av dokumentene inneholder dessuten opplysninger som ikke først og fremst berører forholdet til fremmede makter, og som må antas å kunne være av interesse for offentligheten her i landet. Det kan også synes som om Vardø kommune har blitt informert om opplysninger omtalt i dokumentet.

Jeg har etter dette kommet til at det knytter seg «begrunnet tvil» til hvorfor UD ikke har praktisert delvis meroffentlighet i disse dokumentene, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Dersom det skal praktiseres meroffentlighet, må UD foreta nedgradering.

*Dok. nr. 19:* Dette er et utkast datert 1. desember 1999 til «beredskapspunkter» til utenriksministeren utarbeidet av UD og oversendt FD. Dokumentet ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. Avslaget på begjæringen om innsyn ble gitt under henvisning til samme hjemmel. Dokumentet er gradert «begrenset» i henhold til sikkerhetsinstruksen.

I svarbrev hit 23. mars 2000 har UD også vist til offentlighetsloven § 5 annet ledd c som unntaks-hjemmel.

Det fremgår at «beredskapspunktene» i dokumentet er satt opp med det for øyet at statsråden kan få henvendelser fra media om Globus II – saken. Så vidt jeg kan se, må det antas at det vesentligste innholdet var alminnelig kjent i februar 2000 da innsynsbegjæringen ble fremsatt, jf. bl.a. opplysningene som statsråd Fjærvoll kom med i Stortinget i mai 1998. Det kan derfor stilles spørsmål om «kjent-kriteriet» i § 6 første ledd nr. 1 var oppfylt da innsynsbegjæringen ble fremsatt.

Dokumentet kan imidlertid unntas etter § 5 annet ledd c. Likevel er det mye som taler for at det alt vesentligste av innholdet burde ha vært meddelt Bergens Tidende i lys av prinsippet om meroffentlighet. Jeg viser til at opplysningene i dokumentet i all hovedsak var offentlig kjent på dette tidspunktet og at opplysningene i det vesentlige er av faktisk karakter. Det er også grunn til å peke på at departementet selv satte opp dokumentet med tanke på offentliggjøring av opplysningene ved henvendelse fra media. Ut fra det som er opplyst, kan jeg vanskelig se at det foreligger avgjørende grunner for ikke å praktisere meroffentlighet. En offentliggjøring av dokumentet krever nedgradering.

*Dok. nr. 21–24:* Disse dokumentene er innberetninger datert i desember 1999 og januar 2000 fra den norske ambassaden i Washington til UD. Dokumentene ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i

journalen under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. Samme hjemmel ble benyttet for innsynsavslagene. Alle dokumentene – bortsett fra nr. 22 – er gradert «fortrolig» i henhold til beskyttelsesinstruksen.

Disse dokumentene er av samme art og innhold som dok. nr. 9–14. Vurderingene blir da de samme, og jeg viser derfor i hovedsak til det som er bemerket til disse dokumentene ovenfor.

Når det gjelder vedlegget til dok. 22, finner jeg imidlertid grunn til å rette innvendinger mot at meroffentlighet ikke ble utvist. Dette dokumentet inneholder så vidt jeg kan se i det vesentlige faktiske opplysninger om saken som må antas å ha vært offentlig kjent i februar 2000. Lovens § 6 første ledd nr. 1 kan da vanskelig forsvare at dokumentet blir hemmeligholdt.

På denne bakgrunn kan jeg heller ikke se at det var avgjørende grunner mot å praktisere meroffentlighet, selv om dokumentet kunne unntas etter offentlighetsloven § 5 første og annet ledd.

*Dok. nr. 25:* Dette dokumentet er en oversendelse fra januar 2000 fra FD til UD. Dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. Samme hjemmel ble benyttet ved innsynsavslaget. Dokumentet er gradert «fortrolig» i henhold til beskyttelsesinstruksen og inneholder for øvrig Forsvarsdepartementets svar på en henvendelse fra amerikanske myndigheter (dok. nr. 24).

I svarbrev hit 23. mars 2000 har UD også vist til offentlighetsloven § 5 annet ledd c som grunnlag for hemmelighold av dette dokumentet.

Etter å ha gjennomgått dokumentet, har jeg ikke funnet grunn til å rette avgjørende innvendinger mot at det er unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 1. Jeg viser i den forbindelse til mine generelle merknader under pkt. 2.2.3 ovenfor. Dokumentet kan for øvrig også unntas etter § 5 annet ledd c. Siden dokumentet i betydelig grad inneholder utenrikspolitiske overlegninger departementene i mellom i en sensitiv sak som kan gi grunnlag for en mer restriktiv holdning til meroffentlighetsspørsmålet, har jeg ikke tilstrekkelig grunnlag for innvendinger mot at meroffentlighet ikke er praktisert.

*Dok. nr. 26:* Dette er en «melding» datert 20. januar 2000 fra UD til den norske ambassaden i Washington. (Jeg antar at det er dette dokumentet departementet omtaler som «melding» fra UD til ambassaden under sine merknader til dok. nr. 21–25 i svarbrev hit 23. mars 2000.) Dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. Samme hjemmel ble benyttet ved innsynsavslaget. Dokumentet er gradert «fortrolig» i henhold til beskyttelsesinstruksen, og inneholder for øvrig UD's svar på en henvendelse fra amerikanske myndigheter (dok. nr. 24).

Etter å ha gjennomgått dokumentet, har jeg ikke



grunnlag for vesentlige innvendinger mot at UD har anvendt § 6 første ledd nr. 1 som unntakshjemmel. Spørsmålet om meroffentlighet stiller seg i hovedsak på samme måte som for dokument nr. 25. Jeg har etter dette ikke funnet tilstrekkelig grunn til å kritisere at meroffentlighet ikke ble utvist.

*Dok. nr. 27:* Dette er et oversendelsesbrev datert 21. januar 2000 fra Forsvarsdepartementet til UD. Vedlagt fulgte utkast til svar på en russisk henvendelse til UD om Globus II-radaren. Dokumentet med vedlegg var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. Samme hjemmel ble benyttet ved innsynsavslaget. Dokumentet er ikke gradert.

Etter at saken ble forelagt herfra, har UD etter en fornyet vurdering kommet til at dokumentet kan «offentliggjøres med en mindre sladding med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1». Jeg antar at dette innebærer at det er gitt fullt innsyn i vedlegget, og at kun deler av oversendelsesbrevet er sladdet.

Jeg kan ikke se at det var grunnlag for å unnta oversendelsesbrevet med vedlegg i sin helhet fra innsyn da innsynsbegjæringen ble fremmet. Selv om § 6 første ledd nr. 1 i utgangspunktet ga grunnlag for å unnta oversendelsesbrevet, burde det – slik UD nå har gjort – vært praktisert delvis meroffentlighet.

Når det gjelder det vedlagte utkastet til svar fra FD, var det neppe hjemmel i lovens § 6 første ledd nr. 1 for å unnta dokumentet fra offentlighet. Ut fra de foreliggende opplysninger, kan jeg vanskelig se at opplysningene i vedlegget (FDs utkast til svar) ikke var alminnelig kjent eller tilgjengelig andre steder på tidspunktet for innsynsbegjæringen i februar 2000. At russerne hadde henvendt seg til Norge med spørsmål om Globus II og at FD hadde sendt et utkast til UD i den sammenheng, fremgikk av departementets offentlige journal. FDs utkast til svar på henvendelsen inneholdt, så vidt jeg kan se, ikke noe vesentlig nytt ut over de synspunkter og faktiske opplysninger som var fremkommet offentlig tidligere. Det synes da tvilsomt om det var hjemmel for unntak i medhold av offentlighetsloven, jf. «kjent-kriteriet» i lovens § 6 første ledd nr. 1. Uansett kan jeg vanskelig se at det var avgjørende grunner som talte mot å praktisere meroffentlighet.

#### 4. Samlet konklusjon

Etter min gjennomgang av saken har jeg funnet grunn til å stille spørsmål ved departementets avgjørelse 16. februar 2000 vedrørende dokument nr. 1, 2, 4, 8, 15, 16, 17, 19 og vedlegget til dok. nr. 22, samt dokument nr. 27 med vedlegg. Når det gjelder dokument nr. 4 og 8 og største delen av dokument nr. 27 med vedlegg, har departementet etter foreleggelsen av saken herfra, etterkommet begjæringen om innsyn. Jeg ber likevel departementet merke seg det jeg har fremholdt i tilknytning til departementets opprinnelige innsynsavslag.

Når det gjelder dokument nr. 1, 2, 15, 16, 17, 19 og vedlegget til dok. nr. 22, har jeg særlig rettet innvendinger mot departementets meroffentlighetsvurdering. Jeg ber departementet vurdere avslaget på innsynsbegjæringen vedrørende disse dokumentene på nytt i lys av mine merknader.

Det bes også om at UD foretar en grundig vurdering av om det kan gis helt eller delvis innsyn i de delene av svarbrevet hit 23. mars 2000 som er unntatt fra klagerens innsyn.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva departementet foretar seg i saken.»

Etter en fornyet vurdering av innsynsavslagene, fant UD grunn til å offentliggjøre tre av dokumentene. To av dokumentene ble offentliggjort i sin helhet og ett dokument ble delvis offentliggjort. Fra UDs svarbrev siteres:

#### «Dokument 1:

Sivilombudsmannen mener det er «begrunnet tvil» om grunnlaget for avslaget. Hjemmel for avslag er § 6 første ledd nr I og § 5 annet ledd bokstav c. I uttalelsen pekes på at innholdet i samtale var offentlig kjent, og at § 6 således ikke hjemler avslag. Dessuten reises tvil om meroffentlighetsvurderingen, også med den begrunnelse at opplysningene var offentlig kjent.

Departementet er som anført ovenfor noe i tvil om vurderingen av «kjent» kriteriet i § 6 er fyllestgjørende. I tillegg vil en vurdering av meroffentlighet måtte ta som utgangspunkt at offentliggjøring av referat fra samtaler på diplomatisk nivå i denne saken, ville kunne skade Norges forhold til fremmede makter, og at det derfor etter en totalvurdering foreligger tilstrekkelig tungtveiende hensyn mot offentliggjøring.

#### Dokument 2:

Sivilombudsmannen vurderer dette dokumentet på samme måte som dokument 1 og finner «begrunnet tvil» om riktigheten av avslaget.

Departementet vil i tillegg til det som er sagt om dokument 1, peke på at det i forbindelse med kontakter på diplomatisk nivå ofte overleveres skriftlige PM, spørsmål eller samtalepunkter til hjelp for referenten. Dette gjelder ikke minst i saker med høyt teknisk presisjonsnivå, som den foreliggende. Notatet er i slike saker en del av den fortrolige samtalen, og det er normalt en alminnelig forutsetning mellom samtalepartnere at hverken referat eller PM som overleveres som ledd i samtalen, blir offentliggjort. Dokument 2 er en oversettelse av en liste med spørsmål av teknisk art som ble overlevert i en slik fortrolig samtale. Selve faksforsiden kunne som Sivilombudsmannen peker på, vært utlevert til klager, men av hensyn til søkeren selv gjøres vanligvis dette ikke når alle relevante opplysninger i dokumentet ellers er unntatt offentlighet.

#### Dokument 15:

Sivilombudsmannen finner at det knytter seg «begrunnet tvil» om avgjørelsen om ikke å utvise delvis meroffentlighet.

Departementet er enig i at delvis meroffentlighet

kan utvises, men vil samtidig peke på at det vesentlige innholdet av dokumentet refererer innholdet i de foregående dokumenter i saken som er unntatt offentlighet, og som Sivilombudsmannen finner er avslått på korrekt grunnlag.

Departementet vil etter dette utlevere dokumentet i sladdet form etter en vurdering av delvis meroffentlighet.

#### *Dokument 16 og 17:*

Sivilombudsmannen mener det er «begrunnet tvil» til avgjørelsen om ikke å praktisere delvis meroffentlighet for disse to dokumentene.

Departementet er prinsipielt enig i vurderingen av at delvis meroffentlighet er ønskelig, men er etter en fornyet vurdering kommet til at det likevel ikke er grunn til å utvise delvis meroffentlighet for disse to dokumentene. Begrunnelsen er at dersom det foretas sladding av de opplysninger i dokumentene som det er tilstrekkelig tungtveiende grunner for å unnta offentlighet, vil verdien for klager av å få utlevert dokumentene være meget beskjeden.

#### *Dokument 19:*

Sivilombudsmannen kan vanskelig se at det foreligger avgjørende grunner for ikke å praktisere meroffentlighet.

Utenriksdepartementet vil peke på at når det utarbeides beredskapspunkter i en sak, er dette som grunnlag for å besvare mulige henvendelser fra pressen. Det ligger i dette at departementet er forberedt på å gi slik informasjon ved behov, men at beredskapspunktene ikke har samme funksjon som en pressemelding, som offentliggjøres i sin helhet. Beredskapspunktene kan ikke anses kjent dersom informasjonen faktisk ikke er gitt ut som svar på henvendelser fra pressen. Det er generelt grunn til å unnta slike punkter fra offentlighet så lenge de er del av en saksforberedelse. Når punktene er omforent mellom relevante fagmyndigheter, stiller dette seg ofte annerledes. Spørsmålet om offentliggjøring av beredskapspunkter vil alltid måtte vurderes konkret fra sak til sak.

Departementet er likevel etter en fornyet gjennomgang kommet til at dokumentet kan utleveres etter en vurdering av meroffentlighet. Det legges avgjørende vekt på at dokumentet inneholder beredskapspunkter til bruk ved medie henvendelser om Globus 11, og at det konkret er ønskelig at disse fakta opplysningene blir offentlig kjent. Departementet vil nedgradere dokumentet og deretter utlevere det til klager i samsvar med offentlighetsforskriften kap. 11 nr. 1.

#### *Vedlegg til dokument 22:*

Sivilombudsmannen mener dokumentet burde vært utlevert etter en vurdering av meroffentlighet siden opplysningene i vedlegget må antas å ha vært alminnelig kjent på klagetidspunktet.

Departementet vil peke på at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig til å avskjære unntak fra offentlighet etter § 6 at opplysninger er kjent fra andre kilder. Likevel er departementet etter en fornyet vurdering kommet til at vedlegget kan utleveres etter prinsippet om meroffentlighet fordi opplysningene inngår som ledd i arbeidet med å utarbeide korrekt informasjon i Globus II-saken. Det er derfor av verdi at denne informasjonen så langt mulig blir formidlet til offentligheten. For øvrig vil ikke Utenriksdepartemen-

tet på generelt grunnlag kunne ta stilling til offentliggjøring av beredskapspunkter uten etter en konkret vurdering. Det vises til kommentarene ovenfor om dokument nr. 19.

#### *3. Utenriksdepartementets brev av 23. mars 2000*

Departementet har etter en fornyet vurdering kommet til at avsnitt tre og fire i punkt 1.1 og avsnitt tre og fire i punkt 1.3 i departementets brev av 23. mars 2000 fortsatt bør unntas fra partsoffentlighet etter forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav a. I disse avsnittene beskriver departementet de forhold som er av betydning for vurderingen av skade i forholdet til fremmede makter. De samme opplysninger er vurdert i forhold til sakens graderte dokumenter, og det er etter Sivilombudsmannens uttalelse i saken klart at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å unnta slike opplysninger fra offentlighet. Det innebærer også at i vurderingen av meroffentlighet i forhold til opplysningene i de angitte avsnittene, må hensynet til å unngå å skade Norges forhold til fremmede makter veie tyngst.»

## 18.

### **Innsyn i menighetsrådenes avstemningsresultat ved utnevning av ny biskop**

(Sak 2002–1513)

*Norsk Presseforbund klaget på vegne av flere aviser til ombudsmannen over to menighetsråds avslag på begjæring om innsyn i møtebøker vedrørende avstemningsresultatet i forbindelse med utnevning av ny biskop i Tunsberg. Saken reiste tre spørsmål: Om det var klageadgang over menighetsrådenes avslag på innsynsbejæringer, om utnevning av biskop var en «sak om ansettelse i offentlig tjeneste» i henhold til offentlighetsloven § 6 nr. 4, og om det uansett burde vært utvist meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.*

*Kultur- og kirke departementet hadde i et rundskriv bedt menighetsrådene om ikke å utvise meroffentlighet før alle avstemningsresultatene var kommet inn til departementet. Etter å ha konkludert med at det ikke er klageadgang over menighetsrådenes avgjørelser, og at offentlighetsloven § 6 nr. 4 hjemlet unntak fra offentlighet, uttalte ombudsmannen at departementet bør være forsiktig med å gi føringer for menighetsrådenes meroffentlighetsvurdering. Ombudsmannen uttalte at det knyttet seg «begrunnet tvil» til departementets praksis og bad om at praksis ble vurdert på nytt.*

Avisene Laagendalsposten og Tønsberg Blad bad i juli 2002 om utskrift av møtebøkene i henholdsvis Efteløt og Teie menighetsråd om avstemningsresultatet i forbindelse med utnevning av biskop i Tunsberg. Begge begjæringer ble avslått under henvisning til offentlighetsloven og Kultur- og kirke departementets rundskriv V-10/02.

Avisene klaget avslagene inn for departementet,

som avviste klagen. Departementet viste til at det ikke var klageadgang over menighetsrådenes vedtak, at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 uansett gav menighetsrådene hjemmel for å unnta møtebøkene fra offentlighet, og at departementet hadde gitt uttrykk for at meroffentlighet ikke burde praktiseres før etter 9. august 2002, som var fristen for når avstemningsresultatene skulle innsendes til departementet.

På vegne av avisene klaget Norsk Presseforbund avvisningene inn for ombudsmannen 26. juli 2002. Forbundet anførte at det var klagerett over menighetsrådenes avslag på begjæring om dokumentinsyn, at den anførte hjemmel for unntak ikke er anvendelig, og at departementets rundskriv var i strid med plikten til å vurdere meroffentlighet. Det ble funnet grunn til å undersøke saken nærmere herfra, og saken ble forelagt departementet. Departementet ble bedt om å begrunne nærmere anvendelsen av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 på dokumenter knyttet til prosessen i forbindelse med utnevning av ny biskop. Det ble videre spurt om rundskriv V-10/02, hvor det var anmodet om at det ikke ble praktisert offentlighet før 9. august 2002, etter departementets oppfatning var i samsvar med pålegget om å vurdere meroffentlighet i offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

I departementets svar ble det anført at selv om utnevning av biskop følger særegne regler, munner prosessen ut i en ansettelse i offentlig tjeneste, slik at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 er anvendelig. Departementet anførte videre at rundskriv V-10/02 kun innebar en oppfordring til menighetsrådene, ikke et pålegg om å unnlate meroffentlighet. Departementet kunne derfor ikke se at det skulle foreligge motstrid mellom rundskrivet og offentlighetsloven.

### **I mitt avsluttende brev til Kultur- og kirke departementet uttalte jeg:**

«1. Lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeoven) § 38 annet ledd fastsetter at vedtak i et lovbestemt kirkelig organ ikke kan påklages med mindre annet er særskilt bestemt. Bestemmelsen må forstås slik at den gjør unntak fra den alminnelige klageadgangen i forvaltningsloven og offentlighetsloven, selv om kirkeoven § 38 første ledd slår fast at disse lovene gjelder for lovbestemte kirkelige organers virksomhet. Dette har sammenheng med at de lovbestemte kirkelige organer ikke står i et generelt over- eller underordningsforhold til hverandre, jf. forarbeidene til kirkeoven, særlig NOU 1989:7 s. 113 og Ot.prp. nr. 64 (1994–95) s. 61. Menighetsrådet er derfor ifølge kirkeovens forarbeider ikke underlagt organer som generelt kan betraktes som overordnet i forvaltningsloven eller offentlighetslovens forstand. Klageadgangen må derfor fastsettes særskilt. Særskilt klageadgang er opprettet på flere områder, blant annet ved bruk og utlån av kirken, jf.

forskrift 15. november 1991 nr. 4152 om regler for bruk av kirken §§ 4, 8 og 11, og ved kirkegårdsforvaltningen, jf. lov 7. juni 1996 nr. 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven) § 24.

Slik klageadgang er imidlertid ikke opprettet for menighetsrådets avgjørelser etter offentlighetsloven. Kirkeoven § 38 annet ledd kommer derfor til anvendelse som *lex specialis*. Det kan derfor ikke reises rettslige innvendinger mot departementets uttalelse på dette punkt.

2. Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) § 6 første ledd nr. 4 sier at dokument «i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste» kan unntas fra offentlighet.

I Norsk Presseforbunds klage til ombudsmannen 26. juli 2002 het det om dette:

«For det første kan en nominasjonsprosess ved utnevning av biskop ikke anses som «*ansettelse [---] i offentlig tjeneste*», idet ingen her søker noen stilling.»

I sitt brev 1. oktober 2002 har forbundet utdypet dette ved å vise til at nominasjonen følger uttømmende regler i forskrift 6. juni 1997 nr. 1054.

Departementet har i sitt brev 29. august 2002 imøtegått dette med følgende uttalelse:

«Offentlighetsloven § 6 1. ledd nr. 4 gir forvaltningen en generell og ubetinget adgang til å unnta «dokument i sak om ansettelse [---] i offentlig tjeneste.» Selv om utnevning av biskop avviker vesentlig fra hovedreglene i tjenestemannsloven, idet ledige bispeembeter ikke kunnngjøres, men kandidater fremskaffes ved nominasjon, avstemning og uttalelser jf. kgl. res. av 6. juni 1997 punkt 2, så munner den særegne prosessen ut i en ansettelse i offentlig tjeneste.»

Heller ikke her finner jeg grunnlag for å reise avgjørende innvendinger mot departementets standpunkt. Det vanlige vil være at ansettelse i offentlig tjeneste skjer etter en forutgående søknad, jf. også reglene om offentlige søkerlister i § 6 første ledd nr. 4. Jeg kan imidlertid ikke se at det er holdepunkter for at dette er et *vilkår* for at § 6 første ledd nr. 4 kommer til anvendelse. Verken lovens ordlyd, forarbeidene eller juridisk teori gir grunnlag for en slik innskrenkende tolkning. Også en sak om utnevning av biskop, som treffes ved vedtak av Kongen i statsråd, er en sak om ansettelse i offentlig tjeneste i offentlighetslovens forstand, slik at unntaksbestemmelsen i utgangspunktet kan anvendes.

Av hensyn til utnevningens karakter og offentlige interesse, kan det imidlertid være grunn til å praktisere meroffentlighet i vid utstrekning, jf. lovens § 2 tredje ledd. Jeg kommer tilbake til dette nedenfor under punkt 3.

3. Offentlighetsloven § 2 tredje ledd oppstiller et meroffentlighetsprinsipp for å styrke lovens hoved-

regel om at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Bestemmelsen lyder:

«Forvaltningsorganet skal vurdere om dokumentet likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet.»

Denne plikten ligger hos det forvaltningsorganet innsynsbegjæringen fremmes overfor. Utnevning av biskop er en sak av stor offentlig interesse. Selv om unntaksbestemmelsen i § 6 nr. 4 kommer til anvendelse, tilsier den offentlige interesse som er knyttet til biskoputnevninger at det bør praktiseres meroffentlighet så langt det anses forsvarlig når avstemningsresultatet i menighetsrådet foreligger.

I Kultur- og kirke departementets rundskriv V-10/02 heter det at «[d]ersom menighetsrådet vil offentliggjøre sin stemmegivning, ber vi om at det ikke gjøres før etter 9. august 2002». Rundskrivet innebærer en meget klar anmodning fra departementet til menighetsrådene om hvordan offentlighetsloven skal praktiseres.

Om begrunnelsen for dette heter det i departementets svar:

«Begrunnelsen for departementets oppfordring, er hensynet til faren for at stemmegivere, som ennå ikke har avgitt sine stemmer, kan bli påvirket av pressens fremstilling av hvor mange stemmer enkelte kandidater på et tidlig tidspunkt har mottatt. Dette for å forebygge taktisk stemmegivning og uheldig favorisering av enkelte kandidater. På denne bakgrunnen mener departementet at hensynet til offentligheten bør vike for hensynet til en rettferdig og saklig stemmegivning i denne tidsbegrensende perioden, noe som for øvrig samsvarer med en fast og langvarig praksis i departementet.»

Departementet har uttalt at rundskrivet innebærer en oppfordring og ikke en instruks til menighetsrådene. Jeg er enig med departementet i at rundskrivet etter sin ordlyd kun innebærer en oppfordring om utsatt offentlighet. Likevel har rundskrivet en slik form at det lett kan oppfattes som en instruks til adressaten. Ettersom departementet ikke anses som et generelt overordnet organ i forhold til menighetsrådene og det ikke eksisterer noen klageadgang over menighetsrådenes vedtak etter offentlighetsloven, jf. det som er sagt under punkt 1, har departementet ikke kompetanse til å gi bindende instruks om menighetsrådenes praktisering av offentlighetsloven. Det bør derfor også utvises forsiktighet med å gi føringer for menighetsrådenes praktisering av innsynsretten.

Instruks om at det ikke skal praktiseres meroffentlighet for en sakstype er for øvrig i tvilsom harmoni med plikten til å vurdere meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Det vises til St.meld. nr. 32 (1997–98) kap. 5.13 og Frihagen «Offentlighetsloven» bind I, 3. utg. 1994 s. 212–213.

Ombudsmannen har lagt til grunn som en ret-

ningslinje at det bør praktiseres meroffentlighet dersom det ikke foreligger tungtveiende grunner for å unnta dokumentet fra offentlighet, jf. Dok. nr. 4:1 (1997–1998) s. 15. I Justisdepartementets rundskriv G-69/98 s. 2 og St.meld. nr. 32 (1997–98) kap. 5.13 er det forutsatt at meroffentlighet skal utøves dersom det ikke foreligger et reelt og saklig behov for å unnta dokumentet fra offentlighet.

Det kan stilles spørsmål ved om departementets begrunnelse for utsatt offentlighet er tilstrekkelig tungtveiende. En rekke menighetsråd har etter det som er opplyst offentliggjort sin stemmegivning til tross for rundskrivet. Dersom bare et fåtall av menighetsrådene følger departementets oppfordring, kan det stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten og effekten av en slik oppfordring. Jeg stiller meg for øvrig noe tvilende til om faren for «taktisk stemmegivning og favorisering av enkelte kandidater» er særlig stor selv om det enkelte menighetsråd skulle offentliggjøre sitt avstemningsresultatet før departementet foretar optelling og offentliggjør utfallet, jf. § 3 i forskrift 6. juni 1997 nr. 1054: Regler om nominasjon m.v. ved utnevning av biskop. Selv om «stemmegivningen i menighetsrådet» skal være hemmelig etter § 4 i forskriften, betyr ikke det at menighetsrådene ikke kan offentliggjøre *avstemningsresultatet* før departementets svarfrist. Som departementet har vist til, gjelder bestemmelsen i § 4 opplysninger om hvilken kandidat det enkelte menighetsrådsmedlem har stemt på.

Departementet har også vist til at oppfordringen til menighetsrådene om utsatt offentlighet er i samsvar med fast og langvarig praksis. Dette har i seg selv begrenset vekt. Departementets praksis synes å bygge på rundskriv F-369/1971, som ble utarbeidet i forbindelse med at offentlighetsloven trådte i kraft. Den gang hadde ikke loven noen bestemmelse om plikt for forvaltningen til å vurdere meroffentlighet. Ved lovendring i 1982 ble det i lovens § 2 tredje ledd tatt inn en bestemmelse om at forvaltningen hadde en oppfordring til å praktisere meroffentlighet dersom det ble anmodet om det. I 1993 ble meroffentlighetsprinsippet styrket ytterligere ved at forvaltningen ble pålagt å vurdere meroffentlighet av eget tiltak.

Slik saken er opplyst, har jeg ikke funnet grunnlag for kritikk av departementets praksis på rettslig grunnlag. Jeg viser til at departementets rundskriv må anses som en oppfordring, ikke en instruks, og knytter seg til en konkret sakstype og gjelder for et begrenset tidsrom. På bakgrunn av det som er fremholdt ovenfor, har jeg imidlertid kommet til at det knytter seg «begrunnet tvil» til departementets praksis, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Jeg ber derfor departementet vurdere sin praksis på nytt i lys av det jeg har framholdt.»

Jeg bad avslutningsvis om å bli holdt orientert om resultatet av departementets vurdering.

## 19.

**Partsinnsyn i organinternt dokument i sak om tannlegebehandling**

(Sak 2002–0079)

*Sosial- og helsedepartementet hadde avslått As begjæring om innsyn i et organinternt dokument (utkast til klagevedtak) utarbeidet av Helsetilsynet i forbindelse med As klage på tannlegebehandling. Departementet hadde ved meroffentlighetsvurderingen lagt til grunn at det ikke forelå særlige hensyn som talte for offentlighet.*

*Ombudsmannen påpekte at det avgjørende spørsmål ved meroffentlighetsvurderingen var om det foreligger saklige og tungtveiende grunner for å nekte innsyn. Etter gjennomgang av dokumentet kunne ikke ombudsmannen se at det var reelle betenkeligheter med å tillate partsinnsyn. Verken dokumentets form eller innhold tilsa at A ble nektet innsyn. Ombudsmannen konkluderte derfor med at det knyttet seg begrunnet tvil til departementets avgjørelse, og bad om at saken ble vurdert på nytt.*

*Helsedepartementet omgjorde etter dette vedtaket og gav klageren innsyn.*

As begjæring om innsyn i et dokument (utkast til klagevedtak) utarbeidet av Helsetilsynet i forbindelse med hennes klage på tannlegebehandling ble endelig avslått av det daværende Sosial- og helsedepartementet under henvisning til offentlighetsloven § 5 første ledd om interne dokumenter. I avslaget het det:

«Hovedregelen innen offentlig forvaltning er at alle saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov. Dette følger av offentlighetsloven § 2 første ledd. Ett slikt unntak følger imidlertid av off.l. § 5 første ledd, hvor det står at et dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse kan unntas fra offentlighet. Det er m.a.o. opp til forvaltningsorganet selv å avgjøre om de vil unnta et internt dokument fra offentlighet, og det har Helsetilsynet valgt å gjøre i den aktuelle klagesak.»

Helse- og sosialombudet i Oslo tok saken opp med departementet i brev 22. juni 2001 og stilte spørsmål om ikke innsynsbegjæringen skulle vært behandlet etter bestemmelsene i forvaltningsloven. I svarbrev 29. oktober 2001 opprettholdt departementet sin avgjørelse, men erkjente at det var bestemmelsene i forvaltningsloven § 18 som kom til anvendelse.

A brakte senere saken inn for ombudsmannen. I brev til Helsedepartementet ble det bedt om utlån av det aktuelle dokumentet. Samtidig ble det stilt spørsmål om departementet hadde vurdert meroffentlighet og om hva som i tilfelle var begrunnelsen for å nekte å praktisere meroffentlighet.

Departementet uttalte i sitt svarbrev:

«Helsedepartementet har vurdert om det skal praktiseres meroffentlighet, jfr. offentlighetsloven § 2 andre ledd. Begjæringen om innsyn gjelder et dokument som Statens helsetilsyn har utarbeidet for sin interne saksforberedelse, et såkalt «konsept». Denne typen dokument vil ofte være et uttrykk for forvaltningsorganets foreløpige vurderinger og ment som grunnlagsmateriale for det endelige vedtaket. Det er tilfellet også i denne konkrete saken. Helsedepartementet kan heller ikke se at det foreligger særlige hensyn som taler for offentlighet, og har på denne bakgrunn kommet til at det ikke skal praktiseres meroffentlighet.»

**I mitt avsluttende brev til Helsedepartementet uttalte jeg:**

«I As henvendelse hit 9. januar 2002 klaget hun over at hun ikke hadde fått innsyn i «en rapport» som tannlege B hadde utarbeidet «på vegne av Statens helsetilsyn» i forbindelse med hennes klage over tannlegebehandling. I forbindelse med foreleggelsen herfra, har Helsedepartementet gjort oppmerksom på at det ikke foreligger noen rapport fra B i saken, men at det aktuelle dokumentet er Statens helsetilsyns utkast til klagevedtak.

Forvaltningsloven 10. februar 1967 har i § 18 regler om partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Første, annet og tredje ledd i bestemmelsen lyder:

«En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter for så vidt ikke annet følger av reglene i denne paragraf eller § 19. Dette gjelder også etter at det er truffet vedtak i saken.

En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin interne saksforberedelse. Han har heller ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument for den interne saksforberedelse som er utarbeidd

- a) av et underordnet organ,
- b) av særlige rådgivere eller sakkyndige,
- c) av et departement til bruk i et annet departement.

Bestemmelsen i foregående punktum omfatter også dokument som gjelder innhenting av dokument som nevnt under bokstavene a, b eller c.

Selv om dokumentet er unntatt etter reglene i annet ledd, har parten rett til å gjøre seg kjent med de deler av det som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Dette gjelder likevel ikke faktiske opplysninger uten betydning for avgjørelsen og heller ikke når opplysningene eller bearbeidelsen finnes i et annet dokument som parten har adgang til.»

Bestemmelsene i forvaltningsloven § 18 andre ledd første punktum og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 5 første ledd om unntak for interne dokumenter, innebærer at forslag, utkast, betenknninger, notater og andre lignende arbeidsdokumenter som tjenestemenn i organet selv har utarbeidet (såkalte organinterne dokumenter) i stor grad vil falle utenfor innsynsretten.

Det er særlig behovet for interne vurderinger og fri meningsbrytning under saksforberedelsen før et standpunkt inntas, som har begrunnet unntaket. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 75–76) er det bl.a. vist til at interne notater generelt ikke vil ha «samme kvalitet som det som blir det endelige vedtak og begrunnelse», og at det er vanskelig å gi alle interne notater «en form og oppbygging som gjør dokumentene egnet for presentasjon utad». Det er også vist til at offentlighet om interne dokumenter kan skape forventninger om et spesielt resultat, som det kan være vanskelig å gå imot når den endelige avgjørelsen i saken skal tas. Adgangen til å utarbeide slike interne uttalelser uten at allmennheten har et ubetinget krav på innsyn, vil således bl.a. kunne sikre kvaliteten i arbeidet ved at mothensyn og avvikende synsmåter lettere kommer frem før en endelig avgjørelse treffes, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 76. Disse hensynene – som særlig gjør seg gjeldende under saksforberedelsen av en sak – er også fremhevet som begrunnelse for å opprettholde unntaket i offentlighetsloven § 5 første ledd i St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 61.

Departementet begrunnet opprinnelig avslaget på As begjæring om innsyn med at dokumentet falt inn under unntaket om interne dokumenter i offentlighetsloven § 5 første ledd. Departementet har senere erkjent at det er forvaltningslovens regler om dokumentinnsyn som kommer til anvendelse, og har lagt til grunn at dokumentet kan unntas fra offentlighet etter forvaltningsloven § 18 andre ledd første punktum. Departementet har i forbindelse med saksbehandlingen her, presisert at det aktuelle dokumentet er et såkalt «konsept». Jeg er enig med departementet i at dokumentet faller inn under unntaksbestemmelsen i forvaltningsloven § 18 andre ledd første punktum.

Selv om dokumentet kan unntas etter reglene i forvaltningsloven § 18 annet ledd, følger det av bestemmelsens tredje ledd at A i utgangspunktet har rett til å gjøre seg kjent med de deler av det som inneholder «faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum». Departementet har i sitt brev 29. oktober 2001 lagt til grunn at de faktiske opplysningene i det interne dokumentet fremgår av Helsetilsynets brev 30. oktober 2000 til tannlege C (det endelige klagevedtaket). Jeg kan heller ikke se at det er grunnlag for å reise innvendinger mot dette standpunktet.

Det sentrale spørsmålet blir om det bør praktiseres meroffentlighet. Departementet har under henvisning til bestemmelsen i offentlighetsloven § 2 konkludert med at det ikke skal praktiseres meroffentlighet. Det følger av offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 2 tredje ledd at vedkommende forvaltningsorgan har plikt til å vurdere «om dokumentet likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet». Når det gjelder partsinnsyn etter forvalt-

ningsloven, inneholder loven ikke noen bestemmelse som uttrykkelig fastslår plikten til å vurdere meroffentlighet. Det er imidlertid klart at det her ikke skal være noen forskjell. Det vises til uttalelse i Innst. O. nr. 50 (1976–77) s. 4 hvor det heter:

«Komiteen har i samråd med departementet endret teksten i § 18, 2. ledd slik at «rett til» i annet ledds første linje blir til «krav på». Med denne endring ønsker komiteen å presisere at selv om parten ikke har krav på partsinnsikt for den type dokumenter som går inn under § 18 annet og tredje ledd, skal forvaltningsorganet i hvert enkelt tilfelle vurdere om parten likevel skal gis adgang til sakens dokumenter».

Forvaltningsorganene har således plikt til å vurdere meroffentlighet både når det gjelder innsyn etter forvaltningsloven og innsyn etter offentlighetsloven.

Prinsippet om meroffentlighet ble for øvrig fremhevet av lovgiveren både ved vedtakelsen av offentlighetsloven i 1970 og ved de senere lovendringene i 1982 og 1993. Når det gjelder dokumenter som unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 første eller annet ledd (interne dokumenter), har Stortingets justiskomiteé også understreket særskilt at sterke grunner taler for å praktisere meroffentlighet, jf. Innst. O. nr. 40 (1981–82) s. 4. Formålet med bestemmelsen i § 2 tredje ledd er at det skal praktiseres offentlighet i størst mulig utstrekning. Ved den nærmere skjønnsmessige vurderingen i det konkrete tilfellet, må hensynene bak den aktuelle unntaksbestemmelsen avveies mot de grunner som taler for offentlighet. På bakgrunn av formålet bak bestemmelsen om meroffentlighet og de klare uttalelsene i forarbeidene, har jeg tidligere lagt til grunn at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er *tungtveiende grunner* for å unnta dokumentet fra offentlighet, se bl.a. s. 15 i Dokument nr. 4:1 (1997–98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet. I Justisdepartementets rundskriv G-69/98 om innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven, er det lagt til grunn at det skal gis innsyn dersom det ikke foreligger «et reelt og saklig behov» for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet.

Som nevnt ovenfor, gjelder den foreliggende saken innsyn etter forvaltningsloven. Det er imidlertid den samme meroffentlighetsvurderingen som i utgangspunktet må legges til grunn også her. Jeg viser til St.meld. nr. 32 (1997–98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, som legger til grunn at det i forhold til interne dokumenter vil være god grunn til å utvise meroffentlighet etter offentlighetsloven, og samtidig presiserer at det ikke er noen grunn til at innsyn etter offentlighetsloven skal rekke lenger enn partsinnsyn etter forvaltningsloven, se s. 56 – 58. Når det gjelder organinterne dokumenter, er det i

Stortingsmeldingen (s. 61) pekt på at unntaket for slike dokumenter i offentlighetsloven er gjennomgående godt begrunnet. Selv om dette er tilfellet, er det likevel viktig å vurdere meroffentlighet også i forhold til slike dokumenter, særlig dersom saksforberedelsen er avsluttet og dokumentet inneholder opplysninger om forvaltningens beveggrunner, faktiske opplysninger m.v. Utgangspunktet må også her være at det bør praktiseres meroffentlighet dersom det ikke foreligger avgjørende grunner som taler for hemmelighold.

Departementet har opplyst som begrunnelse for ikke å praktisere meroffentlighet i denne saken at det dreier seg om et konsept som gir uttrykk for departementets foreløpige vurderinger og at det er ment som grunnlagsmateriale for det endelige vedtaket. Etter det jeg kan se, har departementet her kun konstatert at dokumentet er et organinternt dokument i henhold til de vilkår loven har oppstilt. Som nevnt ovenfor, har jeg lagt til grunn at meroffentlighetsvurderingen må ta utgangspunkt i om det foreligger *tungtveiende grunner* for å nekte innsyn. Det kreves således noe mer enn en ren konstatering av at dokumentet faller inn under unntaksbestemmelsene.

I departementets begrunnelse er det videre vist til at det ikke foreligger særlige hensyn som taler for *offentlighet*. Det synes som om departementet her har tatt et uriktig utgangspunkt ved meroffentlighetsvurderingen, jf. at det avgjørende spørsmål er om det foreligger saklige og tungtveiende grunner for å nekte innsyn. For øvrig må det vel kunne legges til grunn at klageren som *part* i saken har en særlig interesse i å få innsyn i dokumentene i saken, bl.a. for å få et større grunnlag for å vurdere mulighetene for å gå videre med saken.

Et viktig hensyn bak unntaket fra offentlighet for interne dokumenter er som ovenfor nevnt å ivareta forvaltningens behov for å unnta interne uttalelser og overlegninger som fremkommer *under saksforberedelsen*. Jeg kan ikke se at dette hovedhensynet gjør seg gjeldende i samme grad ved vurderingen av meroffentlighetsspørsmålet i denne saken ettersom saken er endelig avsluttet i forvaltningen. Etter at saken er avsluttet, kan også hensynet til klagers behov for innsyn og kontroll med premissene for forvaltningens vedtak komme inn som et moment i meroffentlighetsvurderingen.

Etter å ha sett det aktuelle dokumentet, har jeg vanskelig for å se hvilke reelle betenkeligheter det er ved å gi klageren innsyn. Jeg kan således ikke se at konseptets form eller innhold er av en slik karakter at ikke klageren bør få innsyn i det. Konseptet og det endelige vedtaket 30. oktober 2000 har i stor utstrekning det samme innhold, og konklusjonene synes for øvrig også å være sammenfallende. Jeg kan på denne bakgrunn ikke se at departementet har påvist hvilke avgjørende grunner som til tross for dette tilsier at partsinnsyn nektes.

Min konklusjon blir etter dette at det knytter seg

«begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Jeg må etter dette be departementet vurdere innsynsspørsmålet på nytt i lys av mine merknader knyttet til spørsmålet om meroffentlighet.»

Departementet omgjorde etter dette sitt vedtak og gav A innsyn i det aktuelle dokumentet.

## 20.

### Partsinnsyn etter offentlighetsloven – anmeldelse av straffbart forhold

(Sak 2001–0431)

*Etter en feilutbetaling til en stønadmottaker som A hadde vært rådgiver for, fattet Aetat mistanke om at A hadde gjort seg skyldig i dokumentfalsk. A begjærte innsyn i saksdokumentene, men fikk avslag under henvisning til at dokumentene inneholdt taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 13 og offentlighetsloven (offl.) § 5 a. Det ble vist til at det ikke var truffet noe enkeltvedtak i saken, og at han derfor ikke kunne anses som part, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav e). Unntaket fra taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1 for sakens parter kunne derfor ikke få anvendelse. Under ombudsmannens behandling av saken påberopte Aetat seg fvl. § 19 annet ledd bokstav b) som hjemmel for unntak, idet innsyn kunne medføre fare for at A ville tilpasse sin politiforklaring.*

*Ombudsmannen uttalte at det var lite tvilsomt at flere av dokumentene inneholdt opplysninger om «noens personlige forhold» og at forvaltningen i utgangspunktet hadde taushetsplikt om dette, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1. I forhold til spørsmålet om Aetat skulle begjære påtale, måtte imidlertid A anses som part, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav e). Han kunne derfor kreve innsyn i dokumentene uavhengig av taushetsplikten, jf. offl. § 2 sammenholdt med fvl. § 13 b første ledd nr. 1. Ombudsmannen hadde imidlertid ikke grunnlag for innvendinger mot at Aetat hadde nektet innsyn med hjemmel i en analogisk anvendelse av fvl. § 19 annet ledd bokstav b).*

I forbindelse med en sak om feilutbetaling av dagpenger, ble Aetat gjort oppmerksom på at A hadde vært involvert i saken som rådgiver for stønadmottakeren. På bakgrunn av opplysninger Aetat mottok, ble det fattet mistanke om at han enten selv hadde utført eller medvirket til dokumentforfalsking som hadde fått betydning for den feilaktige stønadsutbetalingen. A ble i lys av dette innkalt til Aetat Lørenskog for samtale, noe han avsto. Noe senere bad han imidlertid om innsyn i sakens dokumenter, noe som ble avslått.

Avslaget var begrunnet med at dokumentene inneholdt taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 13 og offentlighetsloven § 5 a.

Videre ble det fremholdt at Aetat ikke hadde truffet noen «avgjørelse» eller «beslutning» i saken som var bestemmende for klagerens rettigheter og plikter, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a og b. Aetat mente derfor at klageren ikke oppfylte definisjonen av «part» i fvl. § 2 første ledd bokstav e), og at unntaket fra taushetsplikten for «sakens parter», jf. fvl. § 13 b første ledd nr. 1, derfor heller ikke kunne få anvendelse i saken. Som begrunnelse for å nekte innsyn i dokumenter og opplysninger som ikke var taushetsbelagte, viste for øvrig Aetat til at det var hjemmel for å nekte innsyn i interne dokumenter, jf. fvl. § 18.

A brakte deretter saken inn for ombudsmannen.

Aetats vurdering av den strafferettslige siden av saken, endte med at Aetat Arbeidsdirektoratet begjærte forholdet påtalt. A ble senere underrettet om at saken var avgjort ved påtaleunnløstelse, jf. straffeprosessloven § 69 første ledd.

As henvendelse til ombudsmannen ble tatt opp med Aetat Oslo og Akershus med anmodning om å kommentere om det ikke her var tale om en forvaltningssak selv om det ikke var truffet noe enkeltvedtak fra Aetats side. Det ble også stilt spørsmål om klagerens partsstatus. Videre ble Aetat bedt om å opplyse om den mente offentlighetsloven § 5 a kunne anvendes som hjemmel for å avslå en begjæring om innsyn overfor en person som var part i saken, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1. Under henvisning til rundskriv G 28/98 fra Justisdepartementet, ble det også bedt om Aetats vurdering av en eventuell analogisk anvendelse av forvaltningsloven § 19 i saken under forutsetning av at parten begjærer innsyn etter offentlighetsloven. Videre ble Aetat bedt om å opplyse hvilke dokumenter i saken etaten regnet som interne, og om og eventuelt hvordan spørsmålet om meroffentlighet for disse var blitt vurdert.

Aetat Oslo og Akershus svarte at behandlingen av spørsmålet om «hvorvidt saken skulle sendes over til påtalemyndigheten eller ikke», var å regne som en forvaltningssak hvor forvaltningslovens alminnelige bestemmelser fikk anvendelse, og som klageren måtte anses som part i, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Videre ble det fremholdt at taushetsplikten (fvl. § 13 nr. 1) i den underliggende saken om arbeidsledighetstrygd ikke ville være til hinder for at klageren fikk innsyn i denne. Det ble i den forbindelse vist til tilknytningen til den saken A selv var part i og bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b nr. 1. Avslaget på innsynsbegjæringen ble likevel fastholdt på grunnlag av en analogisk anvendelse av forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b. Om den konkrete vurderingen het det i brevet:

«Aetat har i dette tilfellet funnet at saken vedrørende A må begjæres påtalt i straffesak, og sendte saken til Oslo Politidistrikt. Dersom A skal få innsyn i de opplysninger som Aetat har basert sin avgjørelse på, vil han kunne tilpasse sin forklaring til politiet dersom det blir tatt ut

tiltale. Aetat Oslo og Akershus finner at dette vil være uriktig, og A bør derfor ikke få innsyn i de opplysninger som baserer seg på denne avgjørelsen.»

Siden vurderingen på dette punkt gjaldt både dokumenter som er interne og de som ikke er interne, fant for øvrig Aetat det «ikke nødvendig å foreta en nærmere vurdering av hvilke dokumenter i saken som er interne, og hvorvidt det bør praktiseres meroffentlighet for disse».

A kom med merknader til Aetats svar. Han bemerket innledningsvis at Aetat nå hadde benyttet en ny begrunnelse for å nekte innsyn. Videre anførte han at de materielle vilkår for å nekte innsyn etter forvaltningsloven § 19 annet ledd b ikke var til stede – bortsett fra for «sensitive personopplysninger om angiverne». Klageren rettet også flere innvendinger mot Aetats øvrige behandling av saken, bl.a. om han ikke burde fått et formelt forhåndsvarsel før beslutning om påtalebegjæring ble truffet.

Aetat Oslo og Akershus kom deretter med tilleggsmerknader til saken. Til klagerens spørsmål om forhåndsvarsling påpekte Aetat at klageren våren 2000 i tre brev fra etaten var orientert om at hans navn var nevnt i forbindelse med en feilutbetalings sak, og at han samtidig ble innkalt til en samtale om det som ble omtalt som «alvorlige beskyldninger» i det siste av disse brevene. For øvrig viste Aetat til sine tidligere merknader til saken.

Klageren meddelte etter dette at han ikke hadde ytterligere merknader til saken.

### **I mitt avsluttende brev til Aetat Oslo og Akershus uttalte jeg:**

«Det følger av forvaltningsloven § 3 at reglene om habilitet, veilednings-, bistands- og taushetsplikt i lovens kap. II og III får anvendelse på hele det saklige området loven dekker etter § 1. Ifølge § 1 gjelder loven for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov». Unntak fra dette følger av § 4 for domstolenes virksomhet og saker som forvaltningsorganer selv behandler eller avgjør i medhold av rettspleielovene.

Foreliggende sak gjaldt i utgangspunktet tildeling av dagpenger på grunnlag av arbeidsledighet, jf. folketrygdloven kap. 4. Den delen av saken som gjaldt klageren direkte, var spørsmålet om Aetat skulle begjære påtale av mulige straffbare forhold i dagpengesaken, jf. folketrygdloven § 25–12 tredje ledd, sysselsettingsloven § 40 annet ledd og straffeloven § 79 fjerde ledd. Selv om Aetats behandling av dette spørsmålet ikke førte frem til noe «enkeltvedtak» som var bestemmende for klagerens rettsstilling, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b, kom dermed lovens kap. II og III til anvendelse.

Av forvaltningsloven kap. III § 13 første ledd nr.



I følger det at forvaltningen har taushetsplikt om «noens personlige forhold». Det er lite tvilsomt at flere av dokumentene i saken om dagpenger inneholder opplysninger som faller inn under dette, og disse hadde derfor Aetat i utgangspunktet plikt til å hindre at andre enn stønadmottakeren fikk adgang eller kjennskap til. I forhold til klageren kunne det imidlertid være grunn til å stille spørsmål om han ikke allerede var kjent med en del av de taushetsbelagte opplysninger i saken gjennom sitt virke som rådgiver for stønadmottakeren. Slik saken for øvrig ligger an, har jeg imidlertid ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på dette her.

Det sentrale rettslige spørsmålet som er reist, er uansett om klageren måtte anses som part i forhold til spørsmålet om Aetat skulle begjære påtale og om han i lys av dette eventuelt kunne kreve innsyn i dokumentene uavhengig av taushetsplikten med hjemmel i offentlighetsloven § 2 sammenholdt med forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1. Jeg bemerker i denne forbindelse at bestemmelsene om partsinnsyn i forvaltningsloven kap. IV ikke får direkte anvendelse i saken siden Aetats behandling av påtalespørsmålet ikke kan sies å ha ført til et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 3 første ledd.

I klagesaksavgjørelsen 8. februar 2001 la Aetat til grunn at klageren ikke var part i saken siden Aetat ikke hadde truffet noen «avgjørelse» som var bestemmende for hans rettigheter eller plikter. Som Aetat senere har kommet til i brev hit 7. desember 2001, er det imidlertid ikke noen forutsetning for partsstatus at forvaltningen treffer en avgjørelse som omfattes av definisjonen(e) i § 2 første ledd bokstav a og/eller b. Ifølge forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e er part en «person som en avgjørelse retter seg mot *eller som saken ellers direkte gjelder*» (min utheving). At Aetats beslutning om å begjære påtale direkte gjaldt klageren, er hevet over tvil. Det var derfor feil når Aetat Oslo og Akershus i klagesaksavgjørelsen 8. februar 2001 bygde på at klageren ikke var part i forvaltningslovens forstand.

Aetats feilslutning med hensyn til klagerens partsstatus, førte til at kravet om innsyn ikke ble vurdert med utgangspunkt i riktig regelverk; offentlighetsloven § 2 og forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1. Dette gir grunnlag for kritikk. Etter at saken ble tatt opp med Aetat ved brev herfra, er imidlertid denne feilen erkjent og rettet opp. I brev hit 7. desember 2001 har således Aetat Oslo og Akershus lagt til grunn at klageren var part i den delen av saken som gjaldt spørsmålet om påtale, og at offentlighetsloven § 2 sammenholdt med forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1 da i utgangspunktet åpnet for partsinnsyn også for opplysninger som ellers ville være omfattet av taushetsplikt. Avslaget på klagerens innsynsbegjæring er likevel opprettholdt på grunnlag av en analogisk anvendelse av forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b, som begrenser retten til partsinnsyn etter samme lov § 18.

Når en part i en forvaltningssak begjærer innsyn i sakens dokumenter uten at reglene i forvaltningsloven § 18 er anvendelig, er forvaltningen pliktig til å vurdere om parten kan ha rett til innsyn etter de generelle innsynsreglene i offentlighetsloven, jf. offentlighetsloven § 2 annet ledd. I slike tilfeller vil unntaket i offentlighetsloven § 5 a for opplysninger undergitt taushetsplikt ikke være til hinder for at parten gis innsyn, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1. Og selv om parten ikke skulle ha krav på innsyn fordi en eller flere av offentlighetslovens øvrige unntaksbestemmelser (§ 5 og § 6) kommer til anvendelse, må forvaltningen vurdere om det skal praktiseres meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

I forvaltningspraksis er det imidlertid lagt til grunn at reglene i forvaltningsloven § 19 får analogisk anvendelse når en part begjærer innsyn etter offentlighetsloven, og parten kan derfor nektes innsyn i opplysninger som omfattes av denne bestemmelsen, jf. Justisdepartementets rundskriv G-28/98. De fleste unntakene det her er tale om, har sin bakgrunn i at reglene om partsoffentlighet ikke har noe generelt unntak for taushetsbelagte opplysninger og det forhold at taushetsreglene i forvaltningsloven § 13 ikke gjelder i forhold til partene, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1. Forvaltningsloven § 18 annet til femte ledd har for øvrig bestemmelser om unntak fra partsoffentlighet for forvaltningens interne dokumenter. Anvendelse av disse bestemmelsene vil normalt føre til samme resultat for parten som om innsynsbegjæringen behandles med utgangspunkt i offentlighetsloven § 5 samt prinsippet om meroffentlighet i offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

Forvaltningsloven § 19 annet ledd lyder slik:

«Med mindre det er av vesentlig betydning for en part, har han heller ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder

- a) en annen persons helseforhold, eller
- b) andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre.»

Under behandlingen av ombudsmannssaken, har Aetat Oslo og Akershus i korrespondanse med mitt kontor vist til § 19 annet ledd bokstav b og fremholdt at innsyn for klageren ut over de dokumentene og opplysningene han har fått tilgang til (dok. 8–11, 13, 15 og påtalebegjæringen datert 21. august 2001) ikke bør gis, særlig fordi det ville kunne medføre fare for at han da ville kunne tilpasse sin politiforklaring «dersom det blir tatt ut tiltale». Dokumentene det er nektet innsyn i, er for øvrig hovedsakelig interne notater/dokumenter for Aetat samt dokumenter innsendt av andre.

Anvendelse av § 19 annet ledd b) må bero på en kritisk vurdering av om det ut fra god forvaltnings-skikk er rimelig å unnta opplysningene fra innsyn og om det er forsvarlig å gjøre det i lys av behovet for å

sikre sakens opplysning og at parten får ivaretatt sitt tarv i saken. Hva som «av særlige grunner ikke bør meddeles videre» vil således avhenge av en bred skjønnsmessig vurdering fra forvaltningens side.

Det kan vanskelig rettes innvendinger mot at Aetat Oslo og Akershus ved vurderingen etter § 19 annet ledd b) har lagt vekt på hensynet til politiets etterforskning. Saken ble oversendt Oslo politidistrikt 21. august 2000, og etter dette tidspunkt må det være forsvarlig at Aetat var tilbakeholdne med å gi klageren ytterligere innsyn i det materiale påtalemyndigheten hadde fått oversendt. I en slik situasjon kan det være nærliggende for forvaltningen å henvise spørsmålet om ytterligere innsyn til påtalemyndigheten for vurdering i forhold til straffeprosessloven § 242.

Før tidspunktet for oversendelse til påtalemyndigheten må det videre kunne tillegges vekt at klageren hadde fått innsyn i noen av sakens dokumenter, og at han hadde vært innkalt til en samtale om saken ved Aetat – noe han selv hadde avslått. Det må antas at han i en slik samtale ville fått noen flere opplysninger om bakgrunnen for saken. I brev til Aetat Lørenskog 4. juli 2000 gav han for øvrig uttrykk for at han var kjent med hvilken dagpengesak det var som lå til grunn for innkallingen. Det synes da ikke å være grunnlag for å hevde at hensynet til klagerens behov for ytterligere opplysninger uten videre skulle veie tyngre enn hensynet til politiets etterforskning og de øvrige berørte private parters behov for fortrolighet i saken. Jeg har etter dette kommet til at jeg ikke har grunnlag for å kritisere utfallet av Aetats behandling av klagerens innsynsbegjæring.

Jeg har ikke funnet grunn til å gå inn på anførsle- ne mot Aetats saksbehandling som fremkommer av klagerens brev hit 21. desember 2001. Jeg ber imidlertid Aetat Oslo og Akershus merke seg mine innvendinger mot rettsanvendelsen som lå til grunn for de opprinnelige innsynsavslag i saken. Videre ber jeg om at Aetat Lørenskog orienteres om det samme gjennom oversendelse av kopi av dette brev.»

## 21.

### Lukkede dører under konferanse – kommuneloven § 31 nr. 1

(Sak 2002–1780)

*Larvik kommune hadde besluttet at en konferanse skulle holdes for lukkede dører. Beslutningen om lukkede dører ble opprettholdt av fylkesmannen idet fylkesmannen ikke fant at konferansen var et «møte» etter kommuneloven § 31 nr. 1.*

*Ombudsmannen fant at konferansen ut fra sitt innhold ikke kunne anses som et møte i et folkevalgt organ etter kommuneloven § 31 nr. 1 da det ikke skulle drives noen form for saksbehandling som ledd i den kommunale beslutningsprosessen. Ombudsmannen påpekte at gode grunner kunne tilsi at sam-*

*menkomsten burde åpnes for allmennheten, men han hadde ikke holdepunkter for å kritisere avgjørelsen.*

Saken gjaldt lovligheten av å holde en konferanse for lukkede dører. Konferansen var et samarbeidsseminar der kommunestyrets medlemmer, rådmannsfunksjonen og resultatenhetsledere var innkalt. Larvik kommune hadde besluttet at en konferansen skulle holdes for lukkede dører, og etter klage stadfestet fylkesmannen kommunens avgjørelse idet fylkesmannen ikke fant at konferansen var et «møte» etter kommuneloven § 31 nr. 1.

Østlands-Posten brakte saken inn for ombudsmannen med anmodning om ombudsmannens vurdering av om avgjørelsen var i tråd med kommuneloven § 31. Etter Østlands-Postens mening, gikk de temaene som skal drøftes på konferansen, rett inn i kjernen av sentrale oppgaver for kommunens øverste politiske organ, og at det i løpet av konferansen nødvendigvis må komme viktige politiske signaler til administrasjonen.

### I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Klagen er gjennomgått og saksdokumentene har vært innhentet fra Fylkesmannen i Vestfold. På bakgrunn av denne gjennomgangen er det ikke grunn til anta at det kan rettes avgjørende rettslige innvendinger mot fylkesmannens vedtak.

Kommuneloven har i kap. 6 regler om saksbehandling i folkevalgte organer. Paragraf 31 nr. 1 lyder:

«Møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller vedtak etter denne paragraf.»

Hovedregelen om åpne dører gjelder etter ordlyden i § 31 nr. 1 for «møter» i «folkevalgte organer».

Det avgjørende spørsmålet i denne saken er om konferansen kan karakteriseres som et «møte» i et folkevalgt organ. Begrepene «møter i folkevalgte organer» har vært drøftet nærmere i tidligere ombudsmannssaker 1994–0723 (årsmeldingen for 1995 s. 96) og 1997–0500 (årsmeldingen for 1997 s. 125). I årsmeldingen for 1995 uttalte jeg bl.a.:

«Om en sammenkomst skal karakteriseres som møte i lovens forstand må i det enkelte tilfellet bestemmes ut fra hensikten med møtet og i lys av formålet med bestemmelsen om åpne dører. En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte i lovens forstand når det er fastsatt på forhånd at medlemmene av organet skal tre sammen som folkevalgt organ for å forhandle, drøfte, treffe vedtak eller på annen måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle. Rent sosialt samvær eller andre uformelle sammenkomster med andre formål enn å gjennomføre saksbehandling, for eksempel selskapelige eller opplæringsmessige formål, vil ikke kunne karakteriseres som møter i forhold til § 31.»

Det kan også være grunn til å påpeke at dersom formålet med sammenkomsten er å drøfte kommunale problemstillinger i et pedagogisk eller anskuelssmessig øyemed, vil det være lite naturlig å betegne det som et «møte» i kommunelovens forstand, jf. årsmeldingen for 1995 s. 96.

I tillegg til medlemmer av kommunestyret, var også representanter for administrasjonen innkalt til den aktuelle konferansen på Bolkesjø. Det avgjørende er hvilken funksjon forumet reelt sett hadde, ikke hvem som var til stede. I tidligere saker har ombudsmannen pekt på at dette betyr at det ikke er mulig å komme unna § 31 ved å flytte realitetsdebatten i saken til et «formøte», orienteringsmøte eller lignende. Det springende punktet er altså om Bolkesjøkonferansen reelt kan sies å være et ledd i den kommunale saksbehandlings- og beslutningsprosess.

Konferansen ble kalt et «samarbeidsseminar» og innholdet av programmet synes å bekrefte at det var forholdet mellom de politikerne og administrasjonen på mer generelt plan som var tema for konferansen. De som var invitert til seminaret var kommunestyrets medlemmer, kommunens resultatansvarlige og rådmannsfunksjonen. Ifølge programmet var det forholdet mellom de folkevalgte og organisasjonen som skulle drøftes, herunder problemer og løsningsalternativer i fremtiden. Deltagerne synes ikke sammenkalt for å drøfte eller behandle konkrete saker som hører inn under folkevalgte organer etter lov og forskrift. Jeg viser også til at dette ikke er noe fast forum som treffes jevnlig og som derigjennom forsøker å unndra informasjon fra offentligheten.

Da det ikke skulle drives noen form for saksbehandling som ledd i den kommunale beslutningsprosessen, har jeg ikke grunnlag for å karakterisere sammenkomsten som et møte i et folkevalgt organ etter kommuneloven § 31 nr. 1.

Jeg vil til slutt påpeke at selv om møter faller utenfor bestemmelsen om åpenhet i kommuneloven § 31 nr. 1, følger det ikke at disse møtene skal være lukket. Også i slike tilfeller kan gode grunner tilsi at sammenkomsten bør åpnes for allmennheten. Ombudsmannen kan bare kritisere slike avgjørelser når de er ulovlige, klart urimelige eller klart strir mot god forvaltningspraksis. Jeg har ikke grunnlag for å ta i bruk en slik karakteristikk i dette tilfellet. En avgjørelse om ikke å holde en sammenkomst for åpne dører hører imidlertid under kommunens frie skjønn. Den vurderingen som er lagt til grunn for avgjørelsen om å holde dørene lukket, har jeg her ikke funnet grunn til å uttale meg om.»

## **Tjenestemenn, aldersgrenser**

### **22.**

#### **Betydning av tjenstlig tilrettevisning ved tilsetning – grensen mellom tilrettevisning og ordensstraff**

(Sak 2001–0698)

*I forbindelse med behandlingen av en tilsetnings sak ble to polititjenestemenn, som var søkere til den ledige stillingen, gitt hver sin tjenstlige tilrettevisning. Dette skjedde da det kom frem at de uten tillatelse hadde hatt bierverv som støttekontakter. Polititjenestemennene henvendte seg til ombudsmannen og hevdet seg usaklig forbigått ved tilsetningen fordi det urettmessig var lagt vekt på de samme forholdene som lå til grunn for tilrettevisningene. Ifølge tjenestemennene var de i realiteten ilagt en ordensstraff.*

*Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å rette avgjørende rettslige innvendinger mot politidistriktets vedtak i tilsetnings saken. Selv om forhold som lå til grunn for en tjenstlig tilrettevisning i utgangspunktet ikke skulle tillegges vekt ved senere vurderinger av avansement, tilsetninger mv., var ikke innstillende og tilsettende myndighet helt avskåret fra å legge vekt på slike forhold. Ombudsmannen gav uttrykk for at dette i alle fall måtte gjelde i et tilfelle som det foreliggende, der de aktuelle forhold ble avdekket mens tilsetnings saken var under behandling. Det ble imidlertid understreket at forholdene som lå til grunn for de tjenstlige tilrettevisningene ikke måtte tillegges vekt til ugunst for klagerne ved senere vurderinger av avansement, lønnsopprykk eller lignende.*

Et politidistrikt utlyste ved intern meddelelse en ledig stilling som spesialmedarbeider ved forebyggende avsnitt på en av politistasjonene i distriktet. Det fremgikk at vedkommende som fikk stillingen særlig skulle jobbe innenfor fagfeltet rusmiddelbruk blant barn og ungdom. I utlysingen var det stilt krav om bestått eksamen fra Politiskolen eller Politihøgskolen, minst fem års generell erfaring og i tillegg helst tre års erfaring fra spesialfeltet, godkjent hospitering, personlig egnethet og plettfri vandel. I tillegg var det uttrykt ønske om utdanning eller kurs innen fagfeltet og gode kunnskaper om andre etater som arbeider med samme målgruppe.

Da søknadsfristen løp ut, hadde det meldt seg fire søkere til stillingen. Alle søkerne var på søknadstidspunktet allerede ansatt ved forebyggende avsnitt på den aktuelle politistasjonen.

Mens tilsetnings saken var under behandling, kom det frem at to av søkerne, A og B, arbeidet som kommunale støttekontakter i den samme bydelen der de i egenskap av polititjenestemenn jobbet med forebyggende tjeneste. Ingen av de to hadde søkt om tillatelse til å arbeide som støttekontakter. Ved dagsmedde-

lelse hadde politimesteren tidligere trukket tilbake alle tillatelser til bierverv. Det var videre presisert i en påfølgende seksjonsmeddelelse at også arbeide som støttekontakt ble betraktet som bierverv som forutsatte tillatelse fra politidistriktet i egenskap av hovedarbeidsgiver. På grunnlag av det som hadde fremkommet, ble A og B innkalt til møte hos sjefen for politistasjonen, politiinspektør C. I møtet fikk de to politibetjentene hver sin tjenstlige tilrettevisning. I de skriftlige tilrettevisningene het det bl.a.:

«For å [ha] innehatt bierverv som støttekontakt uten å ha søkt tillatelse, gis NN en tjenstlig tilrettevisning. NN pålegges å avvikle tilsettingsforholdet med øyeblikkelig virkning. Saken oversendes Personalstaben og kan avstedkomme en disiplinærsak.»

Politiinspektør C gjennomførte etter dette en intervjurunde der bare de to øvrige søkerne ble innkalt til samtale. Det var også disse to C innstilte som henholdsvis nr 1 og 2 i sin innstilling til tilsettingsrådet. A og B ble ikke innstilt til stillingen. Dette var i hovedsak begrunnet med de samme forholdene som lå til grunn for de tjenstlige tilrettevisningene.

A og B henvendte seg hit og bad meg vurdere saken. I klagebrevet het det bl.a.:

#### «KLAGE OVER ULOVLIG ILAGT ORDENSSTRAFF

27.2.01 ble vi på kort varsel innkalt til sjefen for -- politistasjon, politiinspektør C. Han informerte oss om at han hadde blitt kjent med at vi hadde bierverv (oppfølging av barn/ungdom en kveld i uken for barnevernsetaten i - - kommune), uten å ha søkt hovedarbeidsgiver om tillatelse.

Politistasjonssjefen ga oss vedlagte tjenstlige tilrettevisning. I samme møte sa han også at vi, fordi vi ikke hadde søkt om tillatelse til å ha bierverv, ikke ville bli vurdert som aktuelle for en utlyst spesialmedarbeiderstilling som vi hadde søkt.

Vi aksepterer en tjenstlig tilrettevisning med bakgrunn i at vi ikke hadde søkt om bierverv, men vi mener at dette både er en kraftig overreaksjon og et urettmessig overgrep og samtidig frata oss muligheten til avansement innenfor et arbeidsområde som vi begge er kvalifisert for.

Vi ber om ombudsmannens mening om saken og bistand til å få rettet opp den urett vi mener å ha vært utsatt for.»

Saken ble tatt opp med politidistriktet, som ble bedt om å opplyse om det var riktig at politistasjonssjefen hadde uttrykt seg slik som klagerne hadde beskrevet. Under forutsetning av at politistasjonssjefen var korrekt gjengitt, ble politidistriktet bedt om å gi sine merknader til en slik uttalelse. Politidistriktet ble særskilt bedt om å redegjøre for om uttalelsen måtte forstås som en sanksjon overfor tjenestemennenes uønskede opptreden, og om uttalelsen i så fall måtte karakteriseres som en ordensstraff. I så fall ble politidistriktet bedt om å gi sine merknader til saks-

behandlingen og spørsmålet om eventuell ordensstraff var ilagt av rett myndighet.

Politidistriktet ble videre bedt om å redegjøre nærmere for hvordan tilsettings-saken hadde vært behandlet, og særskilt hvilken vekt det var lagt på de tjenstlige tilrettevisningene. Endelig ble politidistriktet bedt om å redegjøre for utfallet av tilsettings-saken.

I politidistriktets svar het det bl.a.:

#### «Ad uttalelser

A og B ble varslet i møte med politiinspektør C at de ikke ville bli *innkalt* til intervju ifbm saksbehandlingen av spesialmedarbeiderstillingen de hadde søkt. Samtlige søkere til en stilling vurderes uavhengig av om det avholdes intervju eller ikke. Søkerne vurderes utfra alle krav til søker i en kunngjøringstekst, der personlig egnethet og plettfriandel er krav på lik linje med krav til formal- og realkompetanse. A og B er således vurdert.

#### Tilsetting som spesialmedarbeider

Tilsettingssaken ble behandlet i Ansettelsesrådet ved - - politidistrikt 30. mars 2001. Etter en helhetsvurdering, og ved enstemmig vedtak, ble -- tilsatt som nr. 1 og - - som nr. 2 i fast stilling som spesialmedarbeider ved Forebyggende avsnitt, - - politistasjon, jf. vedlagte protokoll.

#### Bierverv

Det opplyses at A og B tidligere har søkt om tillatelse til å inneha bierverv som støttekontakt, men fått avslag på sine søknader av daværende politimester --, jf. vedlagte søknader og brev.

#### Ad tjenstlig tilrettevisning

Personalavdelingen anser tjenstlig tilrettevisning som riktig reaksjon i denne saken, jf. vedlegg. Disiplinærsak i Ansettelsesrådet er i denne omgang ikke aktuelt.»

Vedlagt brevet fulgte kopi av protokoll fra ansettelsesrådet ved politidistriktet der det fremgikk at det var foretatt tilsetting i samsvar med politiinspektør Cs innstilling. Det var også vedlagt kopi av to like lydende brev fra personalsjefen i politidistriktet til politistasjonen, der det bl.a. het:

«Personalavdelingen anser tjenstlig tilrettevisning som riktig i denne saken. Disiplinærsak i Tilsettingsrådet er i denne omgang *ikke* aktuelt.

Vi anmoder seksjonen om å ta opp retningslinjene for søknader om bierverv, slik at tilsvarende saker unngås i framtiden.»

A og B kom med merknader til politidistriktets brev, og redegjorde bl.a. nærmere for omstendighetene rundt de tjenstlige tilrettevisningene. I brevet het det bl.a.:

«C ga på møtet 27.02 uttrykk for at dette var svært alvorlig og graverende grunnet faren for «rollekonflikter og omgang med kriminelle». C

fremla deretter en tjenstlig tilrettevisning, som vi fikk beskjed om å undertegne – og om vi ikke gjorde dette, ville det medføre store konsekvenser for oss. I tillegg ble vi orientert om at han ikke kunne utelukke at dette likevel ville avstedkomme en disiplinærsak, på tross av underskriftene – men, at det lå utenfor hans myndighet å avgjøre.

Vi undertegnet begge den tjenstlige tilrettevisningen, uten å ha hatt anledning til å tenke igjennom sakens fulle bredde og alvor, da vi følte oss både overrumplet og overkjørt i situasjonen.

I det B fikk overlevert kopi av undertegnet tilrettevisning uttalte C følgende: «Med bakgrunn i dette vil du ikke bli vurdert til stillingen som spesialmedarbeider ved forebyggende avsnitt».

- - - - -

Vi har henholdsvis 19 og 21 års bred tjenestetid i etaten med 13 og 15 års tjeneste ved forebyggende avsnitt, med dertil formell og uformell spisskompetanse på området. Etter vårt skjønn brukes derfor kravet om personlig egnethet og plettfriandel mot oss i denne saken, noe vi finner totalt uakseptabelt og selvfølgelig bestrider på det sterkeste!»

Klagerne opplyste videre at de to som ble innstilt hadde langt kortere yrkespraksis ved avdelingen enn det de selv hadde. De opplyste også at vedkommende som ble innstilt som nr 1 allerede på søknadstidspunktet hadde fått innvilget permisjon, slik at det var klart at innstilte nr. 2 ville måtte vikariere i hans sted. Det ble videre anført at en annen spesialmedarbeiderstilling ble lagt på is, angivelig fordi det ikke fantes andre kvalifiserte søkere.

Klagerne redegjorde deretter for arbeidet med «Politiets aktivitetsklubb», et tilbud som klagerne var med på å starte i 1990 etter initiativ fra avdelingsledelsen ved politistasjonen. Aktivitetsklubben ble nedlagt som en del av politiets forebyggende tjeneste i 1998. Driften fortsatte imidlertid med midler fra barneverntjenesten i kommunen, bl.a. med hjelp fra polititjenestemenn som deltok i sin fritid. Klagerne opplyste at de hadde søkt om tillatelse til å inneha denne typen bierverv, men fikk avslag på dette av politimesteren. Det het videre:

«Da barnevernet på et senere tidspunkt igjen gjorde nye forespørsler om muligheten av å være selvstendige støttekontakter på fritiden, vurderte og aksepterte vi dette.

Årsaken til at vi nå ikke søkte om tillatelse, var forannevnte – samt at konseptet var helt forskjellig fra aktivitetsklubben. Det dreide seg her om kontakt med ungdom over kortere eller lengre tid. Kravet for å få tillatelse, er at man oppgir personalia på ungdommen, noe som i dette tilfellet vanskelig lot seg gjøre – da man ikke var voksenkontakt for samme ungdom over lengre tid. I ytterste konsekvens kunne dette medføre at vi hadde måttet søke hver uke.

Avslutningsvis bestrider vi altså ikke at vi ikke har søkt om tillatelse i sistnevnte sak, men vi er av den oppfatning at vi rett og slett utsettes for

en formidabel overreaksjon med direkte personforfølgelse med vidtrekkende konsekvenser for nåværende og videre karriere som polititjenestemenn.»

Brevet ble oversendt politidistriktet for eventuelle merknader, samtidig som det ble stilt ytterligere spørsmål. Det ble bl.a. vist til at det i begrunnelsen for politinspektør Cs innstilling i betydelig utstrekning var vist til de samme forholdene som lå til grunn for de tjenstlige tilrettevisningene. I lys av dette ble politidistriktet bedt om å redegjøre nærmere for den sammenlignende kvalifikasjonsvurderingen av de fire søkerne. Politidistriktet ble særskilt bedt om å redegjøre for hvilken betydning forholdene som lå til grunn for tilrettevisningene hadde hatt for innstillingen og tilsetningsvedtaket. I denne forbindelse ble politidistriktet bedt om å redegjøre for sitt syn på adgangen til å la forhold som ligger til grunn for en tjenstlig tilrettevisning, men som ikke har gitt grunnlag for ordensstraff, få betydning for senere tilsetninger og opprykk.

I politidistriktets svar het det bl.a.:

«Politidistriktet viser til svarbrev av 16.5. d.å. vedrørende vurdering av søkerne, samt til innstilling og tilsettingssak sendt i samme brev. Politidistriktet vurderer således alle søkerne samlede kvalifikasjoner sett opp mot stillingskrav. Utover dette har politidistriktet ingen kommentar.

Tjenstlig tilrettevisning er i seg selv ikke til hinder for tilsetninger eller opprykk. Vurdering av søkere gjøres i den enkelte sak sett opp mot kravene. A og Bs samlede kvalifikasjoner og personlig egnethet er vurdert i denne saken.»

Etter at klagerne hadde kommet med ytterligere merknader, uttalte politidistriktet at det ikke hadde ytterligere synspunkter å komme med i saken.

### **I mitt avsluttende brev til politidistriktet uttalte jeg:**

«Siktemålet i en tilsettingssak er å finne frem til den søkeren som etter en helhetsvurdering må anses som best kvalifisert for stillingen, kvalifikasjonsprinsippet. Utgangspunktet for vurderingen er de kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningsteksten, samt eventuelle lov og avtalefestede krav, jf. for eksempel politiloven 4. august 1995 nr. 53 § 18 som bl.a. oppstiller et absolutt krav om at polititjenestemenn må ha plettfriandel. For øvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet, jf. personalreglementet for politidistriktene § 7. Etter omstendighetene kan også andre momenter være aktuelle. Hvilke hensyn forvaltningsorganet lovlig kan ta, vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak. Avveiningen av de ulike momentene som inngår i kvalifikasjonsvurderingen vil nødvendigvis være preget av skjønnsmessige betraktninger.

I utlysningsteksten til spesialmedarbeiderstillin-

gen ved - - politistasjon, Forebyggende avsnitt, ble det bl.a. stilt følgende krav, jf. dagsmeddelelse 5. januar 2001:

- Eksamen fra Politi(høg)skole
- Minimum 5 års generell erfaring og i tillegg bør søker ha 3 års erfaring fra spesialfeltet
- Godkjent hospitering
- Ønskelig med utdanning/kurs innen fagfeltet, samt ha gode kunnskaper om øvrige etater/institusjoner som arbeider med målgruppen
- Personlig egnethet
- Plettfriandel

Samtlige søkere var på søknadstidspunktet tilsatt ved - - politistasjon, Forebyggende avsnitt. Jeg forstår det slik at alle søkerne tilfredsstilte kravene til utdanning og generell og spesiell erfaring. Politispektør C har lagt dette til grunn i sin innstilling. Det er ikke opplysninger i saken som gir grunn til å stille spørsmål om noen av søkerens vandel. Når det gjelder kravet til godkjent hospitering, synes dette ikke å ha vært oppfylt for vedkommende som ble tilsatt. Jeg viser her til at det i tilsetningsvedtaket ble tatt følgende forbehold:

«Det bemerkes at tilsetningen skjer under forutsetning av at NN hospiterer ved første anledning, eller at han får godkjent hospitering fra annen tjeneste i politiet etter søknad.»

Både A og B har lengre samlet praksis fra politi- og lensmannsetaten enn de to som ble innstilt til stillingen. De har også lengre spesiell erfaring fra forebyggende tjeneste. Likevel ble verken A eller B innkalt til intervju eller innstilt. Slik saken er opplyst her, kan jeg vanskelig forstå det annerledes enn at dette skyldtes vurderinger av deres personlige skikkethet for stillingen. Disse vurderingene synes i hovedsak å ha vært bygget på de samme forholdene som lå til grunn for de tjenstlige tilrettevisningene som klagerne ble tildelt mens tilsettingssaken var under behandling.

Dersom personlig skikkethet skal kunne godtas som avgjørende for en kvalifikasjonsvurdering, må tilsetningsorganet ha tilstrekkelig grunnlag for å vurdere samtlige aktuelle søkeres personlige skikkethet på en tilfredsstillende måte. De aktuelle søkerne vil i denne forbindelse være de som på bakgrunn av en vurdering av søknadspapirene fremstår som best kvalifiserte. I dette tilfellet hadde politispektør C, som skulle innstille, god kunnskap om samtlige søkere fra tidligere. Han valgte likevel å innkalle to av søkerne til intervju. Klagerne ble ikke innkalt til intervju, til tross for at de, slik saken er opplyst her, fremsto som formelt minst like godt kvalifiserte som de øvrige søkerne. Det er naturlig å forstå det slik at årsaken til at de ikke ble innkalt til intervju var forholdene som lå til grunn for de tjenstlige tilrettevisningene. Spørsmålet er om det var adgang til å legge vekt på disse forholdene.

Klagerne har anført at de oppfattet tilrettevisningene, i kombinasjon med uttalelser fra C, som ordensstraff. De har i denne forbindelse hevdet at de er ilagt en sanksjon for forholdene knyttet til biervervene ved at de ikke har blitt vurdert i tilsettingssaken. Jeg skal i første omgang knytte noen bemerkninger til grensen mellom ordensstraff og en ordinær tjenstlig tilrettevisning.

Tjenestemannsloven 4. mars 1983 nr. 3 § 14 har nærmere bestemmelser om ordensstraff som ilegges embets- eller tjenstemenn, herunder polititjenstemenn. Om vilkårene for ordensstraff heter det i tjenestemannsloven § 14 nr. 1:

«1. En embetsmann som ikke er dommer, eller tjenstemann som ikke ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet, kan ilegges ordensstraff for:

- a. overtredelse av tjensteplikter eller unnlatelse av å oppfylle tjensteplikter,
- b. utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen.»

Som ordensstraff kan en tjenstemann bl.a. ilegges skriftlig irettesettelse, jf. tjenestemannsloven § 14 nr. 2 første ledd. En slik skriftlig irettesettelse kan i det ytre ligne mye på en tjenstlig tilrettevisning. Det er imidlertid uttrykkelig fastsatt at en ordinær tjenstlig tilrettevisning ikke skal regnes som ordensstraff, jf. tjenestemannsloven § 14 nr. 2 tredje ledd. En tjenstlig tilrettevisning vil således ikke utløse de saksbehandlingsreglene som gjelder for illeggelse av ordensstraff og heller ikke ha de samme rettsvirkningene. Det er derfor nødvendig å trekke et skille mellom skriftlig irettesettelse og en ordinær tjenstlig tilrettevisning.

Spørsmålet om grensen mellom den rene tjenstlige tilrettevisning og sanksjonen ordensstraff er berørt i forarbeidene til tjenestemannsloven av 1918. Om spørsmålet heter det bl.a., jf. Ot.prp. nr. 38 (1915) s. 48:

«Det er alltid vanskelig, ja tildels maaske umulig, at skjelne mellem den irettesettelse som skal være straf og underkastes den mere høitidelige ilæggelsesmaate, og den tilrettevisning som det maa staa lederen av et arbeides utførelse frit for at gi, og som det er hans pligt at gi naar utførelsen ikke er fyldestgjørende. Tilrettevisningen bør komme umiddelbart og kan ikke bindes til former, og den handling der gjorde den berettiget kan ikke efterpaa bevisliggjøres saaledes, at der kan bli tale om fyldestgjørende ankebehandling. Som det vil sees indgaar skriftlig advarsel som et moment i reglene om avskedigelse efter næste paragraf. Skrape eller tilrettevisning er derfor ikke medtat blandt de diciplinærstraffer som foreslaaes bragt i anvendelse. Herav maa ikke sluttes at en overordnet er avskaaret fra paa stedet at gi en underordnet en tilrettevisning, naar han finder at han utfører sit arbejde urigtig eller slurvet. Adgangen hertil maa selvfølgelig av hensyn til tjenestens tarv altid staa aapen.»

En tjenstlig tilrettevisning vil ut fra dette være forankret i tjensteforholdet og vil etter sitt innhold først og fremst ha som siktemål å klargjøre nærmere innholdet og omfanget av tjenstemannens tjenesteplikter. Tilrettevisningen gis i tilknytning til arbeidet og skal være retningsgivende for arbeidsforholdet. En ordensstraff kan også ha et slikt formål, men den vil i tillegg ha som siktemål å pådra tjenstemannen en sanksjon for overtredelse eller tilsidesettelse av tjenesteplikter. En irettesettelse som gjøres skriftlig og som blir notert på tjenstemannens rulleblad eller lagt på tjenstemannens personalmappe, kan ut fra dette være en sanksjon for brudd på tjenesteplikter dersom meningen er å påføre tjenstemannen en reaksjon, ut over bare å gi en tilrettevisning. De ytre forhold omkring irettesettelsen, skriftligheten og registreringen i personalmappen etter anmerkningen på rullebladet, kan etter omstendighetene gå ut over det som er nødvendig for å gi tjenstemannen en tjenstlig tilrettevisning, og da vil det være riktig å anse forføyningen som en ordensstraff. Det er imidlertid grunn til å påpeke at god orden kan tilsi at også en rent tjenstlig tilrettevisning blir notert, anmerket eller på annen måte registrert på vedkommende personalmappe, uten at tilrettevisningen dermed vil måtte betraktes som ordensstraff.

De skriftlige reaksjonene som politiinspektør C gav i møtet 27. februar 2001 hadde følgende overskrift: «Tjenstlig tilrettevisning for å ha bierverv som støttekontakter uten å ha søkt tillatelse.» I tilrettevisningene ble det redegjort kort for de faktiske forholdene og dessuten vist til hvilke plikter som ble ansett å ha vært brutt. Klagerne ble også pålagt å avvikle sine bierverv med øyeblikkelig virkning. Det ble videre opplyst at saken ville bli oversendt personalstaben for vurdering av eventuell disiplinærsak. Dersom tilrettevisningene vurderes utelukkende etter sitt innhold, synes det for meg mest nærliggende å oppfatte dem som ordinære tjenstlige tilrettevisninger. Overskriften benytter selv begrepet og innholdet viser at hovedhensikten har vært å rettlede tjenstemennene om hvordan de skal forholde seg. Også det forhold at det uttrykkelig er gjort oppmerksom på at spørsmålet om ordensstraff ville bli vurdert av politidistriktet sentralt, indikerer at det bare er snakk om tjenstlige tilrettevisninger.

Klagerne har vist til uttalelser fra politiinspektør C om at de på bakgrunn av forholdene knyttet til biervervet ikke ville bli vurdert til spesialmedarbeiderstillingen. Politidistriktet har i denne forbindelse anført at C kun gav uttrykk for at klagerne ikke ville bli innkalt til intervju i forbindelse med tilsettingssaken, jf. politidistriktets brev hit 16. mai 2001. På dette punktet består det en faktisk uenighet mellom partene. Saksbehandlingen her er skriftlig og det gjennomføres ikke parts- eller vitneavhør. Det er derfor ikke mulig for meg å uttale noe sikkert om hva som ble sagt. Jeg kan imidlertid ikke se at Cs eventuelle uttalelser er tilstrekkelig til å gi tilrettevisningene

karakter av ordensstraff. Jeg viser i denne forbindelse bl.a. til at han ikke hadde myndighet til å ilegge ordensstraff, og at han ifølge klagerne selv gjorde dem uttrykkelig oppmerksom på dette, jf. klagerens brev hit 19. juni 2001.

I lys av ovennevnte er jeg kommet til at det her ikke er tale om reaksjoner som kan karakteriseres som ordensstraff etter tjenstemannsloven eller i forvaltningslovens forstand. Verken forvaltningslovens klageregler eller tjenstemannslovens saksbehandlingsregler vil derfor direkte komme til anvendelse. Reaksjonene må mest naturlig sees på som ordinære tjenstlige tilrettevisninger, umiddelbare korrigerende reaksjoner, som hadde som hovedsiktemål å få avsluttet biervervene som det ikke var gitt tillatelse til og for øvrig å klargjøre innholdet og omfanget av klagerens tjenesteplikter.

Etter det jeg kan se er det foretatt en vurdering av klagerens kvalifikasjoner i forbindelse med tilsettingssaken. Når det gjelder vurderingen av søkerens personlige skikkethet, synes imidlertid vurderingene å ha vært relativt ensidig fokusert på forholdene som lå til grunn for de tjenstlige tilrettevisningene. Jeg viser her til det som fremgår av innstillingen fra politiinspektør C. Spørsmålet er om det var saklig å legge vekt på disse forholdene og om forholdene i tilfelle ble riktig vektlagt.

En tjenstlig tilrettevisning utløser ikke de rettsikkerhetsgarantier, herunder klagerett, som gjelder for ileggelse av ordensstraff. Dette legger klare begrensninger på adgangen til å legge vekt på de forholdene som lå til grunn for tilrettevisningen ved senere vurderinger av tilsetting, opprykk mv. Det forhold at det er gitt en tjenstlig tilrettevisning, kan ha betydning i forhold til hvordan det skal reageres dersom tjenstemannen på nytt bryter sine tjenesteplikter. Ut over dette er det klare utgangspunktet at en tjenstlig tilrettevisning, som ikke er en ordensstraff, ikke kan brukes mot tjenstemannen i andre sammenhenger, for eksempel dersom vedkommende tjenstemann søker om lønnsforhøyelse, skal fungere i høyere stilling, søker om ny stilling eller lignende. Forholdet skal anses endelig avgjort med den tilrettevisningen som er gitt. Jeg kan for øvrig vanskelig se at tilsettingsmyndigheten i slike tilfeller kan skille mellom selve tilrettevisningen og de forhold som ligger til grunn for den. En tilrettevisning vil være uløselig knyttet til de underliggende forholdene. Dersom tilrettevisningen ikke kan tillegges vekt, vil tilsettingsmyndigheten derfor heller ikke i utgangspunktet kunne vektlegge det forholdet som var grunnlaget for tilrettevisningen. Jeg viser her til sak 2000–1498 inntatt i ombudsmannens årsmelding for 2001 s. 135, og Bjørnaraa, Gaard og Selmer, Norsk Tjenstemannsrett, 2000 s. 607.

I dette tilfellet kan jeg ikke se at det er holdpunkter for at tilsettingsmyndigheten har lagt direkte vekt på de tilrettevisningene som ble gitt til klagerne. Derimot kan jeg vanskelig se det annerledes enn

at de forholdene som lå til grunn for tilrettevisningene har vært helt avgjørende for at klagerne ikke ble vurdert som aktuelle til stillingen. Dette fremgår tydelig av politiinspektør Cs innstilling. Politidistriktet har ikke pekt på andre forhold som skulle tilsi at klagerne ikke var aktuelle. Dersom det her hadde vært en viss avstand i tid mellom tilrettevisningene og tilsettingssaken, ville det etter min mening neppe ha vært anledning til å legge vekt på forholdene som lå til grunn for tilrettevisningene. Jeg viser her til det som fremgår ovenfor om at forhold som ligger til grunn for en tjenstlig tilrettevisning, men som ikke har gitt grunnlag for ordensstraff, skal anses opp og avgjort i og med tilrettevisningen. Det spesielle i denne saken er at forholdene som lå til grunn for tilrettevisningene ble avdekket mens tilsettingssaken fremdeles var under behandling. Hvis det her ikke hadde vært gitt noen tilrettevisning til klagerne, eller tilrettevisningene først hadde vært gitt etter at tilsettingssaken var ferdigbehandlet, kan jeg vanskelig se at det hadde vært usaklig å ta forholdene omkring klagerens bierverv i betraktning ved vurderingen av deres personlige skikkethet for stillingen som spesialmedarbeider. Etter min mening kan det forhold at tilrettevisningene her ble gitt mens tilsettingssaken fremdeles var under behandling, på samme måte ikke begrense tilsettingsmyndighetens adgang til å legge vekt på forholdene. Jeg kan således ikke se at det var usaklig av innstillende og tilsettende myndighet i den situasjon som her forelå å legge vekt på forholdene rundt biervervene ved den personlige skikkethetsvurderingen.

Den konkrete vurderingen av klagernes personlige skikkethet, herunder spørsmålet om vektleggningen av forholdene rundt biervervene i forhold til andre momenter, har jeg ikke grunnlag for å gå inn på.

Når det gjelder selve tilsettingsvedtaket, beror dette på skjønnsmessige vurderinger som jeg bare i begrenset grad kan kritisere. Jeg kan bare kritisere slike skjønnsmessige avgjørelser dersom det er lagt vekt på usaklige hensyn eller avgjørelsen ellers fremstår som «klart urimelig», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Som det fremgår ovenfor, har jeg ikke grunnlag for å hevde at politidistriktet har tatt usaklige hensyn i betraktning ved sin vurdering. Jeg har heller ikke grunnlag for å benytte karakteristikken klart urimelig om vedtaket. I lys av dette kan jeg ikke se at jeg på rettslig grunnlag kan rette avgjørende innvendinger mot politidistriktets vedtak i tilsettingssaken.

Selv om jeg ikke har grunnlag for å kritisere utfallet i den foreliggende tilsettingssaken, finner jeg grunn til å understreke at politidistriktet i fremtiden ikke til ugunst for klagerne kan legge vekt på forholdene som lå til grunn for de tjenstlige tilrettevisningene. Dette gjelder også ved eventuelle fremtidige tilsettingssaker.»

### 23.

#### Adgangen til å sette aldersgrense for hjelpedommere som vigslere

(Sak 2001–2255)

*Justisdepartementet hadde fastsatt en øvre aldersgrense på 73 år for oppnevning av pensjonerte dommere som vigslere.*

*Etter klage fra en pensjonert dommer fant ombudsmannen at det ikke kunne rettes avgjørende rettslige innvendinger mot at departementet som overordnet forvaltningsorgan hadde satt rammer for det skjønne fylkesmennene skulle utøve ved oppnevning av vigslere. Ombudsmannen bemerket likevel at en slik aldersgrense i det enkelte tilfelle kunne fremstå som lite smidig.*

Pensjonert justitiarius Anna Louise Beer henvendte seg til ombudsmannen og reiste spørsmål om Justisdepartementet hadde rettslig adgang til å fastsette en øvre aldersgrense på 73 år for oppnevning av pensjonerte dommere som vigslere. Bakgrunnen for henvendelsen var at Beer var blitt anmodet om å forestå en borgerlig vigsel på en privat tilstelning en lørdag. Dette hadde hun sagt ja til. Kort tid før vigselen hadde hun imidlertid fått melding om at fylkesmannen ikke kunne oppnevne henne som vigsler fordi hun var over aldersgrensen på 73 år.

Beer viste til at ekteskapsloven 4. juli 1991 nr. 47 § 12 bokstav d er den eneste mulige hjemmel for departementet til å oppnevne vigslere, og at denne bestemmelsen ikke gav adgang til å fastsette en øvre aldersgrense på 73 år. Hun pekte også på at det ikke gjaldt en tilsvarende aldersgrense for kirkelige vigslere. Videre fremhevet hun at det etter ekteskapsloven § 12 ikke var i egenskap av å være dommer, men som notarius publicus en dommer fungerte som «vigsler».

Klagen ble forelagt Justisdepartementet som blant annet ble bedt om å redegjøre for de forvaltningsmessige eller andre vurderinger som lå til grunn for at det også ved vigsler gjaldt en aldersgrense på 73 år. Departementet ble også spurt om ikke pensjonerte dommere er en ressurs det kan være ønskelig å dra nytte av.

I departementets svar het det blant annet:

«Det følger av ekteskapsloven § 12 b at notarius publicus er vigsler. Dette er som hovedregel dommer ved tingrettene, eller byfogdembetene i de store byene. Dommer uten vigselskompetanse kan oppnevnes som hjelpedommer. Både Justisdepartementet og fylkesmennene har kompetanse til dette, jf. domstolloven § 55 annet ledd jf. kgl.res. 8. juli 1954.

-----

Da departementet overlot til fylkesmannen å oppnevne hjelpedommere, ble det redegjort for praksis og bakgrunnen for ordningen i brev av 29. september 1989. For å hindre at praksis skulle variere for mye, var det nødvendig å trekke opp en viss ramme for når oppnevning kunne



skje. Departementet opplyste derfor at oppnevning var begrenset til personer i «dømmende stilling (dommer eller dommerfullmektig), men uten annen begrensning».

-----  
Etter departementets oppfatning må ekteskapslovens motiver generelt forstås slik at § 12 som den klare hovedregel gir vigselskompetanse til et tilstrekkelig antall personer, og at gruppen bare kan utvides i helt spesielle tilfeller. Loven legger altså ikke opp til at vigselskompetanse skal innehas av andre enn de som har kompetansen i kraft av loven. Oppnevning av hjelpedomere etter domstoloven § 55 annet ledd, som skjer utelukkende for at vedkommende skal få vigselskompetanse, må foretas med utgangspunkt i dette.

Det kan derfor ikke være slik at departementet har plikt til å legge til rette for at et stort antall personer tildeles vigselskompetanse. Snarere tvert imot: Det avgjørende hensynet må være at oppnevning skjer i tråd med ekteskapslovens forutsetninger. På bakgrunn av dette har departementet funnet det riktig å begrense oppnevningen til personer som har en slik tilknytning til en domstol som notarius publicus normalt har.»

Om aldersgrensen skrev departementet blant annet:

«Oppnevning ut fra en individuell vurdering ville for det første gjøre oppnevningssarbeidet svært ressurskrevende for fylkesmannen. For den aktuelle saksbehandler ville det også være vanskelig å begi seg ut på en diskusjon med den enkelte pensjonist om dennes evne til å fungere som dommer. Departementet mener dessuten at behovet for objektive og klare kriterier for oppnevning særlig gjør seg gjeldende når oppnevning foretas regionalt, og ikke sentralt i departementet. Hvis oppnevningen hos fylkesmannen baseres på skjønn, må det antas at dette kunne slått forskjellig ut fylkene mellom. Vi vektlegger også synspunktet om at vigselskompetanse ikke er en personlig rettighet. Vi mener derfor at en øvre aldersgrense ikke er prinsipielt urimelig, og minner om at det praktiseres rigide aldersgrenser på andre områder uten at det tas hensyn til vedkommendes individuelle forhold.

Når departementet har fastsatt en øvre aldersgrense mener vi altså ikke at alle over 73 år vil være uskikket til å foreta vigsler. Vi antar tvert imot at dersom det helt unntaksvis skulle være behov for å oppnevne særskilt vigsler etter ekteskapsloven § 12 d, ville ikke loven være til hinder for at noen over 73 år etter en konkret vurdering kunne bli oppnevnt. Oppnevningssmyndigheten er hos Barne- og familiedepartementet.»

### I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Utgangspunktet for den rettslige vurderingen av om det er adgang til å fastsette en øvre aldersgrense på 73 år, er domstoloven § 55 annet ledd. Selv om man skulle mene at ekteskapsloven § 12 d gir hjemmel til å oppnevne såkalte lørdagsvigslere, kan bestemmelsen klarligvis ikke være til hinder for at departementet fastsetter en aldersgrense for vigslere

som oppnevnes på grunnlag av paragrafens øvrige bestemmelser.

Domstoloven § 55 annet ledd lyder:

«Stedfortredere oppnevnes av Kongen. Etter regler som Kongen gir kan stedfortredere for kortere tid eller for en enkelt sak oppnevnes av vedkommende regjeringsdepartement når det gjelder lagmannsrettene, og av departementet eller fylkesmannen når det gjelder herreds- eller byrettene.»

I forskrift for oppnevning av stedfortredere for en del embets- og tjenestemenn ved domstolene og påtalemyndigheten, fylkesmenn m.fl. 8. juli 1954 nr. 3 er både Justisdepartementet og fylkesmennene gitt bemyndigelse til å oppnevne stedfortreder for en enkelt sak. Denne ordningen må anses å gjelde alle dommerhandlinger, også virksomhet som notarius publicus. Av Justisdepartementets brev fremgår det at også dette anser at det er i egenskap av å være notarius publicus, at den enkelte dommer får vigselskompetanse.

Som overordnet organ må Justisdepartementet etter alminnelige forvaltningsrettslige regler kunne gi retningslinjer og sette rammer for det skjønnet fylkesmennene skal utøve ved oppnevning av stedfortreder, slik det er gjort i brev 23. august 2001 til fylkesmennene. På bakgrunn av de vurderinger som fremkommer i Justisdepartementets brev hit 29. januar 2002, fremstår den fastsatte aldersgrensen etter min oppfatning som saklig. Jeg ser at det kan være uenighet om hvordan retningslinjene bør utformes og hva aldersgrensen eventuelt bør være, men det kan ikke rettes avgjørende *rettslige* innvendinger mot den departementsfastsatte aldersgrensen på 73 år.

Jeg finner likevel grunn til å fremheve at aldersgrensen i det enkelte tilfelle kan virke lite smidig. Dette gjelder ikke minst på bakgrunn av at mulighetene til borgerlige vigsler på lørdager til nå har vært begrenset, og at det ikke er tale om at vigslerne skal prøve om ekteskapsvilkårene er oppfylt, jf. vedlagte gjenpart av mitt brev i dag til Justisdepartementet. Jeg har imidlertid registrert at mulighetene til borgerlige «lørdagsvigsler» nå vil bli bedret, blant annet som følge av ekstrabevilgninger til domstolene. Videre forstår jeg det slik at spørsmålet om å oppnevne stedfortreder for fremtiden vil høre inn under domstolvesenet. Alt i alt er jeg derfor kommet til at jeg ikke har grunnlag for å gå videre med denne saken.»

### Samme dag skrev jeg til Justisdepartementet og bemerket:

«Som det fremgår av brevet (til klageren), kan jeg ikke se at det kan rettes avgjørende rettslige innvendinger mot den departementsfastsatte aldersgrense på 73 år. Jeg vil likevel bemerke at aldersgrensen i saken her og generelt kan virke lite smidig, særlig

når mulighetene til borgerlige vigsler på lørdager til nå har vært begrenset, og vigslerne ikke skal prøve om ekteskapsvilkårene er oppfylt. Det kan også foreligge andre beskyttelsesverdige hensyn som kunne tilsi at det var adgang til å fravike aldersgrensen. Ønsker om å knytte en bestemt person som vigsler kan det etter omstendighetene være grunn til å ha en åpning for i regelverket.

Jeg har registrert at mulighetene til borgerlige «lørdagsvigsler» nå vil bli bedret, blant annet som følge av ekstrabevilgninger til domstolene. Videre forstår jeg det slik at spørsmålet om å oppnevne stedfortredere for fremtiden vil høre inn under domstolvesenet.»

Justisdepartementet kom etter dette tilbake til saken. I brevet het det:

«Ved ikrafttredelse av domstoloven ny § 55 e annet ledd, vil kompetansen til å konstituere dommer til å foreta vigsel legges til domstollederen der vigselen skal foretas. Departementet antar at aldersgrensen på 73 år i utgangspunktet bør videreføres, men at domstollederne kan fravike denne etter en konkret vurdering. Endringen trer i kraft 1. november 2002.

Når det gjelder Ombudsmannens uttalelse om at det etter omstendighetene kan være grunn til å ha en åpning i regelverket for å ha en bestemt person som vigsler, antar vi at dette eventuelt bør vurderes i sammenheng med spørsmål om vigselskompetanse generelt. Vi vil derfor orientere Barne- og familiedepartementet om denne problemstillingen.»

### **Skole, studiefinansiering, barnehage**

#### **24.**

#### **Gyldigheten av forskrift om skolekretsgrense**

(Sak 2001–1838)

*Levanger kommune vedtok en forskrift om skolekretsgrense som etter sin ordlyd utelukkende la vekt på geografiske forhold.*

*Ombudsmannen uttalte at forskriften var i strid med nærhetsprinsippet i opplæringsloven § 8–1, da nærhetsprinsippet tilsier at det også må legges vekt på forhold som skoleplassering av elevens søsken og skolevei i tillegg til geografiske forhold. Manglene ved forskriften kunne ikke avhjelpes ved at pårørende var informert om muligheten til å søke om en individuell vurdering.*

Levanger kommune vedtok 30. mai 2001 forskrift om kretsgrense i kommunen med følgende ordlyd:

«Under henvisning til kommunestyrets vedtak i sak 27/01 pkt. 1 skal Levangersundet være kretsgrense mellom Levanger og Nesheim skole slik at elever som er bosatt på Nesset skal gå på Nesheim skole.»

Ved lovlighetskontroll uttalte Statens utdanningskontor i Nord-Trøndelag at vedtaket isolert sett klart ikke kunne være lovlig. I lys av at administrasjonen hadde orientert foreldrene om at det etter søknad skulle skje en individuell vurdering, fant utdanningskontoret likevel ikke grunnlag for å oppheve vedtaket.

Etter å ha avklart at kommunen ikke hadde til hensikt å endre forskriften, ble saken tatt opp med Statens utdanningskontor i Nord-Trøndelag. Utdanningskontoret ble bedt om å utdype hvorfor kommunens informasjon til pårørende gav grunnlag for å godkjenne en forskrift som etter sin ordlyd ikke var i samsvar med nærhetsprinsippet i opplæringsloven § 8–1. Det ble også bedt om utdanningskontorets merknader til anførselen om at forskriften bidro til å opprettholde en praksis som var i strid med opplæringsloven og som tvang foreldrene til å gå veien om klage.

Statens utdanningskontor fremholdt at forskriften måtte åpne for en individuell vurdering, men at ordlyden alene ikke kunne være avgjørende. Det ble i denne sammenheng vist til at administrasjonen i kommunen hadde orientert pårørende om retten til å gå på en annen skole, at søknadene ville bli behandlet individuelt og at kommunen hadde forsikret utdanningskontoret om at nærhetsprinsippet ville bli vurdert.

#### **I mitt avsluttende brev til Statens utdanningskontor i Nord-Trøndelag uttalte jeg:**

«Det følger av opplæringslova 17. juli 1998 nr. 61 § 8–1 første ledd at :

«Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til.»

Opplæringsloven § 8–1 gir elvene en rett til å gå på den nærmeste skolen eller ved den skole de søker til. Forarbeidene til bestemmelsen inneholder uttalelser som må tillegges betydelig vekt ved tolkningen av rettighetsbestemmelsen i § 8–1.

I forarbeidene (NOU 1995:18 s. 201) har lovutvalget uttalt følgende om hvordan nærhetsprinsippet i bestemmelsen skal forstås:

«Selv om distansen vil gi en meget enkel og praktisk regel, vil den ikke i alle tilfeller ivareta de hensyn som ligger bak nærhetsprinsippet. Blant annet vil ikke den korteste skoleveien alltid være den tryggeste. Etter utvalgets oppfatning vil disse hensyn bli best ivaretatt dersom et topografisk og trafikalt nærhetsbegrep legges til grunn ---.

--- Vurderingen av hvilken skole som er nærmest, skal ta utgangspunkt i geografiske forhold, men skal også ta hensyn til andre relevante forhold som for eksempel plasseringen av søsken på

samme skole og kapasiteten ved den enkelte skole.»

Videre er det i Ot.prp. nr. 46 (1997–98) s. 178 uttalt følgende om innholdet av kommunale forskrifter om kretsgrenser:

«Forskriftene må halde seg innanfor det som er ei rimeleg tolking av første punktum i lovutkastet. Det vil blant anna seie at forskriftene må opne for at den vurderinga kommunene gjer av opptaket for ein elev, også tek omsyn til andre forhold enn geografisk nærleik, til dømes å skaffe sysken plass på den same skolen og om skolevegen er farleg.»

Opplæringsloven § 8–1 første ledd gir en kommune hjemmel til å fastsette kretsgrenser innenfor kommunen. Av uttalelsene i forarbeidene fremgår det på en klar og entydig måte at kommunale forskrifter må gi uttrykk for det som er en rimelig tolkning av nærhetsprinsippet, slik det fremgår av § 8–1. Som sitatene fra forarbeidene viser, skal en kommunal forskrift om kretsgrenser gi uttrykk for lovens nærhetsprinsipp, og grensen kan derfor ikke utelukke basere seg på geografiske forhold.

Levanger kommunes forskrift gir etter sin ordlyd uttrykk for at det går en absolutt grense mellom Nesheim skole og Levanger skole i Levangersundet. Forskriften gir inntrykk av at det utelukkende er geografiske forhold som er avgjørende når det skal fastlegges hvilken skole et barn skal gå på. Regelen som fremkommer ved en vanlig språklig forståelse av forskriften er således i strid med det som er en rimelig tolkning av nærhetsprinsippet i opplæringsloven § 8–1 første ledd. Forskriftens ordlyd tilsier isolert sett at den må anses å være i strid med loven. Dette er ikke omstridt. Utdanningskontoret har lagt til grunn, og omtalt det som uomtvistet, at ordlyden i Levanger kommunes forskrift 30. mai 2001 isolert sett er i strid med nærhetsprinsippet i opplæringsloven.

Ved tolkningen av forskrifter må ordlyden tillegges stor vekt. Den regelen som fremkommer ved en vanlig språklig forståelse av ordlyden, skal som utgangspunkt legges til grunn med mindre andre rettskilder av vekt tilsier noe annet. Et slikt unntak vil kunne gjøre seg gjeldende dersom en forskrift i rettspraksis har blitt tolket annerledes enn det en språklig forståelse av ordlyden ville tilsi. Ved vedtakelse av forskrifter må en derfor tilstrebe at ordlyden i størst mulig grad på en klar måte gir uttrykk for den regel som er ment vedtatt.

Utdanningskontoret har anført at Levanger kommunes forskrift om kretsgrense i Levangersundet er lovlig til tross for at ordlyden gir uttrykk for en regel som er i strid med loven. Utdanningskontoret har anført at foreldrene ble informert om klageadgangen og om at andre forhold enn geografi skulle vektlegges, samt at tidspress tilsa at forskriften ikke burde anses ulovlig.

Slik saken fremstår her, kan jeg ikke slutte meg til utdanningskontorets standpunkt. Det fremgår at foreldrene i møter og i brev form ble informert om at forskriften ikke skulle forstås etter sin bokstav og at det var mulighet for å søke om opptak på andre skoler enn det som fulgte av forskriften. Jeg kan imidlertid ikke se at slik informasjon kan medføre at en forskrift som etter sin ordlyd er i strid med loven, likevel skal anses lovlig. Etterfølgende informasjon om at forskriften ikke skal forstås bokstavelig kan avdempe de uheldige konsekvensene av den valgte ordlyden, men endrer ikke utgangspunktet at det er tale om en ulovlig forskrift.

Jeg innser behovet for å trekke geografiske grenser mellom skolekretsene på en klar og praktisk måte. Det er derfor neppe noe å si på at kommunen har valgt Levangersundet som en egnet grense. Ombudsmannen har imidlertid etter ombudsmannsloven § 11 som oppgave bl.a. å påpeke mangler ved forskrifter. Med den ordlyden forskriften har fått, fremstår forskriften og forskriftsregelen som mangelfull og misvisende i forhold til det nærhetsprinsippet som følger av den overordnede regelen i opplæringsloven § 8–1. Jeg vil derfor anbefale at Utdanningskontoret tar et initiativ overfor kommunen til å få endret ordlyden i den aktuelle forskriftsbestemmelsen så den ikke fremstår som absolutt. Et alternativ kan være å vise til «at elever som er bosatt på Nesset som hovedregel skal gå på Nesheim skole».

Jeg ber Statens utdanningskontor i Nord-Trøndelag vurdere saken på nytt og om å bli orientert om utfallet av den videre behandling av saken.»

Statens utdanningskontor i Nord-Trøndelag bad etter dette Levanger kommune endre ordlyden i forskriften, slik at den ikke fremstod som absolutt.

## 25.

### **Saksbehandlingen ved søknad om særskilt inntak i videregående skole – lang saksbehandlingstid og feil ved klagesaksbehandlingen**

(Sak 2001–1791)

*Foreldrene til A klaget til ombudsmannen over manglende svar fra Oslo kommune på klage over avslag på særskilt inntak i videregående skole for sin sønn, som var funksjonshemmet. Svar på klagen forelå først flere uker etter skolestart. Etter at svar forelå, klaget de over at avslaget var stadfestet av klagenemnda og over mangelfull begrunnelse for klagevedtaket.*

*Ombudsmannen kritiserte kommunen for den lange saksbehandlingstiden, og presiserte at det i denne typen saker var viktig at endelig vedtak forelå før det nye skoleåret startet. Kommunen ble også kritisert for at klagerne ikke fikk underretning om klagevedtaket før en måned etter at det var fattet.*

*Kommunen ble kritisert for flere forhold ved saksbehandlingen av søknaden, herunder manglende informasjon om klageinstans og fremgangsmåte ved klage. Ombudsmannen kritiserte også at klagerne under klagebehandlingen ikke fikk underinstansens vurdering av klagen til uttalelse, jf forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. Ombudsmannen mente det kunne reises spørsmål om begrunnelsen meddelt klagerne var tilstrekkelig, jf. forvaltningsloven § 25, og la uansett til grunn at klagerne ville fått vesentlig bedre informasjon om kommunens begrunnelse for avslaget dersom sekretariatets saksfremstilling hadde blitt vedlagt. Oslo kommune ble derfor bedt om å vurdere om sekretariatets innstilling til klagenemnda for fremtiden kunne innarbeides eller legges ved underretningen til klagerne.*

*Byrådsavdeling for kultur og utdanning tok etter dette opp søknads- og klagesaksbehandlingen i kommunen med Skoleetaten og byrådsavdeling for service- og organisasjonsutvikling.*

Saken gjaldt Oslo kommunes saksbehandling av søknad om særskilt inntak i sjette skoleår i videregående skole for A.

As foreldre søkte 30. januar 2001 om at sønnen A skulle få innvilget et sjette år i videregående skole. Søknaden ble avslått av Skoleetaten i Oslo kommune (heretter kalt Skoleetaten) 29. mai 2001. Avslaget ble påklaget 20. juni 2001. As foreldre klaget til ombudsmannen 2. september 2001 over manglende svar på klagen. Da svaret forelå, klaget foreldrene også over at avslaget var stadfestet av Oslo kommunens klagenemnd.

Saken ble tatt opp med Skoleetaten, og det ble spurt om det var riktig at klagen ikke var besvart. Skoleetaten ble bedt om å redegjøre for hva som i så fall var årsaken dette. Skoleetaten ble videre bedt om å redegjøre for årsaken til at det hadde tatt fire måneder å behandle søknaden om inntak i sjette skoleår for A. Det ble reist spørsmål om dette var vanlig saksbehandlingstid i slike saker. Skoleetaten ble også bedt om å kommentere klagerens anførsel om at skoletilbudet til A i flere år ikke hadde vært avklart før skolestart.

Skoleetaten ble også bedt om å opplyse om det var blitt sendt foreløpig svar i saken, og hvorfor vedtaket 29. mai 2001 ikke inneholdt opplysning om klageinstans og retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Det ble også bedt om å få opplyst hvilken instans som var klageinstans i slike saker.

I sitt svar opplyste Skoleetaten at familien var blitt informert om klagenemndas vedtak 7. september 2001. Skoleetaten opplyste videre at alle søknader om særskilt inntak i videregående skole ble behandlet under ett. I brevet het det videre:

«Skoleetaten i Oslo samarbeider i de enkelte tilfellene med de videregående skoler vedr. inntak til hver enkelt elev. Erfaringsmessig er det

ca. 700–800 som søker inntak til særskilte vilkår hvert år.»

Det ble vist til at informasjon om søknadsfrister og tidspunkt for svar og inntak gikk fram av skolekatalogen, som var vedlagt brevet hit. Til spørsmålet om det var sendt foreløpig svar i saken, ble det vist til brev 13. juli 2001 hvor klagerne ble underrettet om at klagen var oversendt Byrådsavdeling for kultur og utdanning. Skoleetaten opplyste ikke hva som var årsak til at det i vedtaket 29. mai 2001 ikke var gitt opplysning om klageinstans og retten til å se sakens dokumenter, og henviste kun til vedtaket. Det ble videre vist til at klageinstans i saken var Byrådsavdeling for kultur og utdanning.

Etter at familien mottok klagenemndas vedtak 7. september 2001, fremmet de ny klage til ombudsmannen over vedtakets innhold 22. september 2001 (ombudsmannsak 2001–1961).

Ombudsmannen hadde ikke rettslige innvendinger mot realiteten i klagenemndas avslag. Denne siden av saken ble derfor ikke tatt opp med kommunen. Det ble imidlertid funnet grunn til å ta opp flere spørsmål knyttet til behandlingen av klagesaken.

Oslo kommune, Byrådsavdeling for kultur og utdanning (heretter kalt byrådsavdelingen) ble bedt om å gi en nærmere begrunnelse for kommunens standpunkt om at klageinstans var kommunens klagenemnd og ikke Statens utdanningskontor (heretter kalt SU).

Det ble videre bedt om en forklaring på hvorfor vedtaket som ble meddelt familien hadde en annen ordlyd enn det klagenemnda hadde vedtatt i møte 8. august 2001. Kommunen ble også bedt om å redegjøre for årsaken til at vedtaket først ble oversendt foreldrene 7. september 2001.

I svaret fra byrådsavdelingen het det:

«Byrådsavdeling for kultur og utdanning innsier at deler av behandlingen i tilknytning til Skoleetatens befatning med As klagesak har vært kritikkverdig og i strid med de grunnleggende prinsipper for klagesaksbehandlingen kommunen tilstreber å følge. Byrådsavdeling for kultur og utdanning vil samarbeide med Skoleetaten om å finne frem til nye rutiner for håndtering av klagesaker, slik at slike situasjoner kan unngås for fremtiden.»

Byrådsavdelingen karakteriserte det som en «grov feil fra kommunens side» og svikt i kvalitets sikringen at familien ble meddelt et annet vedtak enn det Klagenemnda hadde fattet. Det ble vist til at Skoleetaten hadde beklaget dette i brev til As foreldre.

Byrådsavdelingen fant også at det var uakseptabelt av Skoleetaten å la klagesaken bli liggende uekspedert i to uker før resultatet av klagebehandlingen ble meddelt klagerne. Det ble opplyst at ferdigbehandlede klagesaker for fremtiden ville bli meddelt direkte til klager fra byrådsavdelingen, som er klagenemndas faglige sekretariat, med gjenpart til Skoleetaten.

Til spørsmålet herfra om klageinstans i saken var Oslo kommunes klagenemnd eller SU, opplyste byrådsavdelingen at dette skulle vært tatt opp med SU ved et tidligere tidspunkt. På anmodning fra byrådsavdelingen var spørsmålet nå tatt opp med SU ved brev 20. november 2001 fra Skoleetaten, og byrådsavdelingen ville komme tilbake til dette.

Kommunens brev ble oversendt klagerne for eventuelle merknader. Klagerne oversendte deretter kopi av brev 25. juni 2001 fra SU til Skoleetaten, der det gikk fram at SU hadde mottatt klage direkte fra As foreldre, og at SU 25. juni 2001 sendte klagen «til rette instans for behandling». SU ba også om at søkerne fikk opplyst vanlig saksgang i klagesaker, jf. forvaltningsloven §§ 27 tredje ledd, 32 og 33.

Byrådsavdelingen opplyste at SU hadde tatt stilling til spørsmålet om klageinstans. I brevet hit het det:

«Spørsmålet er vurdert opp mot forvaltningsloven § 28 annet ledd og opplæringslovens § 15–2 annet og tredje ledd. Det henvises til at det i den konkrete sak er klaget over avslag om inntak til et sjette skoleår, som ikke fremgår som rettighet fastsatt i opplæringsloven, og derfor ikke er gjenstand for statlig overprøving, men ordinerer klagesaksbehandling i hht. forvaltningsloven.»

Da saken var vurdert av Oslo kommunes klagenemnd, fant byrådsavdelingen ikke grunnlag for å fremme saken for annen klageinstans.

### **I mitt avsluttende brev til Oslo kommune uttalte jeg:**

#### *«1. Saksbehandlingstiden*

##### *1.1 Saksbehandlingstiden før vedtak ble fattet*

Det følger av forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11 at en sak skal forberedes og avgjøres uten grunnnet opphold.

Søknaden 31. januar 2001 om inntak i sjette skoleår i videregående skole for A ble avgjort etter fire måneder ved vedtak 29. mai 2001. Skoleetaten har begrunnet saksbehandlingstiden med nødvendigheten av å behandle det store antall søknader på særskilt inntak som en samlet gruppe. Det er videre vist til at Skoleetaten samarbeider med den enkelte skole om hver enkelt elev.

Skoleetaten har ikke kommentert spørsmålet herfra om dette er vanlig saksbehandlingstid i slike saker. Det er vist til skolekatalogen for den videregående skolen i Oslo, der det går fram at svar på søknader om inntak vil foreligge ca. 10. juli. I katalogen er det ikke nevnt noe om annen saksbehandlingstid av søknader om særskilt inntak. I telefonsamtale med Skoleetaten har mitt kontor fått opplyst at det i slike saker normalt foreligger svar i løpet av mai måned.

Kommunen har opplyst at arbeid med skoletilbudet til elever med særskilt inntak må utarbeides for

den enkelte elev i samarbeid med skolen. Jeg har forståelse for at arbeidet med søknadene om særskilt inntak derfor medfører arbeid som nødvendigvis må ta noe tid. Generelt må det likevel understrekes at vedtak skal fattes «uten ugrunnet opphold». I denne saken ble søknaden avslått under henvisning til at søkeren ikke hadde lovfestet rett til et sjette år i videregående skole. Selv om jeg ikke har grunnlag for å kritisere saksbehandlingstiden i første instans isolert, kan det reises spørsmål om det er nødvendig å bruke fire måneder på å behandle en slik søknad, som falt utenfor det søkerne etter loven hadde krav på.

#### *1.2 Saksbehandlingstiden i klagesaken*

I denne saken ble Skoleetatens avslag på søknad om inntak i et sjette år i videregående skole påklaget 20. juni 2001. Oslo kommunes klagenemnd tok stilling til klagen 8. august 2001. Dette vedtaket ble oversendt Skoleetaten 21. august 2001, som i brev 7. september 2001 informerte klagerne om at klagenemnda hadde opprettholdt avslaget. Det er ikke opplyst noe om årsaken til at foreldrene først 7. september 2001 ble orientert om klagenemndas vedtak.

Jeg har ingen avgjørende innvending mot en saksbehandlingstid i klagesaken på litt over en måned isolert sett. Det er imidlertid kritikkverdig at klagerne ikke fikk underretning om klagevedtaket før etter en måned etter klagenemndas møte. Jeg viser til omtalen av dette under punkt 3.1 nedenfor.

Siktemålet må være at en søknad om inntak i videregående skole bør være avklart i god tid før det nye skoleåret tar til. I denne saken ble foreldrene underrettet om klagenemndas stadfesting av avslaget først i brev 7. september, flere uker etter skolestart. Foreldrene har i klagen hit også opplyst at dette er «fjerde gang i løpet av skoletiden her i Oslo at det ikke er klarert hvordan skoletilbudet til A skal være ved skoleårets oppstart». I foreleggelsen herfra ble det bedt om en kommentar til denne anførselen, men forholdet ble ikke omtalt i Skoleetatens svar.

Denne saken viser at kommunens organisering og tidsbruk for behandling av denne typen saker, vil kunne få uheldige konsekvenser for søkerne. Når vedtak av betydning for neste skoleår ikke fattes før i mai/juni, innebærer dette en fare for at elever som påklager vedtaket ikke får klarhet i skoletilbudet ved skoleårets start. Den usikkerhet dette medfører, kan være særlig uheldig for elever med særskilte behov, der stabilitet og forutsigbarhet er viktig. Manglende avklaring av skoletilbudet ved skolestart vil dessuten få spesielt store konsekvenser for elever med spesielle behov, der det ofte vil være nødvendig med særskilt tilrettelegging for den enkelte elev. Dette krever tid til planlegging og tilrettelegging etter at endelig vedtak er fattet. Dersom det gis medhold i en klagesak, vil det for eksempel kunne være behov for tilsetting av lærere og/eller behov for å skaffe lokaler.

Endelig vedtak i saken først i august kan bidra til å vanskeliggjøre dette arbeidet. Konsekvensen vil da lett kunne bli at skoletilbudet først foreligger langt ut i skoleåret, slik at eleven går glipp av undervisning den første tiden. Før skriftlig vedtak på en søknad foreligger, kan søkeren heller ikke benytte sin lovbestemte klagerett, som er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Dette kan tale for at kommunen bør fremskynne vedtaksprosessen noe, slik at endelig avklaring av klagesaken foreligger i god tid før skolestart.

Saken viser at kommunen har lagt opp til en lite hensiktsmessig behandling av saker om særskilt inntak, siden klagebehandlingen kan føre til at skoletilbudet ikke er avklart ved skolestart. Kommunen bør derfor gjennomgå og vurdere om rutinene bør endres for å unngå dette i fremtidige saker. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva kommunen foretar seg.

## *2. Foreløpig svar og angivelse av forventet saksbehandlingstid*

Etter forvaltningsloven § 11 a annet ledd skal det gis et foreløpig svar dersom saksbehandlingstiden forventes å bli lang. Det skal «så vidt mulig» angis når svar kan forventes. I saker som gjelder enkeltvedtak, slik tilfellet er i denne saken, følger det videre av § 11 tredje ledd at det skal gis foreløpig svar dersom saken ikke kan besvares i løpet av en måned.

Skoleetaten har vist til skolekatalogen, der det går fram at svar på søknader om inntak vil foreligge ca. 10. juli. I katalogen er det ikke nevnt noe om annen saksbehandlingstid av søknader om særskilt inntak. Ut over dette er det ikke gitt noen informasjon om når søknaden vil bli behandlet. Etter at vedtaket ble påklaget 20. juni 2001, sendte Skoleetatens foreløpig svar 13. juli 2001. I brevet ble det gitt underretning om at klagen var oversendt klageinstansen, og at det ville bli gitt skriftlig underretning om resultatet av klagebehandlingen. Det ble ikke opplyst når klagen var forventet ferdigbehandlet.

Med det store antall søknader om inntak i videregående skole, har jeg ingen innvendinger mot at den forventede saksbehandlingstiden angis i skolekatalogen.

Saksbehandlingstiden i klagesaken var to og en halv måned, og det ble i denne perioden ikke gitt noen informasjon om når klagen ville bli behandlet. Dette var egnet til å skape stor usikkerhet for foreldrene med hensyn til om skoletilbudet ville bli endelig avklart før skolestart.

Jeg har etter dette kommet til at søkerne ikke fikk den informasjonen om forventet saksbehandlingstid i klagesaken som forvaltningsloven § 11 a annet ledd, jf. tredje ledd, gir anvisning på. Dette er heller ikke i samsvar med Byrådets rundskriv nr. 23/98 punkt 3.4.2. Forholdet må kritiseres.

## *3. Underretning om vedtak og annen informasjon til klagerne*

### *3.1 Tidspunkt for underretning om klagevedtaket*

I forvaltningsloven § 27 første ledd første og annet punktum heter det:

«Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Underretning skal gis av det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, hvis ikke særlige grunner tilsier at det overlates til et annet organ»

I denne saken tok det en måned før klagenemndas vedtak ble meddelt klagerne. Årsaken til dette var at underretningen fulgte tjenestevei. Først ble saken liggende to uker i byrådsavdelingen før den ble oversendt Skoleetaten, som fikk i oppdrag å underrette klagerne om vedtaket. Deretter ble saken liggende i ytterligere to uker hos Skoleetaten før klagerne fikk underretning om vedtaket.

Byrådsavdelingen har lagt til grunn at en saksbehandlingstid på to uker i Skoleetaten for å oversende resultatet av klagesaksbehandlingen til klagerne, var uakseptabel. Jeg slutter meg til dette. Jeg vil imidlertid også påpeke at byrådsavdelingen ikke oversendte klagenemndas vedtak til Skoleetaten før to uker etter nemndas møte. Det er ikke opplyst hva som var grunnen til dette. Sett på bakgrunn av behovet for en rask avvikling av klagesaksbehandlingen i slike saker, bidro også byrådsavdelingen til at saksbehandlingstiden i klagesaken ble unødvendig lang.

Kommunens saksbehandling var på dette punkt således ikke i samsvar med kravet i § 27 om at vedtak skal meddeles «så snart som mulig». Dette er kritikkverdig. Jeg har imidlertid merket meg at kommunen vil legge om rutinene, slik at klagenemndas vedtak for fremtiden ikke følger tjenesteveg, men blir meddelt klagerne direkte fra byrådsavdelingen med kopi til Skoleetaten. Den praksisen kommunen fulgte i denne saken er for øvrig også i strid med kommunens eget rundskriv 23/98.

### *3.2 Innholdet i underretningen om vedtak i første instans og informasjon om Skoleetatens uttalelse i klageomgangen*

Etter forvaltningsloven § 27 tredje ledd skal det i underretning om vedtak gis opplysning om klageinstans, den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter. På spørsmål herfra om dette var blitt gjort, viste Skoleetaten til vedtaket 29. mai 2001. Skoleetatens vedtak inneholdt imidlertid ikke disse opplysningene.

Manglende opplysning om klageinstans og fremgangsmåte ved klage synes i dette tilfellet å ha ført til at foreldrene til A først rettet sin klage direkte til Statens utdanningskontor (SU). De var ved kopi av brev 25. juni 2001 fra SU til Skoleetaten blitt orien-

tert om at klagen var blitt sendt Skoleetaten for behandling.

Det følger også av forvaltningsloven § 33 fjerde ledd at underinstansen skal sende kopi til partene av den uttalelse underinstansen gir til klageinstansen dersom ikke uttalelsen kan unntas etter loven § 19. I denne saken ble klagerne bare underrettet om at klagen var oversendt fra Skoleetaten til klageinstansen, uten at det ble oversendt kopi av uttalelsen til klagerne.

Manglende informasjon om klageinstans og fremgangsmåte ved klage synes i dette tilfellet å ha bidratt til unødig forlengelse av saksbehandlingstiden i klagesaken. Når det som i denne saken, kan by på problemer å avgjøre hvilken instans som skal behandle klagen, er det særlig viktig å gi søkerne informasjon om klageinstans. Klagerne fikk heller ikke innsyn i og anledning til å kommentere Skoleetatens uttalelse til klagen, slik de hadde krav på etter § 33 fjerde ledd. Dette bidro til manglende informasjon og kontradiksjon under klagesaksbehandlingen.

Jeg har etter dette funnet grunn til å kritisere kommunen for mangelfull informasjon i forbindelse med underretning om vedtak 29. mai 2001. Skoleetatens saksforberedelse av klagesaken var heller ikke i samsvar med forvaltningslovens krav, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. Jeg viser også til kommunens rundskriv nr. 23/98 punkt 3.3 og 3.4.1. Forholdet må kritiseres.

### *3.3 Innholdet i underretning om vedtak i klagenemnda*

Under ombudsmannens behandling av saken kom det fram at Skoleetaten hadde meddelt klagerne et annet vedtak (en annen begrunnelse) enn det Oslo kommunes klagenemnd hadde gitt sin tilslutning til i møte 8. august 2001.

Byrådsavdelingen har karakterisert dette som en grov feil. Feilen avdekket ifølge byrådsavdelingen «alvorlig svikt i den kvalitetssikring som må forventes i saker som denne».

I likhet med byrådsavdelingen mener jeg slik saksbehandling er kritikkverdig og i strid med god forvaltningsskikk. Skoleetaten har beklaget forholdet i eget brev til klagerne. Beklagelsen er på sin plass.

Selv om klagerne hadde fått meddelt det riktige vedtaket i klagenemnda, kan det stilles spørsmål om dette er tilstrekkelig for å oppfylle kravet til begrunnelsens innhold, jf. forvaltningsloven § 25. Dersom klagerne hadde fått oversendt sekretariatets saksfremstilling og begrunnelse ville det gitt vesentlig bedre informasjon om hvilke faktiske opplysninger og vurderinger som lå til grunn for klagenemndas vedtak. Jeg minner om at det i denne saken heller ikke ble gitt opplysning om adgang til innsyn i sakens dokumenter. Jeg vil be kommunen vurdere om ikke sekretariatets (byrådsavdelingens) innstilling for

fremtiden skal legges ved når klagerne underrettes om vedtak i klagenemnda.

Jeg viser for øvrig til at spørsmålet om innsyn i sekretariatets (byrådsavdelingens) innstilling til klagenemnda allerede ble tatt opp med kommunen i brev herfra 6. november 1997 (ombudsmannssak 1997–1887). Kommunen opplyste i brev 20. januar 1998 bl.a. følgende:

#### **«Håndtering av klagesaker**

Byrådslederens avdeling har sendt ut tre rundskriv om klageordningen. Rundskrivene går til alle instanser i kommunen. I rundskrivene er det uttrykkelig forutsatt at alle instanser i kommunen som har befatning med klagesaker, har satt seg inn i forvaltningslovens regler om klagesaksbehandling, og behandler klagesakene i henhold til de krav som loven stiller.

Det vil bli sendt ut et nytt rundskriv der forvaltningslovens krav til klagesaksbehandlingen blir gjennomgått. I tillegg arbeides det videre med retningslinjer for byrådsavdelingens håndtering av klagesaker i egenskap av sekretariat for klagenemnda.

Praktisering av partsinnsyn i sekretariatets saksforberedelse til klagenemnden er etter det vi har bragd i erfaring varierende. Enkelte avdelinger har gitt partsinnsyn, mens andre har nektet partsinnsyn. Dette er et forhold som nå vil bli undersøkt og vurdert nærmere.

#### **Klagenemndens vedtak og protokoll – samtidig begrunnelse**

Etter at klagenemnden har fattet vedtak, sendes protokoll til byrådsavdelingene som får i oppdrag å underrette klager.

Dersom klagenemnden slutter seg til sekretariatets saksfremstilling og begrunnelse vises det til saksfremstillingen i klagenemndens vedtak. Dersom klagenemndens vedtak avviker fra saksfremstillingen og sekretariatets begrunnelse, blir dette tatt inn i protokollen.

Pr. i dag oppfyller ikke protokollen forvaltningslovens krav til samtidig begrunnelse etter § 24 annet ledd og begrunnelsens innhold etter § 25. Av denne grunn har, etter det byrådslederens avdeling er kjent med, noen byrådsavdelinger vedlagt sekretariatets saksutkast i tillegg til protokollen, i underretningen til klageren. Dette er forhold som det arbeides videre med i forbindelse med retningslinjene for byrådsavdelingenes sekretariatsoppgaver for klagenemnden.

I bystyrets sekretariat arbeides det for tiden med å forbedre protokollene i retning av det som skisseres i siste avsnitt i Deres brev. Protokollene vil bli utarbeidet i en form der saksfremstillingen – eventuelt deler av denne – fra det faglige sekretariatet, går inn som en del av vedtaket og ikke bare henvises til.»

I brev 14. oktober 1998 til ombudsmannen opplyste kommunen at det ville bli utarbeidet et reglement og en instruks for klagenemndas sekretariat. Dette har vært etterlyst fra mitt kontor, men er ennå ikke vedtatt, jf. brev 20. mars 2002 fra Byrådsavdeling for service- og organisasjonsutvikling. Kommunen bes opplyse hva som er status i dette arbeidet nå.

#### 4. Spørsmål om klageinstans

Jeg har i denne saken kritisert kommunen for ikke å ha opplyst om klageinstans og fremgangsmåte ved klage slik forvaltningsloven § 27 tredje ledd gir anvisning på.

I den forbindelse har jeg påpekt at det i denne saken var særlig viktig å gi informasjon om klageinstans, siden det var uklart om klagen skulle behandles av SU eller Oslo kommunes klagenemnd.

Hovedregelen etter opplæringsloven § 15–1 er at klagebehandlingen i videregående skole følger de alminnelige reglene i forvaltningsloven § 28 med mindre annet følger av unntaksbestemmelsen i opplæringsloven. I opplæringsloven § 15–2 annet og tredje ledd er det gitt følgende særskilte regler om klageinstans for vedtak i den videregående skolen:

«Departementet er klageinstans for enkeltvedtak om inntak og spesialundervisning i den videregående opplæringa, enkeltvedtak om tap av retten til videregående opplæring etter § 3–8 og § 4–6 og for enkeltvedtak om opplæring i inntil to år ekstra etter § 3–1 femte leddet.

I samband med klage på inntak i videregående opplæring kan departementet ikkje overprøve eit vedtak i fylkeskommunen om kva for grunnkurs eller videregående kurs eller kva for skole ein søkjar skal takast inn på. For slike vedtak gjeld reglane om klageinstans i § 28 i forvaltningslova. Departementet er klageinstans for enkeltvedtak om inntak til eit særskilt grunnkurs på grunnlag av sakkunnig vurdering.»

Ved lovendring 30. juni 2000 ble elever gitt rett til opplæring i inntil to år ekstra etter § 3–1. På grunn av denne endringen ble det inntatt en presisering i § 15–2 annet ledd om at departementet (delegert til SU) er klageinstans for vedtak etter § 3–1 femte ledd. Unntaksregelen i § 15–2 må anses uttømmende når det gjelder spørsmålet om hvilke enkeltvedtak som skal være gjenstand for statlig overprøving.

Etter å ha tatt spørsmålet om klageinstans i denne saken opp med SU, har Oslo kommune kommet til at avslaget på et sjettede skoleår i videregående skole ikke er gjenstand for statlig overprøving. Det er vist til at inntak i et sjettede skoleår ikke er noen rettighet fastsatt i opplæringsloven. Siden Oslo kommunes klagenemnd har tatt stilling til klagen, har kommunen derfor ikke funnet grunn til å oversende klagesaken til SU for endelig klagebehandling. Jeg har etter dette ikke funnet grunnlag for å rette noen innvendinger mot kommunens standpunkt til spørsmålet om klageinstans i denne saken.

#### 5. Sluttkommentar

Jeg har merket meg at byrådsavdelingen innser at deler av behandlingen av As klagesak har vært kritikkverdig og i strid med forvaltningslovens krav til klagesaksbehandlingen, og at Oslo kommune derfor vil gjennomgå sine rutiner for å unngå slik saksbehandling i fremtidige saker.

Min undersøkelse av saken har vist at kommunens saksbehandling på flere punkter har vært kritikkverdig og i strid med de krav som følger av forvaltningsloven. Det er særlig uheldig at kritikkverdige forhold ved saksbehandlingen igjen avdekkes etter at forhold ved klagesaksbehandlingen i kommunen ble tatt opp herfra allerede i 1997 (ombudsmannsak 1997–1887). Kommunen må nå prioritere dette arbeidet, jf. det som er fremholdt under pkt. 3 ovenfor. Det er påkrevet at kommunen vurderer sine rutiner for behandling av søknader om særskilt inntak i videregående skole, jf. det som er fremholdt i pkt. 1 ovenfor.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva kommunen foretar seg.»

Byrådsavdeling for kultur og utdanning kom etter dette tilbake til saken og opplyste følgende:

«Byrådsavdeling for kultur og utdanning har notert seg de forhold Sivilombudsmannen har tatt opp med kommunen. Byrådsavdelingen vil først gjøre rede for de rutiner som vil bli fulgt i forbindelse med særskilt inntak til videregående opplæring og deretter for klagesaksbehandlingen i Skoleetaten og byrådsavdelingen generelt.

I forbindelse med Sivilombudsmannens uttalelse i saken har Skoleetaten foretatt en gjennomgang av rutiner ved søknads- og klagebehandling med tanke på å sikre at rutinene i fremtiden legges opp i samsvar med alminnelige prinsipper for god forvaltningsskikk.

Skoleetaten opplyser at den vil tilføye spesi- fikk informasjon i skolekatalogen angående saksbehandlingstiden for særskilt inntak til videregående opplæring samt opplyse om når svar kan forventes. Skolene, som er innsøkende instans for den enkelte elev, er kjent med rutiner vedrørende saksbehandlingstiden. Det avholdes faste informasjonsmøter med rådgivere i grunn- og videregående skole hver høst, der rutiner vedrørende særskilt inntak gjennomgas. Rådgiverne har oppfølgingsansvar for videreføring av informasjon og veiledning overfor den enkelte elev ved sine respektive skoler med innsøkning til videre opplæring.

Skoleetaten vil videre sikre at det gis tilstrekkelige opplysninger i selve vedtaksbrevet i hht. forvaltningsloven vedrørende klageadgang, klagefrist, klageinstans samt rett til innsyn i sakens dokumenter og rett til å la seg bistå av advokat/fullmektig i saken.

Skoleetaten har utarbeidet eget oversendelsesbrev til klager i forbindelse med oversendelse av klage til klageinstans. Her bekreftes at klage er mottatt samtidig som kopi av etatens saksfremstilling vedlegges. Det opplyses i brevet om at evt. kommentarer og ytterligere opplysninger i saken kan ettersendes Skoleetaten for videresendelse til klageinstans.

Mht. Sivilombudsmannens kommentarer til saksbehandlingstid og at elevene må søke hvert år om inntak på særskilt grunnlag, påpeker Skoleetaten at søkerne tas opp til ettårige kurs, og må i hht. opplæringslovens § 3-1 første ledd søke for hvert år. Rettskravet oppstår ved søknadstidspunktet. Søknadsfristen er fastsatt til 1. februar, jfr. forskrift til opplæringsloven § 6-7.

Søkerne blir behandlet som en samlet grup-



pe, idet den enkeltes tilbud er relatert til helheten i søknadsmassen. Totaliteten i vedtakene må sees i sammenheng med plass og kapasitet og i forhold til individuelle behov. Skoleetaten sentralt samarbeider med de videregående skolene angående inntak for den enkelte elev. Skolene får kopi av søknadene i forbindelse med den sentrale vurdering av søkermassen til de aktuelle skolene.

Mht. den konkrete sak som ligger til grunn for Sivilombudsmannens henvendelse, kan Skoleetaten opplyse at eleven ble tilskrevet om endelig inntak følgende datoer: 20. juni 1996, 16. mai 1997, 28. mai 1998, 12. mai 1999, 16. mai 2000 og 29. mai 2001.

Skoleetatens rutiner for saksbehandling av søknader om inntak på særskilt vilkår til videregående skole er følgende:

- 1. februar: Søknadsfrist
- Medio februar: Søknadene ferdig sorterte for kurs/skole. Søknaden blir fortløpende registrert i elevregisteret, Skoleetatens elevdatabase
- Medio mars: Søknader vurderes i forhold til søkers særskilte behov. Søknadene blir samlet vurdert for inntak til aktuell skole/kurs. Ved skolebesøkene gjennomgås alle søknader med skolens ressurs-team, som har ansvar for bl.a. planlegging og gjennomføring av individuell tilretteleggelse, spesialundervisning samt fordeling av skolens ressurser.
- April/mai: Samarbeidet med skolene knyttet til inntaket avsluttes og det foretas justering ang. innspill fra skolene. Søknadene registreres med vedtakskoder og det klargjøres for individuell utsendelse av vedtaksbrev.
- Medio mai: Enkeltvedtakene skal være ferdigbehandlet og sendes søker med opplysning om klageadgang mm.

Skoleetaten påpeker at den ser det som vanskelig å korte ned saksbehandlingstiden.

Byrådsavdeling for kultur og utdanning vil for sin del påpeke at det er tatt skritt for å forbedre rutinene for klagesaksbehandlingen generelt. Det tas sikte på å meddele klager vedtak fattet i Klagenemnda umiddelbart etter at dette er mottatt. Sekretariatets saksfremstilling og forslag til vedtak er innarbeidet i klagesaken, som i sin helhet oversendes klager.

Skoleetaten vil bli forespurt om det kan la seg gjøre å endre rutinene for behandling av søknader om særskilt inntak, slik at endelig svar kan foreligge tidligere enn idag.

Byrådsavdeling for kultur og utdanning vil ta opp internt med Byrådsavdeling for service- og organisasjonsutvikling det forhold som gjelder kommunens klagesaksrutiner generelt, jfr. pkt. 5 i Sivilombudsmannens brev av 18. juni d.å. Byrådsavdelingen vil følge opp overfor underliggende etater de forhold Sivilombudsmannen har påpekt i sitt brev.

Byrådsavdelingen vil be Skoleetaten gjøre klager kjent med etatens innstilling og konklusjon når saken oversendes Klagenemnda.»

Byrådsavdelingen tok deretter på nytt opp søknadsbehandlingen i forbindelse med særskilt inntak med Skoleetaten. Fra brevet til Skoleetatsjefen siteres:

«Byrådsavdelingen har i sitt brev til Sivilombudsmannen meddelt at de forhold som er tatt opp i ombudsmannens brev av 18. juni d.å. vil bli vurdert nærmere av underliggende etater. Skoleetaten bes derfor se nærmere på følgende forhold, utover det som fremkommer av brev av 30. juni d.å., med tanke på forbedring av rutine- ne:

- Sakbehandlingstid før vedtak fattes
- Sakbehandlingstid for klagesaker
- Foreløpig svar og angivelse av forventet saksbehandlingstid
- Innhold i underretning om vedtak i første instans
- Informasjon om etatens uttalelse i klageomgangen»

## 26.

### Undersøkelse av saksbehandlingen i Molde kommune i forbindelse med tildeling av ressurser til spesialundervisning

(Sak 1999–1079)

*Etter henvendelser fra Norsk Forbund for Utviklingshemmede besluttet ombudsmannen å undersøke saksbehandlingen i forbindelse med tildeling av ressurser til spesialundervisning i grunnskolen i Molde kommune. Undersøkelsen gjaldt kommunens rutiner lokalt (på fem utvalgte barneskoler – 43 saker) og sentralt, PP-tjenestens sakkyndige uttalelser etter opplæringsloven § 5–3 og Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal som klageinstans.*

*På bakgrunn av de funn som ble gjort hadde ombudsmannen kritiske bemerkninger spesielt til utformingen av de sakkyndige vurderingene, rektorenes vedtak og til saksbehandlingstiden. Ombudsmannen knyttet også noen særskilte merknader til selve søknadsprosessen og retten til brukermedvirkning samtidig som han understreket at ressursene til spesialundervisning må bestemmes på grunnlag av en forsvarlig kartlegging av den enkeltes behov og rettigheter. Økonomi og budsjettensyn syntes i stor grad å være bestemmende for ressurstildelingen til den enkelte.*

Etter henvendelser fra NFU besluttet jeg å undersøke saksbehandlingen i forbindelse med tildeling av ressurser til spesialundervisning i grunnskolen i Molde kommune. Undersøkelsen gjaldt kommunens rutiner lokalt (på fem utvalgte barneskoler) og sentralt, PP-tjenestens sakkyndige uttalelser etter opplæringsloven § 5–3 og Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal som klageinstans. Undersøkelsen bygget på en gjennomgang av 43 saker, herav 15 klagesaker, samt informasjon og uttalelser innhentet fra kommunen, PP-tjenesten for Aukra, Midsund, Molde og Nesset og Statens utdanningskontor.

Undersøkelsen viste at de sakkyndige uttalelsene gjennomgående var generelle vedrørende opplærings nærmere innhold og organisering, og kun unn-

taksvis var omfang av nødvendig spesialundervisning (ressursbehov) angitt. Undersøkelsen avdekket en del mangler i forhold til lovens krav, noe som delvis kunne forklares med skjerpede krav etter ikrafttredelsen av opplæringsloven kombinert med en del eldre sakkyndige uttalelser. Manglene må likevel kritiseres. Det var også lite tilfredsstillende at enkelte uttalelser var gitt svært lang virketid. Jeg understreket videre betydningen av rask saksbehandling særlig overfor nyhenviste elever. Jeg bad også Utdannings- og forskningsdepartementet om å vurdere å gi forskrifter om de sakkyndige uttalelsenes innhold.

Etter en konkret vurdering søker den enkelte rektor med de foresattes samtykke om ressurser til spesialundervisning, samtidig som vedkommende også fattet vedtaket. Det var gjennomgående store avvik mellom ressursøknaden og vedtaket. Kommunens ordning kunne oppfattes som problematisk og krevde i alle fall at rektors ulike roller ble tydeliggjort og at vedtaket ble begrunnet tilstrekkelig. Informasjon om saksbehandlingen og saksbehandlingstiden var også viktig.

Kravene til brukermedvirkning i opplæringsloven § 5–4 syntes langt på vei å ha vært ivarett gjennom de foresattes underskrift på søknaden og på den individuelle opplæringsplanen (IOP). Der den sakkyndige vurderingen unntaksvis var fraveket, syntes de foresatte imidlertid ikke å ha fått anledning til å uttale seg. Dette må kritiseres. En endring i IOP forutsetter uttalerett for de foresatte. Det samme må gjelde ved i alle fall større avvik mellom ressursforutsetningen i IOP og vedtaket.

Vedtakene som skolene hadde fattet var ulike både med hensyn til utforming og nærmere innhold. Mange var lite tilfredsstillende utformet og det kunne være vanskelig å forstå hvilket tilbud den enkelte elev fikk. Jeg fant også gjennomgående mangler i forhold til rektorenes begrunnelser. Disse var generelt sett standardiserte og knappe, også i klagerunden. Kommunen syntes heller ikke å ha foretatt noen reell vurdering av klagen.

Utdanningskontoret sendte samtlige klager i retur til kommunen med en samlet begrunnelse. Jeg har ikke grunnlag for å vurdere om dette var akseptabelt, men har funnet grunn til å understreke klageinstansens plikt til å gjennomgå hver sak individuelt. Den samlede tilbakesendingen syntes å gi dårlig veiledning til kommunen og PP-tjenesten, og forsinket dessuten klagebehandlingen. Klagene ble først avgjort i november/desember måned. Sene vedtakstidspunkt både i kommunen og i klageinstansen var klart uheldig. Kommunen har nå lagt om sine rutiner og fremskyndet prosessen, noe som må anses som positivt.

Jeg bad kommunen ta hensyn til mine merknader i sitt videre arbeid med å forbedre sine rutiner. Jeg pekte også på behovet for å være bevisst bruken av ulike begreper samt betydningen av likebehandling.

Videre har jeg understreket at ressursene til spesialundervisning må bestemmes på grunnlag av en forsvarlig kartlegging av den enkeltes behov og rettigheter. For skoleåret 2000/2001 kan det synes som om økonomi og budsjettensyn i stor grad var bestemmende for de grunnleggende premisene for ressurstildelingen til den enkelte.

## **I min avsluttende rapport uttalte jeg:**

### **«1. Innledning**

#### *1.1 Bakgrunn for undersøkelsen*

Bakgrunnen for min undersøkelse av saksbehandlingen knyttet til tildeling av ressurser til spesialundervisning i grunnskolen i Molde kommune, er gjentatte henvendelser fra Norsk Forbund for Utviklingshemmede Møre og Romsdal fylkeslag (heretter kalt NFU). NFU har i henvendelser til ombudsmannen vært kritisk til flere forhold knyttet til spesialundervisningen i fylket. Kritikken har bl.a. rettet seg mot omfanget av undervisningen; det er anført at nivået er for lavt og at kommunene tildeler ressurser etter økonomiske vurderinger i stedet for etter en behovsvurdering hos den enkelte. Kritikken har også gjeldt mangelfulle og standardiserte begrunnelser for vedtak og uklare vedtak. Dessuten har NFU vist til manglende brukermedvirkning samt vært kritisk til Statens utdanningskontors rolle.

Etter en del korrespondanse og oversendelse av dokumentasjon fra NFU, ble Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal (heretter kalt SU) kontaktet for nærmere informasjon. I svarbrev 31. januar 2000 ble det gitt utfyllende opplysninger om saksfeltet, SUs rolle, statistikk mv. Høsten 2000 besluttet jeg å undersøke nærmere forholdene i én kommune i Møre og Romsdal. Molde kommune ble valgt bl.a. ut fra størrelsen. Kommunen ble tilskrevet og ytterligere opplysninger innhentet fra SU. Videre fikk mitt kontor tilsendt alle saker om spesialundervisning fra undervisningsåret 2000/2001 fra en tilfeldig valgt skole (Kvam barneskole), som et ledd i forundersøkelsen. Deretter besluttet jeg å gjennomføre en systematisk undersøkelse av saksbehandlingen knyttet til tildeling av ressurser til spesialundervisning i grunnskolen i Molde kommune for skoleåret 2000/2001.

#### *1.2 Formålet med undersøkelsen*

Formålet med undersøkelsen er å se på forvaltningens saksbehandlingsrutiner for å vurdere om disse tilfredsstillende de kravene som følger av fvl., opplæringsloven og normer for god forvaltningsskikk. Undersøkelsen begrenser seg til spørsmål om saksbehandling, herunder saksbehandlingstid. Den tar ikke sikte på å vurdere for eksempel ressurs situasjonen generelt i grunnskolen eller nivået på spesialundervisning ved hver skole eller i forhold til den enkelte elev. Fokus for undersøkelsen er særlig kommunens saksbehandling og rutiner, dvs. både kommunen lo-

kalt (den enkelte skole/rektor) og sentralt (i første rekke skolesjefen). I tillegg omfatter undersøkelsen PP-tjenesten (heretter kalt PPT), som er organisert som en interkommunal enhet for kommunene Aukra, Midsund, Molde og Nesset og underlagt et eget styre. I noen grad omfattes også SUs rolle som klageinstans.

### *1.3 Kort om opplegget og gjennomføringen av undersøkelsen*

Rådgiverne Annette Dahl og Camilla Wohl Sem gjennomgikk i perioden 28.-31. mai 2001 til sammen 43 saker fra fem på forhånd utvalgte barneskoler; Kvam, Kviltorp, Nordbyen, Hjelset og Groven. Skolene var tilfeldig valgt, med det til felles at det forelå klagesak(er) ved alle skolene. Av denne grunn ble ingen ungdomsskoler undersøkt. 15 av de gjennomgatte sakene var klagesaker. Skolesjefen stilte lokaler til disposisjon, og han og hans kontor var behjelpelig med å tilrettelegge arbeidet. Rådgiverne hadde også møter med representanter for henholdsvis NFU, Kvam skole, PPT og den politiske og administrative ledelse i kommunen. Møtene var av informativ art.

En foreløpig rapport ble utarbeidet 5. september 2001. Rapporten inneholdt en redegjørelse for de funn som var gjort samt merknader og spørsmål til kommunen, PPT og SU. Svarbrev fra PPT og SU er begge datert 31. oktober 2001. Kommunens svar ble avgitt ved brev 2. januar 2002. Svarene følger i sin helhet som vedlegg.

NFU er blitt holdt løpende orientert om saken.

I det følgende gjennomgår jeg først PPTs utarbeidelse av sakkyndiges vurderinger i pkt. 2, behandling av søknaden i pkt. 3, bruk av foreløpig svar/forhåndsvarsel i pkt. 4 og utforming av vedtaket i pkt. 5. Deretter gjennomgår jeg klagebehandlingen i pkt. 6 og saksbehandlingstiden i pkt. 7. I disse kapitlene refererer jeg funnene fra gjennomgangen av saker, mine spørsmål til forvaltningen og innkomne svar. Deretter følger mine merknader. I et avsluttende kapittel vil jeg omtale noen prinsipielle eller gjennomgående trekk jeg har funnet ved forvaltningens behandling av disse sakene.

## **2. Den sakkyndige vurderingen**

### *2.1 Utarbeidelsen*

#### *2.1.1 Funn*

Av de til sammen 43 undersøkte sakene ble det funnet to saker der det ikke forelå sakkyndig vurdering fra PPT før vedtak ble fattet (elev nr. 3 ved Hjelset skole og elev nr. 4 ved Groven skole). Ut fra de dokumentene som var tilgjengelige, var det ikke mulig å finne ut hvorfor det ikke var utarbeidet en slik vurdering.

I et par saker fremkom det av vedlagte journalnotat at PPT hadde gitt en muntlig anbefaling om spesialundervisning (elev nr. 1 ved Hjelset skole og elev nr. 2 ved Kviltorp skole).

I to saker var den sakkyndige vurderingen utarbeidet svært sent av PPT, henholdsvis 6. april 2000 og 24. august 2000 (elev nr. 1 og 2 ved Groven skole). Det fremgår av dokumentene at elev nr. 1 ble henvist til PPT 7. februar 2000, mens tilsvarende opplysninger ikke var tilgjengelige for elev nr. 2. Dette resulterte i at søknaden for elev nr. 1 kom for sent til skolesjefen for å bli med under hovedfordelingen av ressurser etter § 5–1. Vedtak i saken ble fattet 20. juni 2000.

Det fremgikk ikke eksplisitt av de undersøkte saksdokumentene at foreldrene hadde samtykket i henvisningen til PPT. Det forelå heller ingen opplysninger/uttalelser som indikerte at PPT hadde foretatt vurderinger av elever mot foreldrenes ønske.

#### *2.1.2 Spørsmål til PPT og kommunen*

I den foreløpige rapporten ble det spurt om det var riktig at lovens krav om en sakkyndig vurdering ikke ble fulgt i de to nevnte sakene ved Hjelset og Groven skole, slik saksdokumentene tydet på. I så fall ble det bedt om en nærmere begrunnelse for dette. Videre ble det stilt spørsmål om hvorfor de to nevnte elevene ved Groven skole ble henvist så sent til PPT.

Under henvisning til skolesjefens rundskriv nr. 30/99 av 28. oktober 1999 der det het at rapporten fra PPT skal være ferdig innen 3. januar 2000, ble det bedt om en kort redegjørelse for når vurderingene for undervisningsåret 2000/2001 ble utarbeidet. PPT ble også bedt om å redegjøre for sin prioritering når det i løpet av skoleåret og utenfor de ordinære frister viser seg at nye elever har behov for spesialundervisning eller at dokumenterte behov endrer seg.

#### *2.1.3 Skolesjefens og PPTs svar*

Skolesjefen opplyste at det fremgikk av brev 2. oktober 2001 fra rektor ved Hjelset skole at elev nr. 3 ble henvist til PPT 3. desember 1999. Til tross for at det ikke forelå sakkyndig vurdering av vedkommende på det tidspunktet søknadene om spesialundervisning ble sendt fra skolen, søkte likevel skolen om ressurser til spesialundervisning for denne eleven. Skolen håpet at PPTs vurdering ville foreligge før skolesjefen behandlet disse sakene. Dette skjedde ikke og skolen fikk ikke tildelt ressurser til spesialundervisning for denne eleven for skoleåret 2000/2001. Vedkommende fikk imidlertid tildelt tre timer av skolens «ordinære timer til hjelpe- og støtte tiltak». Den sakkyndige vurderingen forelå først 26. juni 2001, der det ble konkludert med at vedkommende ikke hadde behov for spesialundervisning. Skolen

hadde purret skriftlig til PPT 19. september 1999.

Når det gjaldt elev nr. 4 som gikk i 6. klasse ved Groven skole, viste skolesjefen til brev 8. oktober 2001 fra rektor ved skolen der det fremgikk at det for denne eleven forelå sakkyndig vurdering for 4. og 5., men ikke for 6. klasse. Dette skyldtes trolig lav bemanning/sykepermisjon ved PPT. PPTs uttalelse bekrefter denne opplysningen. Det fremgikk videre av rektors brev at ressursbehovene for elev nr. 1 og 2 ved Groven skole først framtrådte på et tidspunkt der det i praksis var umulig for barnehagen/skolen å gjennomføre fullstendig saksbehandling innenfor gjeldende søknadsfrister.

Skolesjefen opplyste at det i rektormøte 12. august 1999 samt av rundskriv 30/99 fremgikk at de fastsatte saksbehandlingsfristene for foregående skoleår fremdeles skulle gjelde. Dette innebar at man fra starten av foregående skoleår 1999/2000 skulle drøfte hvilke barn/elever som trengte spesialundervisning i skoleåret 2000/2001, at PPT skulle ha melding senest 20. september 1999 og at den sakkyndige vurderingen skulle foreligge innen 20. november 1999. Videre kunne sakkyndig vurdering utarbeides når som helst ellers i løpet av skoleåret.

Skolesjefen opplyste videre at tidsplanen for planleggingen av skoleåret 2002/2003 var endret. Melding om dette ble gitt i rundskriv 18/2001 (av 28. juni 2001). Fristen for melding til PPT var 31. august 2001, PPTs frist for å gi rapport med sakkyndig vurdering for tilmeldte barn til aktuelle barnehager/skoler var 26. oktober 2001, mens fristen for barnehage og skole til å sende søknad til skolesjefen var 5. januar 2002. Rammetimetallssaken skulle videre oversendes undervisningsstyret innen 15. februar 2002.

Disse opplysningene samsvarer med svaret fra PPT. PPT har i tillegg presisert at Molde kommune har et system der det utarbeides sakkyndige vurderinger ved overgang barnehage/barnetrinn og ved overgangen barnetrinn/ungdomstrinn. Foreldre eller skole kan imidlertid be om sakkyndig vurdering når som helst i løpet av skoleløpet. PPT kan velge å utarbeide tidsbegrensede vurderinger eller foreta vurderinger på eget initiativ når endringer i barnets/elevenes oppvekst- eller skolesituasjon eller funksjonsferdigheter gir grunn til det.

PPT opplyste videre at tjenesten prioriterer tidligere henviste elever foran nyhenviste elever. Dette ut fra «prinsippet om fullført saksbehandling i form av sakkyndig vurdering av elever hvor PP-tjenesten har startet arbeidet og i samsvar med prosedyrene i Molde kommune for når sakkyndig vurdering skal gis». For skoleåret 2000/2001 ble fristen som var satt til 3. januar 2000 hovedsakelig overholdt for barn som var kjent for PPT. Nyhenviste barn, herunder barn som PPT fikk melding om fra skole/foreldre etter oppsatt frist, fikk derimot utarbeidet sakkyndig vurdering etter dette tidspunktet. På grunn av PPTs kapasitet ble disse barna satt på venteliste, og

vurdert «etter hvert som arbeidet i saken starter». De fikk derfor ikke utarbeidet sakkyndig vurdering så «hurtig som ønskelig».

#### 2.1.4 Mine merknader

Ifølge opplæringsloven (lov 17. juli 1998 nr. 61) § 5–3 skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra PPT av de særlige behovene til eleven før kommunen fatter vedtak om spesialundervisning etter § 5–1. Videre fremgår det av § 5–4 annet ledd at det skal innhentes samtykke fra eleven eller foreldrene før denne vurderingen blir utarbeidet.

Jeg har ingen merknader til opplysningene om hvorfor det ikke var utarbeidet sakkyndige vurderinger for elev nr. 4 ved Groven skole, eller rektors redegjørelse vedrørende tidspunktet for henvisningen til PPT for elev nr. 1 og 2 ved Groven skole.

PPTs saksbehandlingstid på ca. 1 ½ år for utarbeidelse av sakkyndig vurdering for elev nr. 3 ved Hjelset skole er imidlertid klart for lang. Når PPT ikke hadde utarbeidet sakkyndig vurdering før skolen skulle sende sin søknad til skolesjefen, var det ikke mulig å sikre denne elevens eventuelle rett til spesialundervisning. Selv om det i ettertid viste seg at PPT konkluderte med at eleven ikke hadde behov for spesialundervisning, var det likevel uheldig at dette ikke var klarlagt innen søknadsfristen.

Jeg har ingen innvendinger til de oppsatte tidsfristene som fremgår av henholdsvis rundskriv 30/99 og 18/2001. Jeg forutsetter imidlertid at henvisninger til PPT som kommer etter de fastsatte frister, blir behandlet innen rimelig tid, slik at disse elevene får avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig. Jeg har videre merket meg at skolesjefen i sistnevnte rundskriv har fremskyndet saksbehandlingen. Dette er positivt. Jeg antar endringene er begrunnet med at klagesakene bør være avgjort i god tid før skolestart, slik at planleggingen og tilretteleggingen av spesialundervisningen er klarlagt før de berørte elevene begynner på skolen.

Når det gjelder PPTs prioritering av løpende arbeidsoppgaver, finner jeg i likhet med skolesjefen grunn til å understreke at det følger av opplæringsloven § 5–3 at det *skal* foreligge sakkyndig vurdering før kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialundervisning. Loven opererer ikke med noen tidsfrister. Det heter imidlertid på s. 25 i veiledning utgitt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (nå Utdannings- og forskningsdepartementet) vedrørende spesialundervisning i grunnskolen og videregående opplæring (heretter kalt veiledningen), at «det må legges til grunn at kapasiteten til PP-tjenesten må være tilstrekkelig stor til at utredningsoppgavene kan bli løst innen rimelig tid». Det må på denne bakgrunn forutsettes at PPT utarbeider de sakkyndige vurderingene så raskt at vedtak om spesialundervisning blir fattet i god tid før det nye undervisningsåret starter. Det er for øvrig

kommunens ansvar å sørge for at PPT har tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre sine lovpålagte oppgaver, jf. opplæringsloven § 5–6.

Det forhold at PPT ut fra kapasitetshensyn har funnet det nødvendig å prioritere barn/elever der det allerede foreligger en vurdering, mens nyhenviste barn/elever blir satt på venteliste, kan medføre at det ikke blir fattet vedtak om spesialundervisning før skoleåret starer. En slik saksbehandling vil i så fall være i strid med lovens intensjoner.

## 2.2 Innholdet

### 2.2.1 Funn

Opplæringsloven § 5–3 stiller visse krav til innholdet i den sakkyndige vurderingen, bl.a. skal vurderingen «vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbud som bør givast». (Se nærmere om dette under pkt. 2.2.4.)

Ved gjennomgangen av sakene var det spesielt vanskelig å få et fullgodt bilde av innholdet i de sakkyndige vurderingene i de tilfellene der PPT hadde henvist til tidligere uttalelser om eleven eller vurderinger og uttalelser fra andre instanser. Dette fordi den dokumentasjonen som var fremlagt ofte ikke var komplett. Funnene gjenspeiler imidlertid ombudsmannens hovedinntrykk etter gjennomlesning av PPTs uttalelser.

I de undersøkte sakene konkluderte PPT, med et par unntak, klart med at angjeldende elev hadde rett til spesialundervisning. For elev nr. 11 ved Kvam skole hadde PPT kun anbefalt spesialundervisning som et subsidiært tilbud, dersom det ikke lot seg gjøre å tilrettelegge/tilpasse undervisningen til vedkommendes spesielle behov. For øvrig var innholdet i de vurderingene som ble gjennomgått svært varierte.

I de fleste sakene hadde PPT kun indirekte tatt stilling til elevens *utbytte av det ordinære opplæringstilbudet*, mens elevens *lærevansker* stort sett var beskrevet på en utfyllende måte.

Angivelse av *realistiske opplæringsmål* syntes å mangle i et flertall av vurderingene. Videre var inntrykket at de vurderingene som inneholdt en slik angivelse, var svært kortfattet på dette punktet.

I et fåtall av sakene hadde PPT foretatt en direkte vurdering av om en kan *hjelpe på de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet*. Dette fremkom imidlertid indirekte gjennom konklusjonen av om eleven hadde rett til spesialundervisning.

Når det gjaldt *hvilken opplæring som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud*, syntes PPT i de fleste sakene å ha uttalt noe om dette. Ofte var det temmelig kortfattet sagt noe om elevens behov for ekstra støtte og hjelp. Forholdet til lærerplanen var sjelden nevnt, og uttalelsene var ofte svært generelle.

I hovedtyngden av saker hadde ikke PPT angitt omfanget av behovet for spesialundervisning. I en-

kelte saker var omfanget angitt eller antydnet, for eksempel ved et bestemt antall timer, eller ved formuleringer som «hele dagen» eller «tilsvarende det tilbudet vedkommende har i dag» (elev nr. 1 og 11 ved Kvam skole, elev nr. 1 ved Hjelset skole og elev nr. 14 ved Nordbyen skole).

Variasjonen i vurderingene syntes bl.a. å henge sammen med eleven selv og om det dreide seg om en nytilmelding eller en fornyet vurdering av en elev som hadde et varig og stabilt behov for spesialundervisning. Videre syntes tidspunktet for utarbeidelsen av vurderingene å ha betydning, idet vurderinger datert etter den nye opplæringslovens ikrafttreden gjennomgående var mer detaljerte enn de som var datert forut for dette tidspunktet.

### 2.2.2 Spørsmål til PPT, kommunen og SU

Under henvisning til opplæringsloven § 5–3 samt uttalelser i veiledningen vedrørende krav til innholdet i den sakkyndige vurderingen, ble PPT bedt om å kommentere ovennevnte funn. Det ble i denne sammenheng stilt spørsmål om hvorfor det ikke var gitt en mer utfyllende redegjørelse for om elevens behov kunne tilfredsstilles ved tilpasset undervisning, hvorfor ikke PPT i større grad hadde angitt hvilke opplæringsmål som var realistiske og hvorfor omfanget av spesialundervisning ikke var angitt (for eksempel i antall timer), slik praksis var tidligere og slik det gjøres i flere andre kommuner i Møre og Romsdal.

Molde kommune og SU ble videre spurt om de sakkyndige vurderingene gav et tilstrekkelig grunnlag for å fatte vedtak.

### 2.2.3 Svar fra PPT, skolesjefen og SU

PPT fremhevet at det kan være uheldig å være for spesifikk i forhold til hva som er barnets problem og hvilke tiltak som bør settes inn langt frem i tid. Det ble vist til at de sakkyndige vurderingene først får konsekvenser ca. ni måneder etter at de er utarbeidet, at de gjøres gjeldende fra ett til syv år og at vi mennesker påvirkes i et dynamisk samspill med omgivelsene. PPT uttalte videre at testresultater og spesifikke beskrivelser kunne påvirke læreres oppfatning og foreldres forventninger til barnet. Det ble pekt på at det er svært viktig for barns utvikling at voksne viser positive forventninger til deres mestringsevne og utvikling. PPT fremholdt derfor at deres uttalelser i alminnelighet burde være «litt rundt og utviklingsoptimistisk formulert».

PPT mente videre at konkrete sakkyndige vurderinger der tjenesten fastslår hva som er barnets problem og hva som må gjøres med det, i mange saker «låser mer enn det løser». Videre kunne slike uttalelser «blokkere den utviklingsprosess vi er avhengig av». PPT fremholdt også at «foreldre og lærere finner det vanskelig å protestere åpent mot våre forslag

til tiltak, men kan i enkelte tilfeller vegre seg mot å følge opp tiltak de ikke har tro på». PPT mente derfor at det var viktig med samarbeid mellom foreldre, skole og PPT ved utformingen av den sakkyndige vurderingen, men dette var tidkrevende. PPT hadde på denne bakgrunn vanskeligheter med å følge de fastsatte fristene, og tjenesten prioriterte derfor «kvalitet i den sakkyndige vurderingen framfor kvantitet».

Når det gjaldt grensen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, fremholdt PPT at uttrykket «tilfredsstillende utbytte» (jf. lovens uttrykk «utbytte av det ordinære opplæringstilbudet») er et politisk/fagpolitisk begrep og ikke er faglig begrep. Tjenesten hadde ingen tester eller vurderingsskalaer som klart viser hvilke elever som har rett til spesialundervisning og hvilke som ikke har det. Det ble i denne sammenheng vist til at en elev som kan ha rett til spesialundervisning på en skole, nødvendigvis ikke trenger å ha det samme behovet dersom vedkommende bytter skole. Videre kan det være store forskjeller mellom lærere ved samme skole. Disse forhold understreket at retten til spesialundervisning i mange tilfeller vil være relativ i forhold til en rekke faktorer PPT ikke har oversikt over når den sakkyndige uttalelsen blir utarbeidet. Ved å øke skoles tilretteleggingsressurser ville kvaliteten på den ordinære undervisningen bedres så mye at mange elever med mindre vansker ikke ville ha behov for spesialundervisning. Elevene kunne da i stedet få «nødvendig hjelp med skolens generelle og fleksible ressurser».

PPT fremhevet videre at de begrensede ressursene de hadde til rådighet medførte at mer og mer av tjenestens tid gikk med til å lage utredninger/uttalelser, mens den hadde mindre tid til deltakelse i endrings- og oppfølgingsarbeidet. PPT beklaget denne dreiningen av tidsbruken.

Når det gjaldt spørsmål herfra om hvorfor ikke PPT gav en mer utfyllende redegjørelse om elevens behov kunne tilfredsstillende ved tilpasset undervisning, opplyste PPT at dette hovedsakelig angikk elever med mindre lærevansker. PPT mente at mange av disse elevene ikke trengte spesialundervisning dersom skolen fikk tilført flere tilretteleggingstimer. PPT så imidlertid at tjenesten burde bestrebe seg på «å bli dyktigere i å beskrive hvilken metodikk og organisering av arbeidet i klassen som den enkelte eleven vil profittere på». PPT hadde tatt konsekvens av dette i senere vurderinger, der tjenesten bl.a. hadde redegjort for elevens situasjon, funksjonsevne, behov for hjelp og hva hjelpen burde bestå i og hvordan den burde gis.

I noen tilfeller hadde PPT konkludert med at hjelpen burde vært gitt i form av tilrettelagt opplæring, mens den i andre hadde konkludert med at skolen selv, bl.a. på bakgrunn av tilgjengelig ressurser, måtte vurdere om hjelpen kunne gis i form av tilrettelagt opplæring eller om den måtte gis i form av spesialundervisning.

PPT fremholdt at realiseringen av konkrete mål bl.a. «synes å forutsette at en har tilgjengelige ressurser, og at en har en metodikk som langt på veg gir en spesifikk virkning». PPT fremhevet videre at det i et langsiktig perspektiv er bedre å angi elevens utviklingsretning, mens man må være konkret med hensyn til de kortsiktige målene med spesialundervisningen. Disse målene hørte ifølge PPT bedre hjemme i den individuelle opplæringsplanen (heretter kalt IOP) enn i en sakkyndig vurdering som ofte gjelder for flere år. For å sikre best mulig utbytte av spesialundervisningen, mente PPT at det er «viktigere med et løpende samarbeid mellom foreldre, lærere og PPT enn at PPT opererer med konkrete langsiktige mål i en foranderlig virkelighet».

PPT viste videre til at det ofte var vanskelig å angi hvor mye ressurser eleven eller skolen trengte for at tiltakene rundt eleven skulle kunne gjennomføres. Dette fordi den sakkyndige vurderingen skal gjelde langt frem i tid, fordi PPT ofte ikke kjenner elevens, klassens eller skolens rammebetingelser på det tidspunktet vurderingen skrives eller om det var flere elever i klassen som også ville ha behov for spesialundervisning eller tilpasset opplæring. PPT mente derfor at tjenesten burde være mest mulig spesifikk på hvilke tiltak som burde settes inn på kort sikt, mens skolen selv var nærmest til å fastslå antall ekstra timer som var nødvendig for å igangsette tiltaket. PPT uttalte videre at «mest mulig av skolens ressurser bør tildeles som tilretteleggingsressurser».

*Skolesjefen* opplyste at de sakkyndige vurderingene for skoleåret 2000/2001 var av varierende kvalitet og i flere tilfeller ikke oppdatert i forhold til de krav som fremgår av opplæringsloven § 5–3. Dette gjorde det vanskelig for lærer/rådgiver å utarbeide/justere IOP, og for rektor å fatte gode vedtak i samsvarende vurderingen.

*SU* fremhevet at de sakkyndige vurderingene alene ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å fatte vedtak. Den individuelle opplæringsplanen og halvårsrapportene er også en vesentlig del av grunnlagsmaterialet. *SU* har påpekt at kvaliteten på de sakkyndige utredningene varierer, og at ikke alle like godt innfrir kravene til innhold etter opplæringsloven § 5–3 første og andre ledd.

#### 2.2.4 Mine merknader

Ifølge opplæringsloven § 5–3 skal, som nevnt, vurderingen «vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbud som bør givast». Vurderingen skal bl.a. «greie ut og ta standpunkt til

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- realistiske opplæringsmål for eleven

- ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet
- for opplæring som gir eit forsvarleg opplærings-tilbod.»

Det fremgår ikke av denne bestemmelsen hvor konkret PPT skal være verken i sin redegjørelse av de fem strekpunktene eller i sine konklusjoner. Forarbeidene til loven sier lite om dette, og Utdannings- og forskningsdepartementet har ikke gitt forskrifter slik loven hjemler. Departementet har derimot presisert disse kravene nærmere i veiledningen. Denne forelå imidlertid først etter at tilrådingene for skoleåret 2000/2001 var utarbeidet.

På s. 40 i veiledningen heter det at tilrådingen «bør peke på områder hvor eleven trenger ekstra hjelp, hvilken type opplæring som bør iverksettes, og i hvilket omfang». Når det gjelder selve organiseringen, bør den også «peke på løsninger som bidrar til god klassetilhørighet, men eventuelt også behov for gruppe- eller eneundervisning i større eller mindre grad, dersom eleven er best tjent med det». Det heter også at en bør «omtale behovet for kompetanse og personellressurser som må settes inn (særskilt lærerkompetanse, assistent) dersom det er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig tilbud».

Undersøkelsen herfra har som nevnt under pkt. 2.2.1 avdekket at PPT i flere av utredningene ikke hadde vurdert eller tatt standpunkt til flere av de lovpålagte innholdsmessige kravene som følger av § 5–3 annet ledd. Jeg er klar over at lovens skjerpede innholdskrav, det forhold at det ikke var gitt overgangsregler og at flere av de gamle sakkyndige vurderingene som var utarbeidet før den nye opplæringsloven var trådt i kraft var gitt lang virketid, skapte problemer for PPT. Dette førte bl.a. til at PPT prioriterte nyhenviste elever fremfor å gjennomgå tidligere avgitte erklæringer på nytt. Selv om innholdskravene var en nyskapning i den nye opplæringsloven som trådte i kraft 1. august 1999, og fristen for utarbeidelsen av de sakkyndige vurderingene for skoleåret 2000/2001 var 20. november 1999, kan jeg likevel ikke se annet enn at de ovennevnte innholdsmessige mangler i de sakkyndige vurderingene må kritiseres.

Jeg har i denne sammenheng merket meg skolesjefens opplysninger om at det er avholdt en rekke møter med PPT der det bl.a. er understreket at de sakkyndige vurderingene skal være i samsvar med § 5–3, at skolesjefen har formidlet til PPT at «gamle» vurdering ikke lenger kan godtas samt at skolesjefen har kvalitetssikret klagesakene for 2001/2002 ved bl.a. å kontrollere at de sakkyndige vurderingene er i samsvar med § 5–3.

Det fremgår ikke klart av loven om PPT må ta standpunkt til omfanget av den foreslåtte spesialundervisningen. Som nevnt heter det i § 5–3 første og annet ledd at den sakkyndige vurderingen skal vise «kva for opplæringstilbod som bør givast» og «kva

for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod». Lovteksten er altså generelt utformet og forarbeidene er knappe. Imidlertid heter det i NOU 1995: 18 Ny lovgivning om opplæring på s. 127 at «de grunnleggende krav som må stilles» til den sakkyndige vurdering, bør tas inn i loven. Som minstekrav foreslås det bl.a. at vurderingen inneholder «forslag om hva slags og *hvor mye* opplæring eleven bør gis» (min kursivering). Utvalgets lovforslag er på dette punktet omtrent likelydende med den vedtatte lovteksten. Dessuten fremgår det som nevnt av departementets veiledning at tilrådingen «bør» omfatte opplæringsomfanget (på s. 40). På denne bakgrunn antar jeg at PPTs standpunkt om ikke å uttale noe om spesialundervisningens omfang, er i strid med lovens intensjoner og departementets retningslinjer. Jeg antar at spørsmål omkring omfang (om det er mulig og hensiktsmessig med en omfangsangivelse, hvor presis angivelsen evt. bør være mv.) også må vurderes individuelt. Jeg går ut fra at PPTs faktiske grunnlag for å angi omfang (og derved ressursbehov) kan variere, og at situasjonen lett vil fortone seg annerledes for nye elever enn for elever PPT og skolen har erfaring med.

En konsekvens av manglende ressursangivelse fra PPTs side vil kunne være at rektor står friere når vedtak skal fattes. Med trange økonomiske rammer antar jeg at rettighetsperspektivet lettere vil kunne tre i bakgrunnen, noe som vil være uheldig. Jeg kommer nærmere tilbake til dette i kap. 8.4 og 8.5.

Det fremgår av PPTs svar at tjenesten i noen saker overlater til skolen selv å vurdere om undervisningen skal gis som spesialundervisning eller tilpasset opplæring. Det følger som nevnt av § 5–3 annet ledd at den sakkyndige vurderingen bl.a. skal «greie ut og ta standpunkt til om ein kan hjelpe på dei vanskane elevene har innanfor det ordinære opplærings-tilbodet», samtidig som det følger av § 5–6, jf. § 5–3, at det er PPT som skal sørge for at det blir utarbeidet en slik sakkyndig vurdering før det blir fattet vedtak om spesialundervisning etter § 5–1. Det forhold at denne vurderingen skal foretas av en annen instans enn selve vedtaksmyndigheten, sikrer bl.a. en mer nøytral og uavhengig vurdering der faglige kriterier blir avgjørende fremfor for eksempel økonomiske hensyn. Kravet i § 5–3 siste ledd til kommunens begrunnelse dersom vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, underbygger at det er PPT selv som må ta stilling til om eleven har krav på spesialundervisning.

Jeg kan etter dette ikke se at det er i samsvar med loven og lovens intensjoner at PPT overlater til kommunen å ta stilling til om eventuelle ekstra ressurser skal gis i form av tilrettelagt opplæring eller spesialundervisning. Dersom PPT er usikker på om vedkommende elev har behov for og rett til spesialundervisning, vil jeg anta at dette kan avklares ved en løpende kontakt med skolen og eventuelt at det foretas en ny vurdering etter en viss tid.

## 2.3 Varighet

### 2.3.1 Funn

Det var stor variasjon både med hensyn til når de sakkyndige vurderingene som dannet grunnlaget for søknad/vedtak var utarbeidet, og hvilken varighet de skulle ha. Noen vurderinger var datert i 1996 (eks. elev nr. 2 og 10 ved Kvam skole). Flere av vurderingene hadde en virketid ut hele grunnskolen, mens andre hadde en tidsbegrenset varighet (ofte i tre år). I noen tilfeller var det ikke angitt noe om dette.

I samtale med PPT 30. mai 2001 ble det opplyst at hovedregelen var at det ble gitt en sakkyndig vurdering ved tilmelding (nye saker), ved senere overgang mellom skoletrinn (barnehage/barneskole og barneskole/ungdomsskole) og der virketiden var løpt ut.

### 2.3.2 Spørsmål til kommunen og PPT

Kommunen/PPT ble bedt om å gi en kort redegjørelse og begrunnelse for de kriterier som legges til grunn vedrørende vurderingens varighet. Herunder ble det spurt om det var mulig å angi hva som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud syv år frem i tid og hvorfor det i Molde kommune ikke var praksis for å vurdere elevene på nytt ved overgangen mellom fjerde og femte klasse (uketimetallet øker mellom disse klassetrinnene). Det ble videre stilt spørsmål om hvordan PPT forholdt seg til anmodninger fra skole/foreldre om nye vurderinger før virketiden var gått ut.

### 2.3.3 Svar fra skolesjefen og PPT

Skolesjefen opplyste at disse spørsmålene var drøftet med PPT særlig i forbindelse med de såkalte «planleggingsrundskrivene». Når det gjaldt elever med klare fysiske og medfødte funksjonshemninger, fremholdt skolesjefen at PPT kunne «gi en generell sakkyndig vurdering for en lengre periode». Det ble i denne sammenheng fremhevet at elevens «opplæringsmål/måloppnåelse og IOP og justering av denne» måtte vurderes kontinuerlig. Skolesjefen påpekte at dette spesielt var viktig ved overgang mellom hovedtrinnene i grunnskolen. Kommunen har etter det opplyste nå innført en ordning som innebærer at behovet for sakkyndig vurdering skal vurderes ved overgang fra småskoletrinn til mellomtrinn (mellom fjerde og femte klasse).

PPT uttalte på sin side at tjenesten ikke hadde spesielle kriterier til rådighet for å vurdere hvor lang varighet vurderingen skulle gis. PPT foretok i stedet en skjønnsmessig vurdering av elevens behov.

PPT fremholdt videre at det sjelden eller aldri var mulig å angi hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud syv år frem i tid, men at det for noen elever med svært store funksjonshemninger vil være mulig å uttale seg om det vil foreligge «behov for spesialundervisning» gjennom hele barneskolen/

grunnskolen. PPT opplyste også at en var imøtekomende med å foreta nye vurderinger før virketiden var utløpt. Vurderingen ble enten gjort umiddelbart eller saken ble satt «på venteliste avhengig av vanskens art og innføring og/eller elevens totalsituasjon».

### 2.3.4 Mine merknader

Opplæringsloven gir ingen anvisning på vurderingenes varighet. I NOU s. 128 annen spalte og Ot.prp. s. 169 annen spalte synes det imidlertid å være forutsatt at PPT som utgangspunkt skal utarbeide en årlig vurdering. Videre fremgår det av fvl. (lov 10. februar 1967, heretter kalt fvl.) § 17 at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette setter også begrensninger i forhold til vurderingenes varighet/virketid.

De sakkyndige vurderingene som ble gjennomgått var gitt svært ulik virketid, og det var ikke alltid mulig å finne noen god begrunnelse eller forklaring på dette. Selv om jeg ikke har konkret kjennskap til bakgrunnen for hvorfor noen vurderinger syntes å være svært gamle og hvorfor PPT i noen tilfeller ikke hadde angitt virketiden i det hele tatt, finner jeg likevel grunn til å understreke at det er viktig at PPT i sitt arbeid med de sakkyndige vurderingene også har et bevisst forhold til virketiden, herunder at det fremgår av selve uttalelsen at dette er vurdert.

Varigheten av en sakkyndig vurdering vil i utgangspunktet beror på et konkret skjønn. Det vil – slik PPT har fremholdt – sjelden være mulig å angi hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud syv år frem i tid. Selv om PPT i flere av de undersøkte sakene allerede ved overgang barnehage/skole skulle ha grunnlag for å konkludere med at vedkommende elev hadde behov for spesialundervisning ut hele grunnskolen, fremgår det som nevnt av § 5–3 at dette er bare ett av fem punkter som PPT skal redegjøre for og ta standpunkt til. Formålet med de øvrige kravene som fremkommer av § 5–3 tilsier at virketiden normalt ikke bør angis for en så lang periode som syv år.

Det synes derfor lite tilfredsstillende at flere av de sakkyndige vurderingene likevel synes å være gitt virketid ut hele grunnskolen/ikke var tidsbegrenset. Flere av disse vurderingene var utarbeidet forut for ikrafttredelsen av den nye opplæringsloven. Videre har kommunen opplyst at det nå er en ordning der behovet for sakkyndig uttalelse skal vurderes mellom 4. og 5. klasse. Jeg antar på denne bakgrunn at dette ikke vil være et tilsvarende problem i fremtiden.

## 3. Søknaden

### 3.1 Funn

Ved alle de skolene som ble undersøkt, og så vidt jeg forstår også i resten av kommunen, har en valgt en



søknadsprosedyre. Det søkes nesten unntaksvis om en bestemt ressurs i form av årstimer/uketimer med spesialundervisning til eleven (for elev nr. 2 ved Groven skole forelå det ikke dokumentasjon på dette). I det undersøkte materialet var det mange eksempler på at det i søknaden dels ble brukt betegnelsen årstimer og dels betegnelsen uketimer, slik at det ikke uten videre var klart hvilken samlet ressurs det ble søkt om pr. år eller pr. uke. Lærerressursen kunne for eksempel være angitt i årstimer, mens assistentressursen var angitt i antall timer pr. uke.

Ressursomfanget var gjerne bundet opp i ressursangivelsen i IOP, som fulgte som vedlegg for elever som allerede mottok spesialundervisning. Disse utgjorde den store hovedtyngden av elever i undersøkelsen. IOP, som er hjemlet i opplæringsloven § 5–5 første ledd, var ikke gjenstand for noen grundig undersøkelse herfra. Hovedinntrykket var likevel at planene var svært ulikt utformet, men syntes gjennomgående å tilfredsstille lovens krav om å «vise mål for og innholdet i opplæringa og korleis ho skal drivast». Ofte var ressursbehovet for søknadsåret presist angitt for henholdsvis lærer og assistent (og eventuelt øvrig personell/kompetanse), og nåværende ressursituasjon var nevnt.

Ofte var ressursbehov også omtalt i halvårsrapporten, som også fulgte som vedlegg til søknaden. Rapporten skal vise «den opplæringa eleven har fått og ei vurdering av utviklinga til eleven», jf. opplæringsloven § 5–5 annet ledd.

Ved at ressursomfanget gjennomgående var knyttet til halvårsrapport og/eller IOP, syntes søknaden som utgangspunkt å forholde seg realistisk til elevens faktiske situasjon og de erfaringer skolen hadde høstet så langt. Begge disse underlagsdokumentene utarbeides av skolen (ved henholdsvis klassestyrer og lærer/spesiallærer mv). Søknaden syntes således å ha en realistisk forankring.

Det var også eksempler på at søknaden i noen grad avvek fra ressursbehovet angitt i IOP/halvårsrapport, uten at dette var redegjort for (for elev nr. 7 ved Nordbyen skole var det for eksempel søkt om færre lærertimer enn det som fremgikk av halvårsrapporten). Videre var det eksempler på at søknaden var mindre presis enn IOP (eks. elev nr. 4 ved Hjelset skole, der IOP angav 1 enetime/uke, mens søknaden ikke inneholdt noe om organisering av opplæringen). Behov for læremiddel/utstyr kunne også være angitt i søknaden, samt skoleskys.

Søknadene var gjennomgående skrevet på et standardskriv/skjema, men det var også et eksempel på en individuelt utformet søknad (elev nr. 1 ved Hjelset skole). Søknadene skilte stort sett mellom lærertimer og assistenttimer, jf. inndelingen på standardskjema. Det ble i noen saker søkt om «spesialundervisning» (i motsetning til assistenttimer). Begrepet «spesialpedagogisk ressurs» eller lignende formulering ble også bruk. Det fremgikk ikke om denne formuleringen siktet til behovet for en særlig

spesialpedagogisk kompetanse, eller kun var ment som en generell angivelse av det samlede ressursbehovet (synonymt med spesialundervisning).

Når det gjaldt behovet for organisering av og innholdet i undervisningen, måtte søknadene sammenholdes med vedlagte IOP og PPTs sakkyndige vurdering, som det gjennomgående ble vist til. I en del tilfeller var det i selve søknaden uttrykkelig angitt på hvilke problemområder eller i hvilke undervisningstimer eleven trengte hjelp (eks. lærerhjelp i fagene norsk og matematikk). Timer til svømming ble også angitt. Andre steder var det uttrykkelig angitt behov for organisering (i form av for eksempel enetimer/smågrupper). Enkelte steder var det også angitt behov for samarbeidstime(r). Praksis syntes å variere fra skole til skole. Ved Kvam skole var det i søknadene gjennomgående opplyst hvordan undervisningen «blir organisert» i inneværende skoleår. Det fremstod som noe uklart om dette kun var ment som en statusbeskrivelse, eller om det (også) var ment som en del av selve søknaden for neste skoleår.

Rektor stod formelt som søker i alle sakene. Det var noen få eksempler på at foreldrene fremstod som søkere sammen med rektor (bl.a. for elev nr. 1 ved Hjelset skole), men gjennomgående hadde foreldrene medvirket ved å underskrive på søknaden at de samtykket i at søknaden ble fremmet. Nordbyen skole hadde en egen ordning. Skolen hadde gått bort fra ressursøknader (med foreldrenes underskrift) som øvrige skoler benyttet, og sendte i stedet en samle-søknad til undervisningsstyret. Foreldrene hadde her uttrykkelig samtykket i at rektor søkte. Rutinen var at foreldrene ble muntlig informert om *omfanget* av søknaden (jf. skriv fra skolen 30. mai 2001). Det forelå ingen dokumentasjon på at slik muntlig informasjon var gitt.

Søknadene var stilet til kommunen sentralt (undervisningsstyret/skolesjefen) og gjennomgående datert i februar/mars 2000.

### 3.2 Spørsmål til kommunen

Kommunen ble bedt om å redegjøre for ordningen med at rektor søker om en bestemt ressurs for enkeltelever, samtidig som rektor har fått delegert fullmakt til å fatte vedtak om spesialundervisning. Det ble også stilt spørsmål ved om rutinene ved Nordbyen skole ble ansett som forsvarlig, jf. at det ikke var dokumentert at foreldrene var informert om hva søknaden omfattet.

### 3.3 Skolesjefens svar

I brevet 2. januar 2002 het det på s. 4:

«Skolesjefen vil da få understreke meget sterkt at det ikke er rektorene som søker om spesialundervisning for den enkelte elev.

Rektorene planlegger tiltakene sammen med aktuelle medarbeidere og søker om tilleggsressurser for å gjennomføre planlagte tiltak slik det

fremgår av saksdokumentene som følger til undervisningsstyret.

Det er foreldre/foresatte som tar standpunkt til – om nødvendig sammen med eleven – om tilbudet om spesialundervisning skal tas imot. Skolesjefen har i sitt veiledningsrundskriv sagt at slikt samtykke kan gis med påskrift på skolens søknad om tilleggsressurser. – Samtykket kan selvsagt også gis skriftlig på annen måte.

Vi mener da å ha sikret oss at foreldre/foresatte dokumenterer at de har sett sakens dokumenter, og at de også samtykker i at spesialundervisning kan gis/vil bli akseptert.»

Skolesjefen gjentok dette på s. 13 og tilføyde at kommunen godt «kunne --- sagt at rektor anmoder om tilleggsressurser eller at han/hun rapporterer om behovet for tilleggsressurser. Meningen vil i vår prosedyre være den samme». Skolesjefen kan «vanskelig se for seg at rektor søker/anmoder/rapporterer om behovet for ressurser til spesialundervisning ved sin skole uten å gå inn i den enkelte sak». Det ble bl.a. vist til at skolen har en selvstendig plikt til å finne ut om eleven trenger spesialundervisning og hvilken opplæring eleven har behov for. Om rektor som vedtaksmyndighet, het det bl.a.:

«Når kommunen har valgt rektor som vedtaksmyndighet, henger dette bl.a. sammen med at kommunens politikk med å delegerer avgjørelsesmyndighet så langt ned/ut i systemet som mulig med størst grad av nærhet til brukerne også når det gjelder avgjørelser.

Rektor er også den instans som sammen med sine medarbeidere har best kunnskap om den enkelte elev.»

Skolesjefen oppsummerte situasjonen slik (s. 13–14):

«Til spørsmålet om det er i tråd med god forvaltningsskikk at rektor både er søker og vedtaksmyndighet, vil vi uttale:

1. Det er i våre prosedyrer ikke rektor som søker om/tar standpunkt til om en elev skal motta spesialundervisning. – Dette er foreldre/foresattes ansvar, ev. i samråd med eleven.
2. Rektor søker om nødvendige tilleggsressurser til å gjennomføre spesialundervisningen ved sin skole med bakgrunn i utarbeidede planer. Denne søknaden/planene utarbeides på et faglig fritt grunnlag uten at det er lagt inn sterke økonomiske bindinger på forhånd. – Rektor kjenner imidlertid rammene i kommunebudsjettet.
3. Søknadene vedlagt skolens planer for spesialundervisningen behandles av undervisningsstyret som del av klassedelings-/rammetimetallsaken. Undervisningsstyret gir en total ramme til den enkelte skole. – Denne rammen er som regel avkortet i forhold til skolens søknad.

4. Rektor som vedtaksmyndighet tildeler ressurser til spesialundervisning/gjør vedtak om spesialundervisningsopplegg etter § 5–1 innenfor den totale ramme som er tildelt skolen.

*Vedtaket gjøres på vegne av kommunen.*

Vår oppfatning er at ordningen har fungert rimelig godt, og den vil bli brukt også framover. Nødvendig støtte til rektor i hans arbeid som vedtaksmyndighet vil bli prioritert.

Under pkt. 2 opptrer rektor som rektor og faglig, pedagogisk og administrativ leder av egen skole, jfr. opplæringslovens § 9–1.

Under pkt. 4 – som vedtaksmyndighet – opptrer rektor som kommunen i samsvar med opplæringslovens § 5–3.»

Når det gjelder rutine ved Nordbyen skole, viste skolesjefen til et skriv fra rektor ved skolen, der det het:

«Inntil skoleåret 2000/2001 var det foreldrene som stod som søkere eller at de samtykket i at rektor søkte om ressurser. En valgte imidlertid å gå bort fra dette da skolen v/ rektor måtte samordne ressursøknaden ut fra at det fra skolesjefen ble uttrykt at begrepet tilrettelagt undervisning ikke bare knyttet seg til spørsmål om timer. Ressursomfanget det ble søkt om ble gjennomgått med foreldrene. På forhånd hadde foreldrene samtykket i at det ble søkt om ressurser til spesialundervisning. Det er riktig som det blir sagt i rapporten at skolen sendte/sender samlesøknad til Undervisningsstyret der hver enkelt elev er navngitt med og med hvor mange timer det blir søkt om.

Foreldrene informeres gjennom halvårsrapporten om hvor stort behovet for ressurser vil være for neste skoleår. Halvårsrapport skrevet desember 1999 inneholder anslått behov for skoleåret 2000/2001.»

For egen del uttalte skolesjefen at «i den grad prosedyrene ved Nordbyen skole fortsatt skulle vise seg ikke å være i samsvar med kommunens opplegg i planer og veiledende rundskriv, så vil dette bli tatt opp med skolen.»

### 3.4 Mine merknader

Det er i utgangspunktet opp til den enkelte kommune å organisere saksbehandlingen knyttet til tildeling av ressurser til spesialundervisning på en hensiktsmessig måte, så lenge lovens krav er oppfylt og rutine er forsvarlige. Verken opplæringsloven eller fvl. krever at det foreligger en søknad om spesialundervisning. Opplæringsloven krever bare at det foreligger en sakkyndig vurdering, og at de foresatte har samtykket både i utarbeidelsen av denne og i at det treffes vedtak om spesialundervisning. Dessuten skal de ha fått mulighet til å uttale seg før det treffes vedtak, jf. oppl § 5–4. Molde kommune har imidlertid valgt en søknadsprosedyre, noe kommunen etter loven står fritt til å gjøre.

Prosedyren er lagt opp slik at rektor søker under-

visningsstyret om tilleggsressurser for den enkelte elev, sammen med eller med samtykke fra foreldrene. Dernest treffer rektor enkeltvedtak etter delegert fullmakt. Kombinasjonen av rektors ulike roller kan oppfattes som problematisk, noe NFU også har påpekt. Som *søker* (sammen med/etter samtykke fra elevens foresatte) vurderer rektor elevens behov for spesialundervisning med bakgrunn i sakkyndig vurdering, IOP og halvårsrapport(er). Som *vedtaksmyndighet* vurderer imidlertid også rektor elevens behov for slik undervisning med utgangspunkt i det samme grunnlaget, jf. opplæringsloven § 5–1 annet ledd. Men utfallet av de to vurderingene kan bli svært ulikt. For det store flertall av de sakene som ble undersøkt herfra, ble den tildelte ressursen vesentlig lavere enn den omsøkte. Det er opplyst at søknadene i gjennomsnitt er imøtekommet med ca. 55 % for så vidt gjelder lærertimer. For assistenttimer var tallet så vidt jeg forstår 35 %. Denne forskjellen kan være vanskelig å forstå, særlig når søknaden synes å ha et realistisk utgangspunkt.

Når kommunen har valgt en slik ordning, er det vesentlig at rektors ulike roller og ulike hensyn kommer klart fram. Jeg antar at en søknad må sees på som rektors – og de foresattes – ønske om ressurser ut fra erfaringer med og planer for den enkelte. En søknad kan i prinsippet utformes fritt, uten hensyn til lovens minimumskrav og kommunens økonomiske rammer. Som vedtaksmyndighet må imidlertid rektor vurdere hvilket opplæringstilbud eleven har krav på etter § 5–1, med andre ord hvilket samlet tilbud som vil gi eleven et «forsvarleg utbytte». I denne vurderingen inngår også økonomiske forhold, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 46 (1997–98) s. 168. Rektor må således vurdere tildelingen av ressurser innenfor den totale rammen som undervisningsstyret har tildelt skolen. Vurderingene kan således ha ulik karakter og ulikt utfall. Men elevens behov vil uansett måtte stå sentralt.

Molde kommune bør i større grad bestrebe seg på å tydeliggjøre denne forskjellen i rektors funksjoner og vurderinger. Dette vil etter mitt syn være vesentlig for tilliten til den ordning som kommunen har etablert, og som umiddelbart kan virke noe forvirrende på grunn av rektors ulike roller. Etter mitt syn må det også stilles større krav til begrunnelsen for vedtaket, se nærmere kap. 5.3.4.

De foresattes påskrift eller medunderskrift på søknaden ivaretar samtykkekravet i § 5–4 annet ledd. Ved Nordbyen skole fremgikk det ikke av søknaden hvilken ressurs det var søkt om for eleven. Det var heller ingen dokumentasjon i det undersøkte materialet som viste at foreldrene var kjent med og innestod for søknadens innhold. I den grad foreldrene var uvitende om innholdet, er det problematisk i forhold til lovens krav om at det skal legges stor vekt på foreldrenes syn ved utforming av tilbud om spesialundervisning (§ 5–4 tredje ledd). Tilbudet om spesialundervisning, konkretisert gjennom vedtaket,

forholder seg nemlig til søknaden. Rektor ved skolen har vist til at ressursomfanget det søkes om, gjennomgås med foreldrene og at halvårsrapportene fastslår ressursbehovet for kommende skoleår. Bli en slik rutine fulgt, ivaretar den selvsagt de foresattes interesser. Likeledes hvis søknaden er i overensstemmelse med IOP, som foreldrene underskriver. Imidlertid avdekket undersøkelsen ett tilfelle der søknaden omfattet færre lærertimer enn det som var angitt som behov i halvårsrapporten. Det fremgikk ikke at foreldrene var informert om dette, og det var ikke redegjort for årsaken til avviket. For ordens skyld vil jeg derfor understreke betydningen av at foreldrenes rett til medbestemmelse sikres, enten i forbindelse med søknaden eller på annen måte.

#### 4. Foreløpig svar/forhåndsvarsel

##### 4.1 Funn

Gjennomgangen av sakene viste at ingen av skolene har rutiner for foreløpig svar.

To av skolene – Kvam og Nordbyen – har imidlertid rutiner for å sende forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Foreldrene varsles om at rektor vil treffe vedtak med en nærmere tidsangivelse, og foreldrene gis anledning til å uttale seg. Rektor ved Kvam skole varslet om at det snart ville bli fattet et vedtak om opplæringsplan, men ikke om selve ressurstildelingen. Brevene var datert ca. to måneder etter søknadsdato, mens det for Nordbyen skole syntes å være litt varierende praksis. I flere enkeltsaker ved Nordbyen skole ble det ikke funnet dokumentasjon på at slikt forhåndsvarsel var sendt.

##### 4.2 Spørsmål til kommunen

Når kommunen har innført en søknadsprosedyre der foreldrene samtykker i at det søkes om spesialundervisning, kan det være spørsmål om søknaden/samtykket må anses som en «henvendelse» som utløser plikt til å gi et foreløpig svar «snarest mulig», jf. forvaltningsloven § 11 a. Kommunen ble bedt om å kommentere dette samt bruken av forhåndsvarsel. Det ble også bedt om opplysninger om eventuelle andre informasjonsrutiner.

##### 4.3 Skolesjefens svar

Skolesjefen viste til foreldresamtaler og ansvarsgruppemøter knyttet til den enkelte elev, samt til at skolene rapporterte om nært samarbeid mellom skole/klassestyrer/spesialpedagog og foreldre gjennom skoleåret. Skolesjefen opplyste også at bruk av foreløpig svar vil «bli innskjerpet fra innværende skoleår i forbindelse med planlegging av skoleåret 2002/2003».

Rektor ved Kviltorp skole, sitert i skolesjefens svar, opplyste at skolen ved en forglemmelse ikke hadde sendt forhåndsvarsel i skoleåret 2000/2001, men at dette var gjort foregående og etterfølgende

år. Rektor ved Nordbyen skole, også sitert i svarbrevet, bekreftet at det ikke var sendt forhåndsvarsel i tre saker, og at dette skyldtes spesielle forhold.

#### 4.4 Mine merknader

Forvaltningsloven § 11 a tredje ledd pålegger forvaltningsorganet å gi foreløpig svar dersom «en henvendelse» ikke kan besvares i løpet av en måned. Bestemmelsen er myntet på henvendelser fra private parter til forvaltningsorganet. Den typiske situasjonen er en søknad fra en privatperson til kommunen om ressurser eller andre goder. Ordningen i Molde kommune fremtrer som en blanding av en ressurs-søknad fra skolen til undervisningsstyret som ledd i den interne saksbehandlingen – noe som ikke fordrer et foreløpig svar – og en søknad eller et krav om spesialundervisning fra elevens foresatte. Etter mitt syn må søknaden anses som «en henvendelse» som utløser plikt til å sende et foreløpig svar etter fvl.s regler. Også alminnelige krav til god forvaltningsskikk tilsier for øvrig at det gis nødvendig informasjon til de foresatte om saksbehandlingen og saksbehandlingstiden.

Skolesjefen har i sitt svar opplyst at grunnen til at enkelte skoler ikke har sendt foreløpig svar, kan være «at en mener å ha gitt dette muntlig underveis og at foreldrene slik er kjent med saksgang videre og tidsaspekt for når endelig svar vil foreligge.» Muntlig informasjon underveis i søknadsprosessen kan være både hensiktsmessig og viktig, men bør komme i tillegg til foreløpig svar og annen skriftlig informasjon som rutinemessig bør sendes til foreldrene.

Et «forhåndsvarsel» som to av skolene praktiserer, vil kunne være en egnet måte å informere på. Forhåndsvarsling etter fvl. § 16, som skolene har vist til, er imidlertid bare nødvendig i forhold til en part «som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken», og er derfor ikke direkte anvendelig. Dersom en form for «forhåndsvarsel» benyttes, bør det oppfylle kravene til foreløpig svar i fvl. § 11 a tredje ledd og gi informasjon om søknadsprosessen, herunder at vedtaket vil gjelde både ressurstildeling og opplæringsplan – ikke bare opplæringsplan (slik det gjøres ved Kvam skole). Hvis det er avklart at skolens ressursituasjon vil føre til et avvik mellom vedtaket og den ressursen som er forutsatt i IOP og søknaden, kan det være hensiktsmessig å opplyse om det samtidig for å sikre foreldrenes uttalerett, se pkt 5.1.4.4 nedenfor.

## 5. Vedtaket

### 5.1 Saksbehandlingen forut for vedtak

#### 5.1.1 Kommunens overordnede rutiner. Spørsmål

I den foreløpige rapporten het det:

«Kommunens faste rutine er at rektor melder skolens samlede behov for ressurser til spesial-

undervisning gjennom søknad for den enkelte elev (jf. pkt. 3 foran). Dette gjøres innen en viss frist. Deretter avventes undervisningsstyrets avgjørelse om ressurstildeling til skolen. Først når det foreligger budsjettmessig dekning – det vil si etter undervisningsstyrets avgjørelse i mai måned hvert år – treffes enkeltvedtak. Det vises her til skolesjefens redegjørelse til ombudsmannen 27. november 2000 og til opplysninger på møtet 31. mai 2001. Rektorene syntes å forholde seg lojalt til ressursrammen, slik at enkeltvedtakene samlet sett holdt seg innenfor rammen.»

Kommunen ble bl.a. bedt om å begrunne denne praksisen og å vurdere om rutinene kunne mykes opp, for eksempel ved å fatte vedtak for lengre tidsperioder for elever med stabile og godt dokumenterte behov. Det ble vist til at opplæringsloven fokuserer på elevenes behov, og at retten til spesialundervisningen henger nøye sammen med ressursbehov. På denne bakgrunn ble det spurt om kommunen burde fatte vedtak uten å avvente den årlige ressurstildelingen.

#### 5.1.2 Skolesjefens svar

Skolesjefen redegjorde for de organisatoriske forholdene i Molde, rutinene og saksbehandlingen. Deretter het det (s. 4):

«De endelige ressursrammer for grunnskolen vedtas med årsbudsjettet. Behovet for ressurser til spesialundervisning er omtalt der.

Budsjettet vedtas i desember det foregående år. For skoleåret 2000/2001 vil det si i desember 1999.

I år 2000 skjedde ellers det helt spesielle at Moldebudsjettet for år 2000 ikke ble godkjent av fylkesmannen. Hele Moldebudsjettet for år 2000 ble først endelig behandlet av kommunestyret i mai 2000.

Klassedelings-/rammetimetallssaken som var klargjort for behandling i april 2000, måtte trekkes fordi sektorenes ramme måtte reduseres med flere mill. kroner, og kunne først fremmes igjen i mai.

Dette var en helt ekstraordinær situasjon i år 2000 som forklarer noe av den sene ressurstildeling til skoler og også den etterfølgende sent gjennomførte klagebehandling.»

Videre het det (s. 16):

«Når det gjelder rektors lojalitet til økonomisk ramme, er dette i samsvar med kommunens ordning. Ingen kommunal tjenestemann kan utvirke økonomisk uttelling for kommunen uten budsjettmessig dekning.

Over tid hender det at skolesjefen får tilbakemelding fra skoler om at den tildelte ressursramme ikke anses tilstrekkelig til å dekke enkeltelevers behov og krav etter opplæringsloven. Vi forsøker nå å etterkomme skolenes behov for ytterligere ressurser til nødvendig justering av spesialundervisningsopplegg, ved å holde en reservekvote til fordeling på skolesjefens hånd

Prinsippvedtak om spesialundervisning kan nok fattes før den årlige ressurstildeling forelig-

ger, men selve ressursomfanget i form av lærer- og assistenttimer, ressurser til inventar, utstyr m.m. kan ikke foretas før man kjenner de økonomiske rammer i kommunebudsjettet. – Det er da også disse sidene ved spesialundervisningen foreldre/foresatte er mest interessert i. Løsningen for Molde er å framskynde hele prosessen i tid. Dette er da også gjort f.o.m. skoleåret 2002/2003. – Ressurstildelingen i Molde vil i år bli gjort av Molde undervisningsstyre i februar d.å.

Vedtak om spesialundervisning kan nok også tenkes gjort gjeldende for flere år, men med forbehold om at ressurstilgang, innhold m.m. må justeres ved behov.

Ordningen vil bli nærmere vurdert.»

### 5.1.3 Mine merknader

Det er positivt at kommunen har besluttet å fremskynde vedtaksprosessen, og at en ordning med vedtak om spesialundervisning for flere år vil bli vurdert. Som nevnt i den foreløpige rapporten, forutsettes det i NOU 1995: 18 (Ny lovgivning om opplæring) at det må «kunne treffes vedtak for flere år om gangen, f. eks. for 3 år» (se s. 128 annen spalte. Se videre Ot.prp. nr. 46 (1997–98) s. 169 annen spalte). Dette vil kunne gi bedre forutberegnelighet og lette planleggingen og arbeidet knyttet til eleven. Jeg antar også at situasjonen for eleven og de foresatte vil kunne bli noe lettere ved en slik ordning, jf. NFUs frustrasjon over årvisse runder med søknad om ressurser. Uansett går jeg ut fra at tidligere tildeling av ressurser til skolesektoren fra undervisningsstyrets side vil bidra til at rektorene treffer vedtak tidligere på året, og at klagebehandlingen også fremskyndes.

### 5.1.4 Brukermedvirkning

#### 5.1.4.1 Funn

I de undersøkte sakene ble det ikke funnet eksempler på uenighet eller konflikt mellom foreldre/elev og skolen i forhold til krav om brukermedvirkning, bortsett fra uenighet om selve ressurstildelingen, som fremkom gjennom klagesaker.

Foreldrene samtykket til søknadene i alle sakene – og samtykket derved til at det ble truffet vedtak, slik loven krever. Ved Nordbyen skole ble det som nevnt i pkt 3.1 foran kun gitt et ubestemt samtykke til selve søknaden, uten at det fremgikk at foreldrene var kjent med og samtykket i søknadens innhold (herunder omfang).

De sakkyndige uttalelsene var gjennomgående generelle og upresise når det gjaldt undervisningens innhold og omfang. I de få tilfellene hvor den sakkyndige tilrådingen klart ble fraveket i vedtaket, var ikke foreldrene gitt adgang til å uttale seg.

I forhold til arbeidet med IOP før søknaden ble sendt, var hovedinntrykket at kravet til brukermedvirkning var godt ivare tatt. IOP ble ofte gjort til en del av selve vedtaket.

#### 5.1.4.2 Spørsmål til kommunen

I den foreløpige rapporten ble det spurt om det foreligger rutiner ut over det skriftlige samtykket i søknaden for å ivareta foreldrenes rett til å uttale seg etter at *sakkyndig vurdering* foreligger og før vedtak fattes. Videre ble det spurt om det er korrekt at foreldrene ikke blir tatt med på råd etter at *søknad* var sendt og før vedtak var truffet.

#### 5.1.4.3 Skolesjefens svar

Skolesjefen siterte svar fra rektor ved Kviltorp skole, som beskrev rutine slik (s. 17):

«Foreldre får tilsendt sakkyndig vurdering fra PPT. Prosedyren er slik:

Etter at sakkyndig vurdering er mottatt, utarbeider skolen et forslag til IOP for eleven. Foreldre skal deretter bli kalt inn til møte der en gjennomgår innholdet i IOP sammen med dem, og eventuelle endringer de ønsker blir påført. Skolen har lang erfaring i at foreldre har ønsket å endre noe på innholdet. Deretter skriver de under på at planen er godkjent.

Når det gjelder endringen av IOP i forhold (til) ressursene eleven får tildelt, så opplever rektor at en i de fleste tilfeller ikke trenger å endre elevens IOP utenom timeomfanget en har skrevet. En kan bruke de samme tiltakene, men da innenfor klassens rammer. Det som da ofte skjer, er at en må redusere noe på omfanget av den ønskede tilretteleggingen, og at den ikke blir så god som eleven har behov for. Når evaluering skjer, finner en ofte at dette kan være noe av årsakene til ikke oppnådde mål (dette gjelder særlig elever med dyslektiske og dyskalkuli vansker, generelle lærevansker og elever med atferdsproblemer)

For noen få elever må en endre på mer av innholdet i IOP, og da har skolen rutiner på at dette gjøres i samarbeid med foreldrene. Dette skal være gjort før vedtaket fattes av rektor. *Rutinene etter at skolen har mottatt timetildeling er:*

- Rektor legger fram forslag til ressurstildeling til lærerne med forespørsel om de må endre elevens IOP.
- Læreren uttaler seg, og i de tilfeller en må endre IOP, skal de ta kontakt med foreldrene om dette.
- Vedtak blir så fattet, og endelig IOP og vedtak blir utsendt.»

Skolesjefen mente at de fleste skolene hadde en tilsvarende saksbehandling. Videre opplyste skolesjefen at i forbindelse med klagebehandlingen for skoleåret 2000/2001 ble «mangel på samarbeid med foreldrene fokusert og rektorene minnet om lovens bestemmelser om foreldremedvirkning». Dette skulle følges opp også i de neste skoleårene.

#### 5.1.4.4 Mine merknader

Etter opplæringsloven § 5–4 annet ledd har foreldrene rett til å «uttale seg før det blir gjort vedtak», etter at sakkyndig vurdering foreligger. I tredje ledd heter det at tilbud om spesialundervisning skal «så langt

råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn». Plikten til samarbeid og rådføring med foreldre er presisert slik i forarbeidene:

«Tredje leddet i regelen gir PP-tenesta plikt til å rådføre seg med eleven og/eller foreldra i arbeidet med å forme ut tilbod om spesialundervisning og å leggje stor vekt på synspunkta deira. Ei tilsvarande plikt har vedtaksorganet der ein ikkje følgjer tilrådinga frå PP-tenesta.» (Ot.prp. nr. 46 1997–98 s. 170).

Dette innebærer bl.a. at rektor må rådføre seg med foreldrene før vedtak fattes hvis vedtaket innebærer et avvik fra den sakkyndige vurderingen. Det er ikke tilstrekkelig at foreldrene allerede har vært med på å utforme IOP – som forutsettes å være i tråd med vurderingen. I forhold til rutinene ved Kviltorp skole, er det altså nødvendig at foreldrene blir kontaktet selv om IOP forblir uendret – hvis den sakkyndige vurderingen fravikes. Dette syntes ikke å ha skjedd i de få tilfellene hvor dette var situasjonen, og dette må kritiseres. Så vidt jeg forstår, inngår det ikke i rutinene at foreldrene tas med på råd før vedtak treffes der det er avvik fra søknaden/IOP (men altså ikke fra den sakkyndige vurderingen). Dette var normalsituasjonen i det materialet som ble undersøkt herfra.

Jeg er enig med rektor ved Kviltorp skole i at en endring i IOP forutsetter at foreldrene blir rådspurt. Prinsippet om foreldremedvirkning innebærer etter min oppfatning også at foreldrene bør gis mulighet til å uttale seg når forutsetningene for IOP endres.

Dette vil i alle fall være tilfellet ved større avvik mellom ressurser forutsatt i søknaden/IOP og vedtaket. Foreldrene bør for eksempel få mulighet til å delta i vurderingen av om IOP overhodet skal endres, og i vurderingen av hvilke fag eller problemområder som skal prioriteres i forhold til den beste tilretteleggingen, dvs. de tilgjengelige ressursene. En uttalerett i slike situasjoner vil styrke foreldrenes stilling og et stykke på vei kompensere for den beskjedne plass de sakkyndige vurderingene har i Molde kommune i forhold til omfanget av spesialundervisningen. Som nevnt forekommer sjelden avvik fra de sakkyndige vurderingene, mens avviket fra ressursomfanget forutsatt i IOP, både er hyppig forekommende og ofte kan være betydelig.

Jeg har for øvrig merket meg at skolesjefen i sitt svar har opplyst at lavere «tildelt ressurs får som konsekvens at opplæringsmål og organisering av undervisningen må justeres. I en slik prosess er det viktig at foreldre er med» (s. 20). Jeg har også merket meg opplysningen om at det på rektormøtet under oppsummering av klagesakene for skoleåret 2000/2001 ble satt «fokus på hvilke konsekvenser lavere tildeling av ressurser enn omsøkt får for gjennomføring av IOP», og at dette også senere vil bli fulgt opp overfor rektorene.

## 5.2 Utforming av vedtak

### 5.2.1 Funn

Undersøkelsen har vist stor variasjon i forhold til vedtakenes utforming og innhold. Vedtakene var gjennomgående standardiserte for den enkelte skole.

Ved *Kvam skole* sendte rektor et informasjonsbrev til foreldrene, der oversikt over samlet opplæringsplan og selve vedtaket fremgikk av vedlegget. Vedtaket lød: «Opplæringsplanen for A og ovennevnte ressurstildeling gjøres gjeldende for skoleåret 2000/2001». Rektor vedtok altså ressurstildeling (omfanget) og IOP (mål, innhold, organisering mv.). I en sak ble også skoleskyss vedtatt. Begrepet årstimer ble anvendt, og det ble differensieres mellom assistenttimer og undervisningstimer/spesialundervisning. Når det gjaldt organisering, het det at «elevens behov til enhver tid avgjør hvor vidt undervisningen skal bli gitt som enetime, gruppetime eller i full klasse. Dette kan variere gjennom skoleår.» Vedtakene var presise, med ett unntak: Elev nr. 1 fikk i tillegg til assistent «timer til norsk som andrespråk». Det var ikke presisert hvor mange timer det var snakk om.

Ved *Nordbyen skole* ble det også sendt et brev der samlet opplæringstilbud og selve vedtaket fremgikk av vedlegget. Gjenstand for vedtak var «opplæringsplanen med ressurstildeling». Det ble differensiert mellom «hjelp(assistent)», angitt i timer i uka, «årstimer innenfor klassetrinnets ordinære hjelpe og støttetimer» og «årstimer spesialundervisning» (i tillegg til deltagelse på ressursstasjon, angitt i årstimer). Det var ingen informasjon om hva de ulike kategoriene innebar.

Når det gjaldt organisering av undervisningen, var det angitt at timene innenfor de ordinære hjelpe- og støttetimene skulle gis i gruppe eller ved to lærere i klassen. Spesialundervisningen skulle derimot gis som enetimer eller i smågrupper. For begge disse kategoriene var det imidlertid en felles fotnote, der det het at «det er elevens behov som til en hver tid er avgjørende hvorvidt undervisningen skal bli gitt som enetime, gruppetime eller i full klasse. Dette kan derfor variere gjennom skoleåret». Det fremkom også at rektor hadde satt kryss utenfor rubrikker som ikke var gjort til gjenstand for vedtak (eks. avkrysset utenfor rubrikken for assistent, men 00 timer angitt).

For enkeltelever ble følgende observert:

- Elev nr. 3: Ingen ressurser tildelt (altså et avslag på søknaden). Likevel ble det fattet standardvedtak om «opplæringsplanen med ressurstildeling».
- Elev nr. 4 og 5: Vedtak ble først truffet 2. februar 2000. For elev nr. 4 var det opplyst at den tildelte ressursen ble gitt/iverksatt fra skoleåret.
- nr. 8: Enkeltvedtak syntes å mangle. Undervisningsstyret vedtok 14. februar 2001 søknaden om (ekstra) ressurser, og det het uttrykkelig at «(r)ektor fatter vedtak om spesialpedagogiske

tiltak for aktuell elev». Blant saksdokumentene forelå kun rektors vedtak for neste undervisningsår.

Også ved *Kviltorp skole* sendte rektor et informativt brev til foreldrene, der samlet opplæringstilbud og vedtak fulgte som vedlegg. Gjenstand for vedtak var også her «opplæringsplanen med ressurstildeling». Skolen anvendte i hovedtrekk samme standardskjema som Nordbyen skole, med samme ressursdifferensiering (men med svømmetime og utstyr/materiell som egne kategorier). Den samme fotnoten vedrørende organisering av undervisningen ble benyttet. I ett tilfelle ble «logopedtime» vedtatt (elev nr. 5), men uten at omfanget var angitt. Det var presisert i vedtakene om, og eventuelt i hvilket omfang, assistentressursen kunne deles.

For én elev manglet rektors vedtak i de dokumentene som ble gjennomgått (elev nr. 11).

*Groven skole* benyttet også et skriv til foreldrene, med samlet opplæringstilbud og vedtak som vedlegg. Også her var opplæringsplanen med ressurstildeling gjenstand for vedtak. Det var presisert om assistentressursen kunne deles. Samme mal for avkrysning samt fotnoten som er beskrevet over, ble brukt.

*Hjelset skole* benyttet ikke standardisert skjema med vedlegg, men sendte i stedet brev til foreldrene med opplysning om hva vedtaket gikk ut på. Det var kun den tildelte ressursen som ble vedtatt og angitt i form av timer i uken. Det ble skilt mellom assistent og lærer/spesialundervisning, og det ble angitt i hvilken grad ressursen kunne deles.

For én elev hadde rektor brukt formuleringen «(s)kolen har nå fått tildelt x timer pr uke assistent til A» (elev nr. 1), mens det for elev nr. 4 het at det er «nå tildelt» et visst antall timer. Formuleringene gjorde det uklart hvem som fattet vedtak; særlig den første formuleringen syntes å vise til at andre (dvs. kommunen sentralt) fattet enkeltvedtaket.

### 5.2.2 Spørsmål til kommunen

Kommunen ble spurt om den vil innføre retningslinjer omkring bruken av begrepene årstimer og uketimer. Dessuten var det ønskelig at kommunen kommenterte skolens utforming av sine vedtak, og spesielt skolene Kviltorp, Nordbyen og Groven sin praksis med uklar notehenvielse og bruk av avkrysningsfelt uten nærmere beskrivelse av de begrepene som nyttes.

Det var også ønskelig med kommunens kommentarer til praksisen ved Hjelset skole om kun å fatte vedtak om ressursomfang.

### 5.2.3 Skolesjefens svar

Skolesjefen redegjorde for at begrepet «årstimer» følger av L97, der det bl.a. heter at skolene får «betre høve til fleksibel tidsbruk, bl.a. i årsplanlegginga, i periodeundervisning, til temaorganisering av opplæ-

ringa og til prosjektarbeid». Begrepet «uketimer» var ifølge skolesjefen vanlig tidligere og er lettere for bl.a. foreldre og elever å forstå. Skolesjefen opplyste også at begge begreper nok vil bli brukt fortsatt, men med årstimetallet som utgangspunkt. Han siterte bl.a. rektor ved Kviltorp skole, som opplyste at det for skoleåret 2001/2002 er angitt lærerressurs i årstimer, og i parentes angitt gjennomsnitt per uke. Angivelse i årstimer gir etter hennes syn samme fleksibilitet som i forhold til skolens andre elever. Assistentressursen blir gitt i uketimer (klokketimer).

Skolesjefen viste deretter til avdelingssjef Lerø, som redegjorde for begrepene «årstimer til ordinære hjelpe- og støttetimer» og «timer til spesialundervisning». Lerø opplyste at omfanget av spesialundervisning er summen av det timetall som er nødvendig for å gjennomføre elevens IOP, og at spesialundervisningen også kan organiseres innenfor klassens ressurs til tilpasset opplæring gjennom hjelpe- og støttetimer.

Bruken av fotnote med en tekst som delvis var i strid med teksten i den aktuelle rubrikken, ble av rektor ved Kviltorp skole forklart ut fra elevens behov: «Elevens uketilbud er ikke statisk slik at undervisningen er helt lik året igjennom, ved at en enten er i smågrupper, alene eller i klassen. En elev som har særskilte behov skal følge klassen så langt det er mulig. Da må skolen også ha den muligheten til fleksibilitet som en har med de andre elevene – derfor denne fotnoten.» (s. 19).

Praksisen ved Hjelset skole om kun å fatte vedtak om ressursomfang, ble fra rektors side forklart med at IOP danner grunnlaget for søknaden, og ligger i bunn for spesialundervisningen. Skolesjefen fremholdt for sin del at IOP i så fall må inngå i vedtaket, og han ville be rektor «om å være tydeligere og mer presis i sine vedtak».

### 5.2.4 Mine merknader

Loven har ingen særskilte regler om hvordan vedtaket skal utformes eller hva det skal inneholde; det kreves kun at det treffes «vedtak om spesialundervisning etter § 5–1» (§ 5–3 første ledd). Vedtaket skal derfor vise opplæringstilbudet (§ 5–1 annet ledd). Det må også være skriftlig, jf. fvl. § 23. I forarbeidene til opplæringsloven er det understreket at «vedtaket bør være så klart og fullstendig at det ikke etterlater tvil om hva slags opplæringstilbud den enkelte elev skal få» (NOU 1995: 18 s. 128 annen spalte). Dette er for øvrig i tråd med ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk. Det forutsettes videre samme sted i forarbeidene at IOP kan gjøres til en del av vedtaket.

I de skolene som ble undersøkt herfra, var det mange eksempler på at utformingen av vedtakene ikke var tilfredsstillende. For det første vil jeg peke på at det kunne være vanskelig å få full oversikt over det samlede tilbudet. Når begrepene årstimer og uke-

timer nyttes om hverandre i vedtaket, må det en omregning til for å få en oversikt over samlet årsressurs til eleven eller den samlede (gjennomsnittlige) ukeressursen; uketimetallet må multipliseres med 38 og årstimetallet må deles med 38. Etter mitt syn bør det av vedtaket fremgå klart og lettfattelig hva den samlede ressursen er. Siden begrepet årstimer ikke nyttes i dagligtalen, bør en ressursangivelse i antall årstimer forklares nærmere. Praksisen ved Kviltorp skole fra skoleåret 2001/2002 med å angi ressursen i årstimer og samtidig skrive i parentes gjennomsnittlig timetall per uke, synes således å være gunstig.

For det andre er utformingen av vedtak gjennom avkrysningsfelt problematisk, slik det har vært gjort ved skolene Kviltorp, Nordbyen og Groven. På skjemaene som viser opplæringstilbudet, nyttes bl.a. ett avkrysningsfelt for «spesialundervisning» og et annet for ressurser «innenfor klassetrinnets ordinære hjelpe og støttetimer». En slik differensiering kan være vanskelig å forstå for eleven og dens foresatte når kategoriene ikke forklares nærmere. Undersøkelsen har vist at misforståelser knyttet til det samlede ressursomfanget syntes å ha sitt utspring i bruken av ulike ressurskategorier. Der begge feltene er krysset av, kan det være uklart om vedtaksmyndigheten har tildelt ressurser til den enkelte elev både fra budsjettposten spesialundervisning og fra ressurser som er avsatt til tilpasset opplæring. Undersøkelsen viste at både foreldre og vedtaksmyndigheten kunne ha problemer med å tolke vedtaket i ettertid. Jeg vil derfor anbefale at det samlede tilbudet til eleven går klart og entydig fram av vedtaket, slik det også fremgår av lovens forarbeider.

I den foreløpige rapporten gav jeg følgende eksempel på vedtak om ressurstildeling: «38 årstimer innenfor klassetrinnets ordinære hjelpe og støttetimer», «228 årstimer spesialundervisning», «4 timer i uka» assistent som «må sees noe i sammenheng med andre elever på trinnet» samt «logopedtime». Dette forstås slik at vedtaket innebærer et (gjennomsnittlig) uketilbud på 7 (1 + 6) timer lærerressurs (til sammen 266 årstimer : 38) samt 4 timer assistentressurs i uka i tillegg til en ubestemt logopedressurs (elev nr. 5 ved Kviltorp skole). En annen måte å beskrive vedtaket på er en samlet årsressurs fordelt på lærer og assistent på 418 timer i tillegg til logoped. Etter mitt syn er dette et illustrerende eksempel på et uklart vedtak med en uheldig utforming.

En tredje innvending er at vedtakene ved skolene Kviltorp, Nordbyen og Groven delvis var selvmotsigende. I rubrikkene var organiseringen av undervisningen nærmere angitt; spesialundervisningen skulle gis som enetimer eller i smågrupper, mens ressursen «innenfor klassetrinnets ordinære hjelpe og støttetimer» skulle gis i gruppe eller ved to lærere i klassen. I fotnoten het det imidlertid at «det er elevens behov som til en hver tid er avgjørende (for) hvorvidt undervisningen skal bli gitt som enetimer, gruppetime eller i full klasse. Dette kan derfor variere gjennom

skoleåret.» Teksten i fotnoten står altså delvis i motstrid med teksten i rubrikkene, noe som er uheldig. Hvis meningen er å gi skolen full fleksibilitet, slik rektor ved Kviltorp skole anfører, bør teksten i rubrikkene endres.

Jeg har merket meg at skolesjefen er enig i at et vedtak som kun går ut på ressursomfang (slik det ble gjort ved Hjelset skole), ikke er tilstrekkelig. Jeg viser her til uttalelsene i lovforarbeidene om at vedtak «som berre tildeler eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare krava til innhaldet i eller til den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa», ikke er nok (Ot.prp. nr. 46 (1997–98) på s. 169 annen spalte). Videre har jeg merket meg skolesjefens opplysninger om at det vil bli utarbeidet veiledende materiell om bl.a. utforming av vedtak etter SUs innspill. Jeg forutsetter at det også tas hensyn til mine merknader i det videre arbeidet.

### 5.3 Begrunnelse

#### 5.3.1 Funn

Undersøkelsen viste at skolene i sine standardvedtak i hovedsak viste til de *reglene* vedtaket bygde på, nemlig opplæringsloven § 5–1 (ofte benevnt som § 5.1). Hjelset skole, som ikke brukte standardbrev/-vedtak, manglet imidlertid lovhensvisning. Innholdet i § 5–1 første ledd (om «tilfredsstillande utbytte» som kriterium for rett til spesialundervisning) var for de fire andre skolenes vedkommende beskrevet. Når det gjaldt bestemmelsens annet ledd om opplæringens innhold («forsvarleg utbytte» som nøkkelbegrep), var det større variasjoner. Kviltorp skole siterte i sitt standardbrev deler av lovteksten og knyttet begrunnelsen for det enkelte vedtak til lovens ordlyd. Nordbyen skole og Groven skole manglet en generell gjengivelse/beskrivelse av regelen. I forhold til den enkelte elev nyttet skolene begrepet «likeverdig» (opplæringstilbud). Videre het det i standardbrevet at den enkelte elev, ut fra de ressurser som skolen har fått tildelt, «vil ha omtrent de samme sjansene til å nå de mål som er realistiske å sette for han (henne), som andre elever har for å realisere sine mål med skolens ordinære opplæringstilbud». Kvam skole manglet helt en gjengivelse av – eller en begrunnelse knyttet direkte opp til – lovens ordlyd/regelens innhold. Hjelset skole manglet som nevnt lovhensvisning og gjengav heller ikke regelen. Begrunnelsen kunne imidlertid være knyttet til begrepet «likeverdig» opplæringstilbud i forhold til andre elever.

Når det gjaldt det *faktum* vedtakene bygde på, inneholdt vedtakene selv få opplysninger. Ingen hadde en samlet fremstilling av faktum, men deler av relevante faktiske opplysninger var nevnt ulike steder i vedtakene. For de fire skolene som nyttet standardbrev, var PPTs sakkyndige vurdering samt IOP nevnt. Det fremgikk imidlertid ikke hvilket grunnlag for øvrig rektor hadde for å treffe vedtak. Det var for



eksempel ikke noen henvisning til årsrapport(er) eller øvrige rapporter, testresultater og dokumenter som fulgte elevmappene. Det var derfor ikke mulig å se om rektor faktisk hadde gjennomlest og tatt i betraktning den dokumentasjon som forelå. Kun unntaksvis var det henvist til søknaden. I et par tilfeller var det også truffet vedtak om en spesifisert ressurs som heller ikke fremgikk av søknaden (opphold ved ressursstasjon for elev nr. 6 og 12 ved Kviltorp skole).

Gjennomgående inneholdt vedtakene heller ikke opplysninger om nåværende opplæringstilbud, innholdet av PPTs tilråding (i de tilfeller det var angitt behov for en bestemt ressurs og/eller kompetanse) og ressursforutsetningene i IOP/halvårsrapport. Som regel var det heller ikke opplyst noe om klassestørrelsen og klassesituasjonen for øvrig. Derved var det vanskelig å få en samlet oversikt over elevens situasjon og betydningen av vedtaket (som jo for de fleste vedkommende innebar nedskjæring i forhold til søknaden). Først i klageomgangen var en del slike opplysninger samlet gjennom utfylling av SUs klageskjema.

Når det gjaldt *begrunnelsen for øvrig* (herunder skjønn), var denne kort og standardpreget. Individuelle begrunnelser var, med få unntak, fraværende (bl.a. elev nr. 1 og 3 ved Hjelset skole). Selv om enkelte elever opplevde å få en kraftig nedskjæring av ressurser i forhold til søknaden, manglet en individuell begrunnelse. Til illustrasjon fikk elev nr. 2 ved Kvam skole ca. 1/5 av den ressursen det var søkt om, uten noen begrunnelse. Rektor viste kun til IOP, som imidlertid forutsatte den omsøkte ressursen. Et annet eksempel er elev nr. 4 ved Kviltorp skole, som uten noen individuell begrunnelse også fikk bare 1/5 av omsøkte ressurs. Rektor viste til opplæringsplanen og til at eleven ville få et «forsvarlig utbytte» i forhold til øvrige elever. Uten noen nærmere forklaring er det imidlertid vanskelig å forstå hvordan utbyttet kunne være forsvarlig med en såpass stor nedskjæring i forhold til skolens egen angivelse av ressursbehov. For elev nr. 3 ved Nordbyen skole var det heller ikke noen individuell begrunnelse, trass i at eleven fikk avslag på sin søknad (om 11 timer i uken til assistent). Gjennomgående ble det heller ikke grunnlagt hvorfor det ble truffet vedtak om en viss kompetanse (for eksempel assistent), når søknaden/IOP forutsatte en annen kompetanse (typisk lærer).

Av standardbegrunnelsene til skolene Kviltorp, Groven og Nordbyen fremgikk det at rektor anså lovens vilkår om opplæringens innhold for å være oppfylt (se over). Av standardbrevene ved Kvam skole fremgikk det ikke om rektor hadde vurdert dette.

Når det gjaldt begrunnelsen ved *avvik fra PPTs tilråding*, kom dette sjelden på spissen. Årsaken var at tilrådingene gjennomgående var generelle og upresise i forhold til opplæringens innhold og omfang, se pkt. 2.2.2 foran. Det ble ikke funnet noen

eksempler på at PPT utvetydig hadde tilrådd spesialundervisning, uten at rektor hadde fattet vedtak etter opplæringsloven kap. 5. Derimot var det noen få eksempler på avvik i forhold til tilrådd omfang eller kompetanse. I disse tilfellene forelå ingen begrunnelse fra skolens side for hvorfor opplæringstilbudet likevel ble ansett å oppfylle retten etter § 5–1. For elev nr. 1 ved Kviltorp skole var det tilrådd «spesialpedagogisk kompetanse» (oppfattes herfra som lærerkompetanse med tilleggsutdanning innen spesialpedagogikk), mens vedtaket kun omfattet «spesialundervisning». For elev nr. 14 ved Nordbyen skole hadde PPT tilrådd et visst timetall som ikke ble vedtatt. For elev nr. 3 ved Kvam skole ble det tilrådd støtte «gjennom hele skoledagen», noe som ikke ble fulgt opp i vedtaket. Her var det imidlertid ikke helt klart om PPT mente at det var behov for ekstraresurser gjennom hele skoledagen.

### 5.3.2 Spørsmål til kommunen

Kommunen ble spurt om den ville vurdere behovet for endringer i forhold til rektorenes begrunnelser for vedtak.

### 5.3.3 Skolesjefens svar

Skolesjefen svarte at det var behov for endringer, og at dette allerede var tatt opp på flere rektormøter. SU hadde også satt fokus på forholdet. Skolesjefen opplyste videre at det ville bli utarbeidet «nytt veiledende materiell basert på utdanningsdirektørens innspill om både vedtaksutforming, grunngevingen og info om klagerett m.m.»

### 5.3.4 Mine merknader

Enkeltvedtak skal begrunnes, og begrunnelsen skal som utgangspunkt gis samtidig med at vedtak treffes (forvaltningsloven § 24 første ledd). Den skal være skriftlig. Kravene til begrunnelsens innhold er treleddet, jf. forvaltningsloven § 25: Begrunnelsen skal for det første vise til «de regler vedtaket bygger på», med mindre parten kjenner reglene. Reglens innhold skal også gjengis i den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket. For det andre skal «de faktiske forhold som vedtaket bygger på» nevnes. Hvis de faktiske forhold (bl.a.) er beskrevet i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere fremstilling tilstrekkelig. For det tredje bør de «hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn» nevnes. Dessuten har opplæringsloven en særregel om begrunnelse i § 5–3 siste ledd: Ved avvik fra den sakkyndige vurderingen «skal grunngevinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen --- meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5–1 ---».

Undersøkelsen har vist gjennomgående mangler i forhold til disse kravene. I vedtakene ved Hjelset

skole manglet lovhenvi­sing og redegjørelse for innholdet i reglene. For de andre skolene var det eksempler på mangelfulle redegjørelser for innholdet i opplæringsloven § 5–1 annet ledd. For alle skolene var beskrivelsen av de faktiske forhold som vedtakene bygde på, gjennomgående svært mangelfull. Det var som nevnt ikke mulig å se hvilket grunnlag rektor hadde for sitt vedtak, og det var i det hele tatt vanskelig å få en god oversikt over elevens situasjon og konsekvensene av vedtaket.

Begrunnelsene var også standardpreget, og bare unntaksvis fremkom en individuell begrunnelse. Dette må kritiseres særlig sett i lys av søknadsprosedyren og resultatene for skoleåret 2000/2001: Når ressurstildelingen ble langt lavere enn det var søkt om, basert på en konkret og tilsynelatende realistisk vurdering fra skolens side, må det i alle fall forventes en individuell begrunnelse. I denne sammenheng viser jeg til følgende uttalelse i lovens forarbeider (NOU 1995: 18 på s. 128 første spalte): «Jo større avviket er, jo større krav bør stilles til vedtaksorganets vurdering og begrunnelse.» Uttalelsen er riktignok knyttet til avvik fra PPTs tilråding, men kan sies å gi uttrykk for et generelt prinsipp der vedtaket avviker fra angitt og begrunnet behov. Jeg viser for øvrig til pkt. 3.4 foran om rektors ulike roller og behovet for tydeliggjøring.

Der vedtaket avvok fra PPTs tilråding, hadde ikke rektor begrunnet vedtaket slik opplæringsloven krever. Også dette må kritiseres.

Jeg har merket meg at skolesjefen har erkjent at det er behov for å ta fatt i denne siden ved saksbehandlingen, og at det foreligger konkrete planer for hvordan dette nå skal følges opp.

## 5.4 Informasjon i vedtakene

### 5.4.1 Funn

Gjennomgående inneholdt vedtakene tilfredsstillende opplysninger om så vel klagerett, klagefrist, klageinstans og nærmere fremgangsmåte. De foresatte ble også rutinemessig oppfordret til å ta kontakt med skolen/rektor.

Ingen av vedtakene gav opplysning om retten til dokumentinnsyn eller inneholdt informasjon som nevnt i vl. § 27 fjerde ledd (om bl.a. adgangen til å få tilkjent saks­kostnader etter klage, jf. fvl. § 36).

### 5.4.2 Spørsmål

Herfra ble det spurt om kommunen så behov for endringer også på dette punktet.

### 5.4.3 Skolesjefens svar

Skolesjefen erkjente at informasjonen til foreldrene generelt syntes å være mangelfull, og dette gjaldt nesten i alle faser av prosessen. Han viste til planene om å utarbeide veiledende materiell.

### 5.4.4 Mine merknader

I fvl. § 27 tredje ledd er det fastslått at underretning om vedtak bl.a. skal gi «opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter». I fjerde ledd er det stilt krav om ytterligere informasjon «når forholdene gir grunn til det».

Vedtakene manglet opplysning om retten til dokumentinnsyn slik fvl. krever, noe som må kritiseres. Jeg forutsetter at kommunen sørger for at informasjon om dette rutinemessig blir gitt i vedtakene. Ingen av vedtakene inneholdt informasjon som nevnt i § 27 fjerde ledd om bl.a. adgangen til å få tilkjent saks­kostnader ved omgjøring av vedtak. Jeg har merket meg at skolesjefen er klar over lovens krav og vil iverksette tiltak. Ut over dette har jeg ingen merknader.

## 6. Klagebehandlingen

### 6.1 Første gangs behandling av klagen i kommunen

#### 6.1.1 Funn

Av de totalt 43 undersøkte sakene var 16 saker påklaget, hvorav en senere ble omgjort av rektor ved Groven skole. Flere av disse klagenes var ikke journalført ved skolens kontor. I møte med Kvam skole ble det opplyst at rutinene der var lagt om, slik at innkommet post nå blir journalført.

Det ble ikke funnet noen saker i det gjennomgåtte materialet der rektor etter klage hadde omgjort tidligere vedtak, med unntak av ovennevnte sak, der rektor omgjorde sitt vedtak på grunn av økte tilleggsbevilgninger fra skolesjefen. (Rektor ved Kvam skole har imidlertid i brev 14. februar 2001 til skolesjefen opplyst at skolen ved fornyet gjennomgang imøtekom klagen for en elev, men det er ikke funnet dokumentasjon på dette.) Gjennomgangen av klagesakene gav inntrykk av at det ikke ble tatt noe reelt standpunkt til klagegrunnlaget fra rektorens side, slik fvl. § 33 annet ledd forutsetter. Dette gjaldt selv om det unntaksvis var fremkommet nye opplysninger fra foreldrene. I de fleste klagesakene hadde rektorene foruten å utfylle et standardskjema utferdiget av SU, laget et oversendelsesbrev der vedtakene ble spesielt begrunnet ut fra de tildelte ressurser.

Et eksempel er oversendelsesbrev 21. juni 2000 fra rektor ved Nordbyen skole til SU hvor det først er gitt en redegjørelse for de ressurser som er stilt til rådighet for eleven. Deretter ble det gitt følgende begrunnelse:

«Nordbyen skole har utnyttet alle de ressurser en har til rådighet. Dersom A skal få tildelt flere ressurser må enten noen andre miste det de er blitt tildelt eller skolen blir tilført større ressurser» (elev nr. 1).

I oversendelsesbrev 21. juni 2000 fra Kvam skole til skolesjefen heter det at «skolen har ikke flere

timer til fordeling som gjør at vedtak kan endres» (elev nr. 8).

Ved Kviltorp skole kunne det se ut som det ikke var utferdiget noe oversendelsesbrev. Standardskjema fra SU var derimot utfylt uten at det tydelig fremgikk om klagen var vurdert.

I de sakene der rektorene hadde skrevet en uttalelse til klageinstansen, syntes det å være noe ulik praksis med hensyn til om kopi ble oversendt klagerne, slik fvl. § 33 fjerde ledd krever.

Klagesakene ble sendt via skolesjefen, som heller ikke omgjorde noen av sakene. Det fremgikk ikke at skolesjefen vurderte klagen. Alle klagesakene ble videresendt skolevis fra skolesjefen til SU, og oversendelsesbrevet dit ble sendt med gjenpart til foreldrene.

### 6.1.2 Spørsmål til kommunen

Under henvisning til arkivforskriften 11. desember 1998 nr. 1193 § 2–6 ble kommunen bedt om å redegjøre for de retningslinjene som ble fulgt for føring av postjournaler ved skolene.

Det ble også bedt om en redegjørelse for hva som var bakgrunnen for at rektorene ikke synes å ha tatt konkret stilling til de fremsatte anførselene i klagen, selv ikke når det var fremkommet nye opplysninger. Det ble i denne sammenheng stilt spørsmål om dette innebar at rektorene (og skolesjefen) anså seg bundet av den foretatte ressurstildelingen, slik at de i realiteten ikke hadde mulighet til å omgjøre egne vedtak, slik fvl. § 33 forutsetter. Videre ble det stilt spørsmål om skolesjefen foretok en reell vurdering av klagen, og hvorfor klagesakene ble sendt via skolesjefen, hvis dette ikke var tilfellet.

Kommunen ble også bedt om å redegjøre for gjeldende praksis med hensyn til rektorenes plikt til å orientere klagerne i forbindelse med oversendelse av uttalelser til klageinstansen, jf. fvl. § 33 fjerde ledd, og om det var gitt retningslinjer på dette området.

### 6.1.3 Skolesjefens svar

Skolesjefen opplyste at Molde kommune ikke hadde utarbeidet retningslinjer for føring av postjournaler ved skolene ut over det som følger av arkivforskriften. Skolesjefen journalfører imidlertid dokumenter knyttet til spesialundervisning, og det er opprettet en egen mappe på hver elev. Det pågikk videre en omlegging til elektronisk journalføring av inn- og utgående post i hele kommunen, noe som også omfattet skolene.

Skolesjefen opplyste videre at rektorene var bundet av den totale ressurstildelingen til sin skole når de behandlet klagesakene, noe som medførte at rektorene følte at de hadde små muligheter til å imøtekomme klagen. Men rektorene hadde en mulighet til å «øke ressursbruken til spesialundervisning ved å ta av delingstimer og/eller timer til hjelpe-/støttetil-

tak». Dette var bakgrunnen for at de ikke hadde «gått så langt inn i anførselene». Skolesjefen beskrev dette som en svakhet ved ordningen i Molde. For at rektorene skal kunne gis mulighet til å omgjøre vedtak ved klagebehandling, ville skolesjefen sørge for at det i forbindelse med skoleåret 2002/2003 blir «opprettet en reservekvote på skolesjefens hånd, som kan brukes overfor skolene i form av tilleggsbevilling bl.a. ved klager».

Skolesjefen var ikke delegert myndighet til å fatte vedtak og vurderte derfor ikke klagen nærmere. Skolesjefen opplyste også at klagesakene ble oversendt samlet fra den enkelte skole til SU fordi SU forholdt seg til den enkelte kommune ved den instans som har ansvaret for grunnskolen (for Molde er dette skolesjefen). En slik fremgangsmåte gav også skolesjefen mulighet til å følge med på at «prosedurene fungerer, og vi kan også gripe inn dersom vi ser det som nødvendig».

Det ble videre fremholdt at skolene skulle være kjent med gjeldende retningslinjer for rektorenes plikt til å informere klagerne ved oversendelse av uttalelser til klageinstansen.

### 6.1.4 Mine merknader

Jeg forutsetter at kommunens omlegging til elektronisk journalføring av inn- og utgående post er i tråd med arkivforskriften, og at det gis nødvendig opplæring til skolene. Dette vil sikre at alle inngående og utgående saksdokumenter «som har verdi som dokumentasjon» blir journalført, jf. arkivforskriften § 2–6.

Et vedtak om spesialundervisning er et enkeltvedtak og fvl.s saksbehandlingsregler for enkeltvedtak gjelder. Bestemmelsene om saksforberedelse ved enkeltvedtak og utformingen av selve vedtaket m.v. i fvl. kapittel IV og V er gitt tilsvarende anvendelse i klagesaker, jf. fvl. § 33.

Ifølge fvl. § 33 annet ledd skal underinstansen foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Denne kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet.

Ut fra de opplysninger som foreligger i de undersøkte klagesakene, uttalelsene i oversendelsesbrevne fra skolene til skolesjefen (der det bl.a. fremgår at de samlede tildelte ressursene ikke tillater omgjøring) og skolesjefens uttalelse om at skolene bl.a. ut fra de tildelte ressursene har små muligheter til å imøtekomme klagen, synes det som om det har vært økonomien og ikke den enkelte elevs behov for spesialundervisning som har vært avgjørende for kommunens vurdering av klagesakene. En slik mangel på reell fornyet vurdering av tildelingen (og eventuell vedtaksendring av de innkomne klagesakene) er ikke i samsvar med fvl. § 33 annet ledd.

Jeg finner i denne sammenheng grunn til å understreke betydningen av at de midlene som stilles til rådighet for denne gruppen elever blir bestemt på

grunnlag av en forsvarlig kartlegging av disse elevens særskilte behov og rettigheter etter loven. Først da vil kommunen kunne foreta de vurderinger/endinger som fvl. § 33 annet ledd forutsetter i klageomgangen, jf. mine avsluttende merknader under pkt. 8.5.

Jeg har merket meg opplysningene om at Molde kommunestyre høsten 2001 vedtok en tilleggsbevilgning på kr. 1.4 millioner til dekning av økte kostnader som følge av klagebehandlingene både for 2000/2001 og 2001/2002, og at kommunen ved behandlingen av budsjettet for 2002 har lagt inn økte midler for å sikre et tilsvarende nivå på spesialundervisningen. Dette er positivt. Det er videre positivt at skolesjefen for skoleåret 2002/2003 vil opprette en reservekvote (på skolesjefens hånd) som kan gi mulighet til omgjøring av påklagde vedtak. Dette kan bidra til at klagebehandlingen i kommunen blir mer reell, slik fvl. forutsetter. Dette forutsetter imidlertid at rektorene får en reell økonomisk mulighet til å foreta en ny vurdering av klagernes behov, og til å omgjøre vedtak i de tilfeller det er grunnlag for det. Da skolesjefen ikke har opplyst hvordan denne nye ordningen skal gjennomføres rent praktisk, har jeg ikke grunnlag for å vurdere den nærmere.

Jeg har for øvrig forståelse for at det er hensiktsmessig at alle klagesakene sendes via skolesjefen til SU, men jeg forutsetter at en slik fremgangsmåte ikke forsinker saksbehandlingen slik at endelig vedtak foreligger i god tid før skolestart.

Selv om det er slik at skolene skal være kjent med plikten etter fvl. § 33 fjerde ledd til å sende kopi av rektorenes uttalelse i klagesaken til partene, vil jeg likevel, på bakgrunn av de funn som er gjort, anbefale at skolesjefen innskjerper denne plikten overfor skolene.

## 6.2 Første gangs behandling av klagesakene ved SU

### 6.2.1 Funn

I brev 4. september 2000 til Molde kommune opplyste SU at alle klagesakene vedrørende spesialundervisning i grunnskolen ble tilbakesendt kommunen for ny vurdering/gjennomgang. Begrunnelsen var at SU ved gjennomgang av klagen hadde «spørsmål til om alle sakene var godt nok opplyst (jf. fvl. § 17) til at det var forsvarlig å gjøre vedtak og behandle klagen ved statens utdanningskontor». Kommunen ble bedt om å gjennomgå de sakkyndige vurderingene på nytt slik at disse ble i samsvar med opplæringsloven § 5–3. Videre viste SU til at et vedtak ikke alene kan begrunnes ut fra økonomiske ressurser. SU uttalte i den forbindelse at «det må gå klart fram hvilke opplæringstilbud elevene får og dermed hvordan skolen kan gjennomføre elevens behov for opplæringstilbud slik det kommer fram i den sakkyndige vurderinga». Det ble videre pekt på

at IOP må revideres i samsvar med det fattede vedtaket.

### 6.2.2 Spørsmål til SU, kommunen og PPT

I den foreløpige rapporten ble det spurt om det var foretatt en individuell vurdering av hver enkelt klagesak i forhold til om den var tilstrekkelig opplyst til at vedtak kunne fattes, jf. fvl. § 17. Videre ble det stilt spørsmål om ikke en samlet tilbakesending, der SU i generelle ordelag påpekte hvordan en sakkyndig vurdering og vedtak skulle være utformet, gav dårlig veiledning til kommunen og PPT i forhold til hva som er mangelfullt i den enkelte sak.

### 6.2.3 Svar fra SU, skolesjefen og PPT

SU opplyste at situasjonen ved utdanningskontoret i juli/august 2000 når det gjaldt klagesaker etter kapittel 5 i opplæringsloven, var ekstraordinær. Majoriteten av klagen kom fra seks kommuner.

SU hadde gjennomgått alle klagesakene, og fant at disse var mangelfullt utredet eller preget av manglende/utilstrekkelige begrunnelser. Vilåret i fvl. § 17 første ledd om at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, var etter SUs mening ikke oppfylt. SU beskrev manglene som så generelle at en fant det mest hensiktsmessig med en samlet tilbakesending. Det ble avholdt møte med Molde kommune 30. august 2000. I dette møtet deltok både skolesjef, avdelingssjef for grunnskolen og PPT-leder. Hensikten med møtet var ifølge SU «å få kommunene til å revurdere vedtakene, og tilføre sakene ytterligere opplysninger, forbedre underretningen til parten og utarbeide bedre begrunnelser». SU gav videre «veiledning i hva som var mangelfullt i klagesakene», noe som også «gav kommunen mulighet til å revurdere ressurstildelingen».

SU opplyste at denne samlede tilbakesendingen i mange tilfeller hadde ført til positive resultater. For skoleåret 2001/2002 var klagesakene gjennomgående bedre utredet. Videre mente SU at det var «en positiv tendens i retning av at kommunene i fylket i større utstrekning legger til rette for å redusere antall enkeltvedtak etter kapittel 5, og heller legger ekstra ressurser i det ordinære opplæringstilbudet». Tallet på klagesaker etter §§ 5–1 og 5–7 pr. 1. oktober 2001 hadde gått ned fra 177 til 90. En slik reduksjon hadde derimot ikke funnet sted i Molde kommune der klagetallet var tilnærmet uendret. SU hadde på den annen side registrert «framgang når det gjelder kvaliteten på saksutredningene», mens underretning om vedtaket til parten og begrunnelsen i mange tilfeller fortsatt var «utilfredsstillende».

Skolesjefen opplyste på sin side at drøftingene i ovennevnte møte 30. august 2000 viste at noen skoler hadde foretatt en tilfredsstillende behandling av klagesakene. Det ble ikke synliggjort hvilke skoler dette var, og det var derfor et sterkt ønske fra skolene om at det ble opplyst hvilke skoler som hadde be-

handlet klagesakene i samsvar med gjeldende lovverk, slik at disse kunne benyttes som eksempler. Skolesjefen var enig i dette, og han stilte seg uforstående til hvorfor ikke SU opplyste hvilke skoler som hadde behandlet klagesakene i samsvar med loven. En retur av alle klagesakene førte ifølge skolesjefen til «irritasjon, frustrasjon og oppgitthet».

PPT opplyste at den enkelte rektor hadde bedt tjenesten om å foreta en individuell vurdering av hver enkelt klagesak. PPT oppfattet at bakgrunnen for denne henvendelsen var at Molde kommune mente at den sakkyndige vurderingen ikke var i samsvar med oppl § 5–3. PPT valgte å se på denne henvendelsen som en anmodning om å komme med eventuelle tilleggsopplysninger eller vurderinger som ikke var tatt med i tidligere utarbeidet vurdering(er). Så langt kontorlederen ved PPT hadde oversikt, mente han at det ble foretatt en individuell vurdering av hver enkelt klagesak. Resultatet av dette var at det i noen få tilfeller ble utarbeidet ny sakkyndig vurdering. PPT gav videre uttrykk for at en samlet tilbakesending gav dårlig veiledning til vedtaksmyndigheten og PPT.

#### 6.2.4 Mine merknader

Det følger av opplæringsloven § 15–2 at det er departementet som er klageinstans for enkeltvedtak i grunnskolen. Departementet har i rundskriv F-23–99 delegert denne myndigheten til utdanningsdirektørene.

I fvl. §§ 33 og 34 er det gitt regler om klageinstansens kompetanse, mens § 35 omhandler adgangen til å omgjøre vedtak.

I fvl. § 33 siste ledd fremgår det videre at klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtaket treffes, og den kan pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser m.v.

SUs opplysning om at manglene i klagesakene var så generelle at dette tilsa en samlet tilbakesending, synes å stå i kontrast til skolesjefens opplysninger om at det i møtet 30. august 2000 fremkom at noen skoler hadde behandlet klagesakene «tilfredsstillende – mønstergyldig». Jeg har ikke tilstrekkelig grunnlag for å kunne ta stilling til denne uenigheten. Men dersom skolesjefens opplysning er riktig, kan jeg ikke se at det var riktig eller hensiktsmessig av SU å tilbakesende alle sakene samlet slik det ble gjort i denne saken.

Jeg finner i denne sammenheng grunn til å understreke at det er klageinstansens klare plikt å foreta en individuell gjennomgang av hver enkelt sak. Hensett til klagerens behov for et raskt vedtak, må det videre foretas en kritisk vurdering av om det er nødvendig å tilbakesende saken til førsteinstansen eller om de manglende opplysningene kan innhentes fra kommunen i forbindelse med SUs klagebehandling.

Skolesjefens og PPTs reaksjoner på denne type

saksbehandlingen, viser iallfall at fremgangsmåten gav dårlig veiledning til vedtaksmyndigheten/PPT om hva som var mangelfullt i den enkelte sak. Dette var uheldig.

#### 6.3 Fornyhet behandling i kommunen

Skolesjefen utarbeidet 26. september 2000 et rundskriv til grunnskolene og PPT der det ble gitt anbefalinger for den videre saksbehandlingen. Rektorene behandlet etter dette klagesakene på nytt. Hovedinntrykket var at denne behandlingen sjelden tilførte ny informasjon om elevene. I noen saker var det imidlertid utarbeidet ny sakkyndig vurdering. IOP syntes videre gjennomgående å ha blitt revidert i samsvar med kommunens vedtak. Det ble heller ikke funnet saker der rektor omgjorde de påklagde vedtakene i forbindelse med den fornyede saksbehandlingen.

Innholdet i rektorenes nye oversendelsesbrev til skolesjefen/SU var også på dette stadium svært forskjellig utformet. Kvam og Groven skole gav en utfyllende redegjørelse for den fornyede behandlingen. Rektorene kommenterte her både den sakkyndige vurderingen, det fattede vedtaket og begrunnelsen, opplæringsplanen og forholdet mellom spesialundervisning/tilpasset opplæring. Det var videre varierte funn med hensyn til om rektorene hadde tilsendt kopi av den fornyede vurderingen til klagerne, slik fvl. § 33 fjerde ledd krever.

#### 6.4 Fornyhet klagebehandling av SU

Av de totalt 15 klagesakene som ble undersøkt, ble åtte omgjort helt eller delvis. Tallene for grunnskolen i Molde totalt var til sammenligning 31 klagesaker og 17 som helt eller delvis ble omgjort. Det var først og fremst omfanget av spesialundervisningen som ble endret av SU (og ikke selve innholdet, organiseringen e.l.). I de undersøkte sakene syntes vedtakene stort sett å være begrunnet i samsvar med reglene i forvaltningsloven § 24 og § 25.

### 7. Saksbehandlingstiden

#### 7.1 Funn

Hovedtyngden av søknadene var datert i mars 2000, mens rektorenes vedtak forelå i siste halvdel av mai 2000. Bakgrunnen for at vedtakene ble truffet siste halvdel av mai syntes å være at undervisningsstyrets vedtak om ressurstildeling til den enkelte skole først forelå 10. mai 2000.

Ved første gangs behandling av klagen over sendte rektorene sakene forholdsvis raskt til skolesjefen, som deretter sendte klagesakene skolevis til SU. Saksbehandlingstiden hos rektorene syntes å variere fra to dager til ca. tre uker. Saksbehandlingstiden ved skolesjefens kontor syntes å være fra seks til ni dager, regnet fra det tidspunkt klagen ble oversendt fra de respektive skolene til de ble videresendt skolevis til SU.

Det fremgikk av SUs brev 4. september 2000 til Molde kommune at klagesakene ble mottatt i perioden 23. juni til 14. juli 2000. Fra den første klagesaken kom inn til SU 4. september 2000 returnerte klagesakene, tok det med andre ord over to måneder.

Klagesakene ble ved den fornyede vurderingen oversendt fra de respektive skolene til skolesjefen i perioden 17. september 2000 til 24. oktober 2000. Skolesjefen videresendte deretter disse sakene med en del kommentarer skolevis til SU i brev av henholdsvis 3., 6. og 7. november 2000.

SU fattet endelig vedtak i sakene i perioden 16. november 2000 til 20. desember 2000, hvorav hovedtyngden av vedtak ble fattet 5. og 6. desember 2000. Foreldrene ble varslet direkte om vedtaket, med kopi til skolesjefen. Skolesjefen meddelte resultatet av klagebehandlingen til den enkelte skole i ettertid, i alt fra tre til nær fem uker etter at vedtak var fattet.

### 7.2 Spørsmål til kommunen og SU

I den foreløpige rapporten ble kommunen spurt om det var slik at rektorene ikke kunne fatte vedtak før ressurstildelingen hadde funnet sted. Videre ble det stilt spørsmål om det som nevnt i pkt. 5.1.1 var mulig med en oppmykning av gjeldende søknadsrutiner og/eller å fremskynde eller komprimere ressurstildelingen slik at vedtak ble fattet tidligere og klagebehandlingen ble avsluttet i god tid før skolestart. Under henvisning til SUs brev hit 31. januar 2000, der det fremgikk at SU hadde satt 1. mai som frist for oversendelse av klagesaker, ble det stilt spørsmål om ikke dette tilsa at saksbehandlingsrutinene burde legges om.

SU ble på sin side bedt om å opplyse hvorfor det tok såvidt lang tid å beslutte at alle sakene skulle tilbakesendes og hvorfor skolene ikke ble varslet direkte om vedtakene, slik at man unngikk ytterligere forsinkelser.

Kommunen ble også bedt om å redegjøre for hvorfor enkelte av klagesakene etter den fornyede vurderingen ble liggende i opptil 1 ½ måned før de ble videresendt til SU, herunder hvorfor ikke sakene kunne behandles og oversendes enkeltvis fra skolene, eventuelt direkte til SU, etterhvert som de kom inn.

### 7.3 Svar fra skolesjefen og SU

Skolesjefen viste til at hele prosessen vedrørende søknad om tildeling av spesialundervisning var fremskyndet f.o.m. skoleåret 2002/2003, idet Molde undervisningsstyre ville foreta ressurstildeling i februar 2002, jf. pkt. 5.1.2 foran.

Skolesjefen opplyste videre at han hadde lagt til grunn at SU ønsket at klagesakene skulle oversendes samlet fra hver skole. Da det i noen klagesaker var bedt om ny sakkyndig vurdering, medførte dette lang liggetid for alle klagesakene fra denne skolen.

For skoleåret 2001/2002 ble klagesakene sendt fortløpende til SU. Etter det opplyste kvalitetssikret skolesjefen klagen der følgende punkter ble kontrollert; søknad fra foreldrene med underskrift, sakkyndig vurdering i samsvar med opplæringsloven § 5–3, IOP og synliggjort justering, synliggjøring av samarbeid med foreldre i justeringsprosessen, vedlegg av halvårsrapport, begrunnet klage fra foreldre/foresatte, rektors begrunnelse og kontroll av aktuelle vedlegg. Det ble videre opplyst at klager som var mangelfulle ble returnert skolen.

SU opplyste at møtet med Molde kommune først ble avholdt 30. august 2000 fordi kommunens representanter ikke hadde anledning til å møte tidligere. Videre brukte kommunen «lang tid på å innhente nye fakta, og i tillegg ble ingen klager trukket etter ny vurdering». Det viste seg også at Molde kommune «i liten utstrekning hadde innhentet nye opplysninger, eller forbedret begrunnelsene/underretning til parten».

SU opplyste for øvrig at innarbeidet praksis var å sende underretning om vedtaket til kommunenivå, uten å sende kopi til den berørte skole. Dette var første gang SU hadde sett «eksempel på at iverksettingen blir forsinket på grunn av dette».

### 7.4 Mine merknader

Det følger av fvl. § 11 a at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold». Dette gjelder også i forhold til klageinstansen.

Endelig vedtak i klagesakene forelå først i november/desember 2000, og dette skyldtes flere forhold.

For det første forelå ressurstildelingen til den enkelte skole fra undervisningsstyret først 10. mai 2000. Dette medførte at vedtak ble fattet i siste halvdel av mai. Det var da litt over to måneder til skolestart og forholdsvis kort tid frem til sommerferien. I tillegg tok selve klagebehandlingen tid. Jeg kan derfor ikke se annet enn at det for SU var for kort tid frem til skolestart høsten 2000 til å fatte vedtak og for skolene til å tilrettelegge spesialundervisningen. Det er derfor positivt at hele behandlingsprosessen nå er fremskyndet, slik at vedtakene kan treffes tidligere.

Videre ble saksbehandlingen for skoleåret 2000/2001 forsinket i klageomgangen. Klagesakene ble tilbakesendt først to måneder etter at den første klagesaken kom inn til SU, og dette var etter min mening uheldig. Den skolevise oversendelsen fra skolesjefen til SU medført også visse forsinkelser. Siden hele saksbehandlingsprosessen nå er fremskyndet og endret og fordi skolesjefen etter det opplyste nå foretar en kvalitetskontroll og oversender klagesakene fortløpende til SU, finner jeg ikke grunn til å kommentere forhold knyttet til saksbehandlingstiden i kommunen for skoleåret for 2000/2001 ytterligere.

Generelt vil jeg imidlertid understreke at det er viktig at vedtakene blir truffet så tidlig at en eventuell klage kan avgjøres i god tid før skolestart.

Jeg kan ikke se at SU har gitt noen begrunnelse for hvorfor de respektive skolene ikke blir orientert om innholdet i SUs klagevedtak samtidig med skolesjefen. Når det i praksis har vist seg at SUs vedtak har blitt liggende i opptil 1 ½ måned på skolesjefens kontor før skolen blir varslet om vedtaket, er dette svært uheldig. Selv om foreldrene er varslet, kan likevel en slik forsinkelse i forhold til skolene i verste fall medføre en tilsvarende forsinkelse i gjennomføringen av spesialundervisningen. For å forhindre at dette gjentar seg, vil jeg anbefale at SU sender kopi av klagevedtaket til de respektive skolene samtidig som skolesjefen blir underrettet. Under alle omstendigheter må det innarbeides rutiner på skolesjefens kontor som sikrer en umiddelbar videreformidling og oppfølging i forhold til de aktuelle skolene.

## 8. Avsluttende kommentarer

### 8.1 Ulike rutiner – endringer

I den foreløpige rapporten pekte jeg på den til dels store forskjellen skolene imellom med hensyn til hvordan saksbehandlingen rundt tildeling av ressurser til spesialundervisning var lagt opp. Jeg bad kommunen vurdere behovet for en samlet gjennomgang av skolens rutiner med sikte på å veilede skolene og eventuelt innføre felles standarder.

I sitt svar har skolesjefen som nevnt i pkt. 5.3.3 opplyst at det er behov for endringer i skolens rutiner i forhold til begrunnelse for vedtak og informasjon til foreldrene. Det planlegges å utarbeide nytt veiledende materiell, som også skal gjelde utforming av vedtak. Videre har skolesjefen understreket betydningen av samarbeid med foreldrene, og en del forhold er allerede tatt opp på rektormøter og/eller planlegges fulgt opp. I tillegg satser skolesjefen på å standardisere IOP i grunnskolen. Kommunen har allerede kjøpt inn et program for dette og gjennomført opplæring. Kommunen har også kjøpt inn et program som skal kartlegge elever med lese- og skrivevansker, slik at antatte rettighetselever kan siles ut og henvises videre til PPT. Dette skal sikre færre og mer relevante henvendelser til PPT, slik at ventetiden der kan kortes ned. Tiltaket er også ment å sikre likebehandling av denne elevgruppen.

Jeg forutsetter at den kritikken og de merknadene jeg har kommet med i denne rapporten, blir fulgt opp fra kommunens side i det videre arbeidet.

### 8.2 Begrepsbruk

I vedtakene skilles det gjerne mellom lærerkompetanse og assistenthjelp. I noen grad er logopedkompetanse omtalt (i IOP, søknad, vedtak), mens behov for en særlig spesialpedagogisk kompetanse synes lite påaktet i det materialet som er gjennomgått.

I den foreløpige rapporten bemerket jeg at det syntes å være uklart hva de ulike aktører legger i begreper som «spesialpedagogisk hjelp», «spesialpedagogisk ressurs», «spesialpedagogisk kompetanse» og «spes.ped.timer». Kommunen uttalte i sitt svar at den «har en klar holdning til forskjellen i de ulike begrepene», mens skolene kan ha «en noe ukritisk holdning» (s. 24). Kommunen arbeider «med bevisstgjøring av dette». PPT bekreftet i sitt svar at begrepet «spesialpedagogisk kompetanse» er myntet på behovet for en spesifikk kompetanse hos fagpersoner. SU opplyste for sin del at en anvendte lovens begreper, og omtalte vanligvis ressursene som lærer- og assistenttimer.

Gjennomgangen viste flere eksempler på at bevisstheten omkring begrepsbruken syntes å være for svak, og at misforståelser kunne oppstå. Dette gjaldt på alle nivåer. Et eksempel fra Kviltorp skole (elev nr. 1) illustrerer dette: PPT uttalte at det krevdes «spesialpedagogisk kompetanse». Det ble søkt om «spesialpedagogisk ressurs» (i tillegg til assistent), og i vedtaket ble det tildelt timer til «spesialundervisning». I SUs klagevedtak ble bl.a. begrepet «spesialpedagogisk hjelp» brukt og det ble tildelt henholdsvis lærer- og assistenttimer i klagevedtaket. I dette tilfellet mente altså PPT at det var behov for en særskilt kompetanse hos læreren/fagpersonen, men dette ble ikke fulgt opp i vedtakene. Det var ikke mulig å se hvordan vedtaksmyndighetene selv vurderte elevens behov for særskilt kompetanse, og det kan altså ikke leses ut av vedtakene om det foreligger avvik mellom vedtak og den sakkyndige vurderingen, noe som bl.a. utløser den særlige begrunnelsesplikten i lovens § 5–3. Dette er klart uheldig, og jeg må be om at PPT, kommunen og SU arbeider for en økt grad av bevissthet omkring språkbruk og behov.

### 8.3 Gjenstand for vedtak

Undersøkelsen avdekket ulik praksis i forhold til hva som gjøres til gjenstand for (samtidig) vedtak: Noen skoler fattet vedtak om skoleskyss og læremidler sammen med vedtak om timerressurser til spesialundervisning. For andre kunne det også være søkt om dette, uten at vedtak fremkom i saken om spesialundervisning. En rekke av elevene hadde tilbud om logoped, men det var sjelden at denne ressursen ble vedtatt. For en elev ble imidlertid logopedressurs tildelt, selv om slik ressurs ikke fremgikk av søknaden (elev nr. 3 ved Kviltorp skole). For andre elever kunne en bestemt logopedressurs være tilrådd av PPT, uten at dette var nevnt i søknaden eller vedtaket (elev nr. 9 og 11 ved Kvam skole). En annen forskjell var at fire av de fem skolene som ble undersøkt, formelt fattet vedtak om IOP.

Skolesjefen har vist til at skolene har ulike måter å melde ressursbehovet på. Noen skoler tar dette med som en del av elevens IOP, mens andre skoler

gir melding om ressursbehov i egne vedlegg. Selv om behovene er beskrevet ulikt, er det ifølge skolesjefen ikke vanskelig å få oversikt over elevenes behov. Videre har skolesjefen opplyst at kommunens logoped gir spesialundervisning, og at dette inngår i elevens IOP. Ressursen brukes fleksibelt og etter tilmeldt behov fra skolene. Skolesjefen har videre opplyst at logopedhjelp «som del av spesialundervisningen må formaliseres» og at kommunen nå «vil bidra til at dette blir praksis».

Jeg har ingen merknader til at skolene har ulike rutiner for rapportering til skolesjefen. Det er imidlertid viktig å sikre at elevene behandles likt i forhold til sine behov. Jeg er ikke overbevist om at dette er tilfellet for logopedressursen; undersøkelsen tyder i alle fall på at det kunne være noe tilfeldig hvilke elever som sikres en *rett* til en viss logopedressurs gjennom enkeltvedtak, og hvilke elever som ikke sikres en slik rett. Dette er i så fall uheldig. Jeg har merket meg skolesjefens svar, og forutsetter at det arbeides videre med dette forholdet.

#### 8.4 Den sakkyndige vurderingens betydning

I den foreløpige rapporten ble det stilt spørsmål omkring PPTs rolle og arbeid, herunder den sakkyndige vurderingens betydning i kommunens saksbehandling. Det ble i den forbindelse bl.a. uttalt at undersøkelsen syntes å vise at den sakkyndige vurderingen ikke hadde spilt den sentrale rolle i Molde kommune som var forutsatt i loven, mens IOP derimot synes å være «det sentrale dokumentet som virker styrende på saksbehandlingen».

PPT har fremholdt at tjenesten i tillegg til å utarbeide sakkyndige vurderinger også deltar i ansvarsgrupper rundt enkelte elever og pedagogiske drøftinger sammen med skole og foreldre. Dersom skolene føler behov for det, deltar også PPT i utformingen av IOP. Dette løpende samarbeidet blir ikke synliggjort gjennom den sakkyndige vurderingen. Videre foretar PPT løpende evalueringer i forhold til elevenes opplæringsplan med foreldre og skole, herunder om eleven har behov for ytterligere spesialundervisning.

Skolesjefen har på sin side opplyst at det ikke var bevisst at den sakkyndige vurderingen hadde spilt en mindre sentral rolle enn forutsatt i loven. Videre uttalte han: «Vi har imidlertid over noe tid opplevd at PPT ikke har maktet å levere de tjenester vi vurderer som nødvendige i forbindelse med etablering av spesialundervisning. PPT har ikke maktet å avlevere alle sakkyndige vurderinger i samsvar med forutsetningene i lovens § 5–3. PPT har heller ikke maktet å levere vurderingene innen den tidsfrist som var nødvendig for skolens arbeid. Det har i mange tilfelle vært en ventetid på opptil ett år før sakkyndig vurdering kunne avleveres.» (s. 26). Han opplyste at dette «har vanskeliggjort arbeidet både på nivå skole og kommune, samtidig som det kan forklare hvorfor

skolen og IOP har fått en noe mer framtrekkende plass til tider». Men forholdene «er i ferd med å bedre seg betraktelig både når det gjelder kvaliteten på den sakkyndige vurderingen og saksbehandlingstiden i PPT».

Den sakkyndige vurderingen synes å ha hatt den tiltenkte betydning som et utløsende kriterium for retten til spesialundervisning. Når det derimot gjelder dens betydning for vurderingen av hva som er forsvarlig opplæring, antar jeg at lovgiveren har tiltenkt den en større rolle enn det den hittil har fått i Molde kommune. Vurderingenes ofte knappe og lite konkrete innhold og manglende angivelse av ressursbehov og omfang av spesialundervisning kan gjøre det vanskelig for eleven og dens foresatte å vurdere om opplæringstilbudet er tilfredsstillende. Særlig gjelder dette ved store avvik mellom ressursangivelsen i IOP og halvårsrapporten og vedtaket, uten at dette er godt begrunnet. Det har også medført at vedtaksmyndighetens begrunnelsesplikt ved avvik fra PPTs tilrådning er lite reell (§ 5–3 siste ledd). Dessuten kan det gjøre det vanskeligere å vurdere om det er grunnlag for å klage.

PPT har selv begrunnet hvorfor tjenesten mener at det ofte er lite hensiktsmessig og også vanskelig å gi vurderingen det innhold § 5–3 krever, jf. pkt. 2.2.4. PPT er imidlertid forpliktet til å følge de krav som fremgår av loven. All den stund det synes noe uklart hvilke konkrete krav § 5–3 stiller til den sakkyndige vurderingen, vil jeg be Utdannings- og forskningsdepartementet vurdere om det bør gis forskrifter om dette, jf. lovens § 5–3 tredje ledd. Jeg vil ta dette opp med departementet i et eget brev.

#### 8.5 Økonomi og rettigheter

Opplæringsloven fastslår prinsippet om individuell rett til spesialundervisning. Denne rettigheten er i prinsippet uavhengig av skolens eller kommunens økonomiske situasjon; retten skal sikres selv om budsjettene er trange. Det individuelle rettskravet er knyttet til en minimumsstandard, som kan være vanskelig å definere. Det er imidlertid et krav etter loven at elever som har behov for spesialundervisning, får det samme totale undervisningstimetallet som andre elever, jf. § 5–1 annet ledd siste punktum.

Hva som konkret er «tilfredsstillende utbytte» og «forsvarleg utbytte» for enkeltelever, kan være vanskelig å angi. Utbyttet beror på bl.a. skolens menneskelige og materielle ressurser. Jo flere generelle styringsressurser til skolen, klassetrinnet og klassen, og jo større grad av tilrettelagt og tilpasset opplæring, desto bedre muligheter vil den enkelte elev kunne ha til å få tilfredsstillende utbytte av det ordinære undervisningstilbudet. Omfang og organisering av spesialundervisningen vil også kunne påvirkes av bl.a. økonomiske forhold.

Vedtaksmyndigheten kan tildele ressurser til spesialundervisning ut over det minimumsnivået



som kan utledes av lovens § 5–1. Her vil kommunens økonomi og prioriteringer være avgjørende.

Vedtaket om spesialundervisning forholder seg til dette spenningsfeltet mellom individuelle rettigheter og økonomiske realiteter og prioriteringer. Hvis kommunens økonomi er anstrengt, kan individuelle rettigheter lett komme under press, til fordel for budsjett disiplin og krav om nedskjæringer. Det kan også være vanskelig å skille mellom hva som er rettigheter etter minimumsstandarden i § 5–1, og hva som er kommunale prioriteringer – nedfelt i enkeltvedtak om spesialundervisning – ut over dette nivået. Det er derfor svært viktig at de tilgjengelige ressursene til spesialundervisning blir bestemt på grunnlag av en forsvarlig kartlegging av de enkelte elevers behov og rettigheter etter loven. Det er også viktig at dette er synlig, og at rutinene knyttet til tildelingsvedtak fremstår som forsvarlige og tillitvekkende.

For Molde kommune kan det for skoleåret 2000/2001 se ut som om økonomi og budsjettensyn har lagt de grunnleggende premisser for tildelingen av ressurser til spesialundervisning. Økonomiske rammer synes langt på vei å ha vært styrende for saksbehandlingen. Tildelingen av ressurser på individnivå fremstår også langt på vei som en fordeling av en begrenset og forhåndsbestemt økonomisk pott, uten at vedtakene fremtrer som tilstrekkelig forankret i lovens rettighetsbestemmelser. Et slikt syn på retten til spesialundervisning er uheldig, og kan føre til at elever ikke får den spesialundervisningen de etter loven har krav på.

Jeg understreker for ordens skyld at jeg ikke har vurdert nivået på spesialundervisningen for de enkelte elevene ved skolene, men kun uttaler meg om rutiner og vedtak slik de fremgår av tilgjengelige dokumenter.

Kommunens omlegging av flere av sine rutiner er positivt sett i dette perspektivet. Jeg vil avslutte med å sitere skolesjefens egen avslutning i sitt brev hit:

«Det synes --- som om alle kommunens organer nå er innstilt på å ta på alvor den rett loven gir til enkeltindivider, og at rettighetene skal være bestemmende for ressurstilgangen, og ikke omvendt. Jeg viser i denne sammenheng til den tilleggsbevilgning som er gitt av Molde kommunestyre i 2001, og den oppbudsjettering som er gjort på område spesialundervisning for året 2002. Dette gir uttrykk for en klar administrativ og politisk prioritering.» (s. 26).»»

Ombudsmannen har i eget brev til Utdannings- og forskningsdepartementet tatt opp noen av de forholdene som ble avdekket i undersøkelsen. I brevet ble det stilt spørsmål om der er behov for en klargjøring av kravene til innholdet i den sakkyndige vurderingen etter opplæringsloven § 5–3, og hva slags hjelp som skal anses som spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp som er omfattet av vedtak etter opplæringsloven. Også kommunenes praksis

med omprioritering og bruk av skolens allerede tildelede ressurser til den aktuelle eleven når en klage endres til gunst, ble tatt opp med departementet.

## 27.

### **Klagesaksbehandlingen i Statens lånekasse for utdanning – oversendelse til klagenemnda**

(Sak 2002–0468)

*A klaget til ombudsmannen på at Lånekassen, etter å ha fastholdt sitt vedtak i en klagesak, ikke sendte hennes klage videre til klagenemnda.*

*Ombudsmannen uttalte at Lånekassens praksis med ikke å oversende en sak direkte til klagenemnda når vedtaket blir opprettholdt kunne aksepteres dersom visse forutsetninger var oppfylt. Forutsetningen var at Lånekassen gav en utfyllende begrunnelse for vedtaket. Videre måtte Lånekassen overfor den enkelte klager presisere at vedkommende har en ubetinget rett til å få saken behandlet i klagenemnda. Dersom klagen ble fastholdt, måtte Lånekassen sørge for at saken ble sendt til klagenemnda umiddelbart, slik at saksbehandlingen ikke ble vesentlig forsinket som følge av behandlingsmåten. I den konkrete saken fant ombudsmannen grunn til å kritisere Lånekassens saksbehandling da det ikke var tilstrekkelig presisert for A at klagen kunne fastholdes og bli behandlet i klagenemnda. Ombudsmannen bad Lånekassen om å innarbeide rutiner for å forhindre slike feil i fremtiden.*

A hadde fått innvilget inntektsavhengig nedsatte terminbeløp. Da hun gikk over fra 60 % til 100 % stilling, varslet hun Lånekassen om dette, samt hvilket lønnstrinn hun nå hadde. A mottok etter dette brev fra Lånekassen om at hun måtte oppgi sin inntekt i eksakt kronebeløp. A besvarte ikke henvendelsen fra Lånekassen.

Da Lånekassen ikke mottok noe svar fra A, foranlediget ovennevnte melding ingen endring i fastsatte terminbeløp. I Lånekassens brev til A en tid senere, fremgikk det at det var foretatt etterkontroll og idet A hadde betalt for lite i terminbeløp, ble det bedt om innbetaling av resterende beløp med gebyr og rentesrente. A påklaget vedtaket, og Lånekassen fant å fastholde dette. Da A forstod at klagen ikke var blitt oversendt til klagenemnda, sendte hun selv en ny klage direkte dit. Senere endret Lånekassen sitt tidligere vedtak i saken, og gav A medhold.

As klage til ombudsmannen ble tatt opp med Lånekassen. Lånekassen ble blant annet bedt om å redegjøre for praksis i forbindelse med saksbehandlingen av klager. Det ble også bedt opplyst om As klage var behandlet i samsvar med denne.

Lånekassen svarte at Lånekassen er et masseforvaltningsorgan som mottar 615 000 søknader og brev pr. år. Lånekassen har derfor behov for å sende

standardmeldinger for vedtakene som fattes. Videre uttalte Lånekassen:

«Behandlingskontoret vil i mange tilfeller derfor tilskrive klageren en eller to ganger for om mulig å unngå misforståelser og for å gi en ytterligere redegjørelse. Lånekassen skriver brev til klageren etter det første avslaget, når det er grunn til å gi vedkommende tilleggsopplysninger eller en ytterligere begrunnelse for/forklaring av det vedtaket som er fattet. I brevet bør det også gå fram eventuell behandlingspraksis som er fulgt i saken. Dette gjøres fordi en bedre begrunnelse for vedtaket kan gjøre en behandling i klagenemnda unødvendig. Lånekassen skal i alle andre tilfeller fremme klagen for klagenemnda.

Ny klagefrist settes, slik at klageren kan gi beskjed om klagen ønskes opprettholdt etter den nye redegjørelsen. Klageren blir bedt om å svare på dette, for å unngå oppfølging av saker som ikke ønskes fremmet for klagenemnda. Etter Lånekassens oppfatning ville det være uheldig å oversende saker til klagenemnda før det er klart om klageren, på bakgrunn av de nye opplysningene, ønsker en slik behandling. I mange tilfeller ønsker klageren også å kommentere den mer utførlige redegjørelsen som Lånekassen gir. Lånekassen er av den oppfatning at det er ønskelig at klageren er kjent med, og får mulighet til å kommentere, alle forholdene i saken før en behandling i klagenemnda. Dette medfører at mange saker ikke blir fremmet for klagenemnda.»

Lånekassen uttalte videre at en annen praksis på grunn av saksmengden ville få store konsekvenser. Klagenemnda består av tre medlemmer som har månedlige møter, og endringer ville måtte føre til at en annen organisering av nemnda. Det ble uttalt at Lånekassen fant at den løsningen som var valgt, best ivaretar hensynet til både en effektiv forvaltning og til klageren. Videre viste Lånekassen til ombudsmannens uttalelse publisert i årsmeldingen for 1996 s. 59, hvor det ikke var innsigelser mot en slik praksis dersom det ble gitt en mer utførlig begrunnelse og det var grunn til å tro at klageren endret sin oppfatning på bakgrunn av denne.

#### **I mitt avsluttende brev til Lånekassen uttalte jeg bl.a.:**

«1. Som kjent fremgår det av forvaltningsloven 10. februar 1967 § 33 at underinstansen skal foreta de undersøkelser som klagen gir grunn til, og at den kan oppheve eller endre vedtaket dersom klagen tilsier det. Av bestemmelsens fjerde ledd fremgår det at dersom underinstansen ikke har funnet grunn til å oppheve eller endre vedtaket, skal saken oversendes til klageinstansen for avgjørelse så snart den er tilrettelagt.

Slik saken er opplyst, har Lånekassen ikke praksis for å oversende en sak direkte til klagenemnda når Lånekassens vedtak opprettholdes etter klage. Lånekassen har opplyst at den i første omgang gir klageren en mer utfyllende begrunnelse for vedtaket, og at klageren etter dette må sende en ny klage (eventuelt bekrefte at klagen opprettholdes) dersom

saken ønskes behandlet i klagenemnda. Lånekassens saksbehandling av klager er ikke helt i samvar med forvaltningsloven § 33. Jeg er kjent med Lånekassens praksis også gjennom tidligere klagesaker.

Lånekassen har i brev hit 2. mai 2002 vist til sak publisert i ombudsmannens årsmelding for 1996 s. 58. Saken gjaldt dagpenger, og klagen gjaldt et arbeidskontors rutiner i klagesaksbehandlingen. Arbeidskontoret hadde etablert en lignende praksis som Lånekassen for behandling av klager. I avsluttende brev i saken uttalte jeg at jeg ikke hadde avgjørende innvendinger mot praksisen. Videre uttalte jeg:

«Forutsetningen må imidlertid være at det faktisk gis en nærmere begrunnelse for vedtaket, og at dette gir grunn til å tro at klageren vil kunne komme til å endre sin oppfatning. Overfor den enkelte klager må det dessuten også gjøres klart at han/hun har en ubetinget rett til å få saken inn for klageinstansen, og at klagen vil bli ekspedert videre til klageinstansen umiddelbart etter at svaret fra klageren foreligger.»

Ombudsmannssakene 1988–1147 og 1997–0121 gjaldt Lånekassens praksis, og heller ikke her fant ombudsmannen avgjørende innvendinger mot praksisen. I sak 1988–1147 la ombudsmannen særlig vekt på at reelle hensyn måtte tale for at praksisen ikke var «direkte lovstridig». Forutsetningen var imidlertid, som i ovennevnte sak, at Lånekassen overfor den enkelte klager presiserte at vedkommende hadde en ubetinget rett til å få saken behandlet i klagenemnda, og videre at saken ble sendt dit umiddelbart etter at klageren hadde fastholdt klagen. I sak 1997–0121 pekte jeg på at praksisen kunne føre til misforståelser og forsinkelser i saksbehandlingen. Det ble kritisert at Lånekassen verken hadde oversendt saken til klagenemnda eller bedt klageren uttrykkelig om å fastholde klagen.

Jeg legger til grunn at praksisen kan sees på som en tilrettelegging av klagen og har ikke avgjørende innvendinger mot denne. Det forutsetter imidlertid, som nevnt, blant annet at klageren blir tilstrekkelig informert om saksbehandlingen.

2. I Lånekassens vedtak 8. november 2001 ble det vist til at det var foretatt etterkontroll av oppgitt inntekt og at A som følge av denne måtte innbetale ytterligere terminbeløp, samt gebyr og rentesrente. I Lånekassens svar 21. november 2001 på As klage ble forskriftsbestemmelsene referert, og det ble gitt en nærmere begrunnelse for vedtaket. Det legges således til grunn at det ble gitt utfyllende opplysninger i Lånekassens svar på As klage.

Videre var det i Lånekassens brev 21. november 2001 angitt følgende om klageadgangen til klagenemnda:

«Om klageadgangen, se vedlagte forskrifter.»

Lånekassen henviste til vedlagt informasjon hvor det var angitt at Lånekassens vedtak kunne påklages

til klagenemnda. En slik henvisning kan ikke anses for i tilstrekkelig grad å opplyse A om at klagen eventuelt må fastholdes. Jeg finner derfor grunn til å kritisere Lånekassen for mangelfull informasjon. Lånekassen burde angitt uttrykkelig at klageren måtte foreta seg noe for å få saken behandlet i klagenemnda.

Selv om A forstod at saken ikke var endelig avgjort, kan praksisen avholde andre klagere fra å klage videre. Det er særdeles uheldig dersom saksbehandlingen i enkelte saker «stopper» i Lånekassen fordi klageren ikke forstår at klagen uttrykkelig må opprettholdes for at saken skal bli oversendt til klagenemnda. Lånekassen må derfor bestrebe seg på å gi tilstrekkelig informasjon til klagerne. Jeg forutsetter at Lånekassen for fremtiden gir tilstrekkelig informasjon om klageadgangen.

Saksbehandlingstiden har ikke vært tatt opp i saken her. Jeg vil likevel kort nevne at behandlingstiden også stiller krav til at Lånekassen behandler klagen nokså raskt, slik at den «ekstra klagerunden» ikke medfører at saksbehandlingstiden blir urimelig lang.

Jeg ber Lånekassen merke seg de forholdene jeg har pekt på og innarbeide rutiner i samsvar med ovennevnte.»

## 28.

### **Fritak for foreldrebetaling for barnehagetilbud til barn med hørselshemming**

(Sak 2000 – 1394)

*As foreldre klaget til ombudsmannen over at kommunen hadde avslått en søknad om fritak for betaling for barnehage for den tiden A fikk spesialpedagogisk hjelp. Etter at saken ble tatt opp med kommunen, fant kommunen å gi delvis betalingsfritak. Kommunen mente likevel at foreldrene ikke hadde rett til betalingsfritak etter opplæringsloven. Foreldrene kom tilbake til saken, idet de var uenige i kommunens beregning av betalingsfritaket.*

*Ombudsmannen uttalte at spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn etter opplæringsloven §§ 2–6 tredje ledd og 5–7 er utgifter kommunen, og ikke foreldrene, må dekke. Dersom tilbudet ble gitt i barnehage, skulle foreldrebetalingen reduseres. Når det gjaldt omfanget av fritaket, la ombudsmannen til grunn at dette måtte beregnes ut fra det tilbudet som var gitt barnet, dvs. kommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Ombudsmannen kom til at betalingsfritaket for barnehageåret 1999/2000 ikke var korrekt beregnet, og bad kommunen om å se på denne delen av saken på nytt. Kommunen tilbakebetalte etter dette det foreldrene hadde betalt for mye i denne perioden.*

Foreldrene til A hadde søkt om fritak for foreldrebetaling til barnehage fordi deres datter A var

hørselshemmet og hadde fått spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Kommunen avslo søknaden.

Saken ble tatt opp med kommunen. I brevet herfra ble det vist til at retten til spesialpedagogisk hjelp for barn under skolealder følger av opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61 § 2–6 tredje ledd og § 5–7. Videre ble det bl.a. vist til forarbeidene til opplæringsloven og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets (KUF) rundskriv F-98/96 hvor det fremgår at det ikke kan kreves egenbetaling for den tid barnet får oppfylt sin rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

Kommunen svarte at foreldrene skulle få tilbakebetalt en del av barnehageutgiftene, og at de også for fremtiden skulle få delvis betalingsfritak. Kommunen var imidlertid ikke enig i at rett til betalingsfritak fulgte av opplæringsloven.

Foreldrene kom etter dette tilbake til saken, idet de ikke var enige i kommunens beregning av betalingsfritaket. Ifølge foreldrene var bare deler av det tildelte spesialpedagogiske tiltaket tatt med.

Saken ble tatt opp med kommunen på nytt. I brev herfra het det:

«Av vedtak i Hovedutvalg for skole og kultur 8. (?) november 2000 fremgår det at foreldrene skal få tilbakebetalt kr 12.862, og at foreldrebetalingen fra 1. januar 2001 blir kr 1.402 per måned. For høst 1999 og vår 2000 er det gitt fratrukk for 11 timer spesialpedagogisk hjelp per uke. Hjelpetiltakene var da etter det opplyste 11 timer med spesialpedagog per uke samt 50 % assistent, jf. Hovedutvalgets vedtak 4. mai 1999.

Fra og med høst 2000 gis det fratrukk for 21 timer spesialpedagogisk hjelp/tegnspråkopplæring per uke. Tiltakene synes nå å bestå av 100 % tegnspråkpedagog i gruppe med et annet barn samt 5 timer spesialpedagog per uke, jf. Hovedutvalgets vedtak 28. mars 2000, vedtak fra Statens utdanningskontor i Nordland 17. august 2000 og brev fra kommunen til foreldrene 20. september 2000.

Kommunen bes på denne bakgrunn redegjøre for hvordan betalingsreduksjonen er beregnet. Vi ber videre om kommunens merknader til foreldrenes anførsel om at bare deler av det spesialpedagogiske tiltaket som det er vedtatt at A skal ha, er tatt med.»

Kommunen svarte:

«Etter § 5–7 skal spesialpedagogisk hjelp være gratis. Assistenttimer er ikke spesialpedagogisk hjelp, men en styrking av personalet for å kunne ivareta spesielle barn. Det er derfor gitt fratrukk for de 11 spesialpedagogiske timene A har fått i uken.

Fra høsten 2000 har A fått 100 % tegnspråk i gruppe sammen med et annet barn. Denne tegnspråkpedagogen deles derfor på 2 barn og med fratrukk for ubunden arbeidstid til for- og etterarbeid blir det 16 timer på hver. I tillegg har A 5 timer spesialpedagog i uken. Dette blir til sammen 21 timer i uken og det er det timetallet vi har gått ut fra i beregningen.»

Foreldrene fastholdt etter dette at de burde få fra-

trekk for timene til 50 % assistent (barnehageåret 1999/2000) og 100 % tegnspråkpedagog (barnehageåret 2000/2001).

Det ble etter dette funnet nødvendig å få avklart omfanget av det spesialpedagogiske tilbudet som var opprettet for A i medhold av opplæringsloven. Saken ble derfor lagt frem for Statens utdanningskontor i Nordland. I brev herfra het det:

«Vi ber på denne bakgrunn om utdanningskontorets vurdering av om det spesialpedagogiske hjelpetilbudet til A etter opplæringsloven også omfattet assistenttimene som ble tildelt for barnehageåret 1999/2000, eller om denne assistentressursen var å anse som tilrettelegging etter barnehageloven § 9. Videre bes det om en vurdering av hva tildeling av 100 % tegnspråkpedagog til to barn i gruppe kan sies å omfatte i forhold til A. Kan barnehagetilbudet som helhet være å anse som spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven?»

Om assistentressursen het det i utdanningskontorets svar:

«Utdanningskontoret er i utgangspunktet enig med kommunen om at en må skille mellom det spesialpedagogiske tilbudet og en generell styrking av barnehagen når en skal beregne omfanget av foreldrebetaling. Omfanget av spesialpedagogisk hjelp vil framgå av kommunens enkeltvedtak i den konkrete saken. Det er imidlertid ikke alltid at det bare er den spesialpedagogiske ressursen som kan omfattes av tilbudet. Dersom kommunen mener at også assistenthjelp er nødvendig for at barnet skal få oppfylt sin rett etter opplæringsloven, så er det også å betrakte som en del av tilbudet. I slike tilfeller gjennomfører assistenten deler av et opplegg som er utarbeidet av pedagog. Etter vår vurdering er det en forutsetning at bruk av assistentressurs må gå frem av enkeltvedtaket for at den skal være en del av den spesialpedagogiske hjelpen som inngår i beregning av avkortning av foreldrebetalingen. En slik forståelse bekreftes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i rundskriv F-39-01.

Etter det vi kan se av sakens dokumenter omfatter vedtaket for barnehageåret 1999/2000 både en ressurs til spesialpedagog og assistent. Assistentressursen må derfor inngå i beregningsgrunnlaget når foreldrebetalingen skal avgjøres.»

Vedrørende barnehageåret 2000/2001 het det:

«Bestemmelsene om rett til avkortet foreldrebetaling for barn i førskolealder som får spesialpedagogisk hjelp i barnehage, gjelder også for barn som får tegnspråkopplæring i medhold av opplæringsloven § 2–6 tredje ledd. Dersom barnet i tillegg også har rett til spesialpedagogisk hjelp, må begge elementene legges til grunn når fradraget beregnes.

Når det gjelder spørsmålet som er knyttet til tildeling av 100 % tegnspråkpedagog, så må det, etter vår vurdering, bero på uklarheter og misforståelser. Vedtaket for barnehageåret 2000/2001 omfatter 5 t/u med spesialpedagog og 50 % stil-

ling til tegnspråkopplæring, jf vår avgjørelse i klagesak i brev av 17. august 2000. Det er altså ikke snakk om en tildeling på 100 % tegnspråkpedagog. Men siden det er to barn som har behov for tegnspråkopplæring i denne barnehagen har kommunen tilsatt tegnspråklærer i hel stilling og ut fra faglige begrunnelser gitt opplæringen i gruppe. I realiteten betyr det at barnet har hatt et tegnspråktilbud i hele tiden i barnehage, altså et tilbud som går utover hva vedtaket tilsier. Utdanningskontoret kan imidlertid ikke se at [foreldrene] har noe krav på avkortet foreldrebetaling utover det som fremgår av vedtaket og de begrensningene som fremgår av departementets rundskriv, selv om det faktiske tilbudet har vært mer omfattende. På dette punktet er utdanningskontoret av den mening av kommunen ikke kan kritiseres.»

Til spørsmålet herfra om hele barnehagetilbudet kunne anses som spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven, anførte utdanningskontoret:

«Utdanningskontoret kan ikke se at opplæringsloven eller forarbeidene til opplæringsloven har noen begrensninger med hensyn til omfanget av det spesialpedagogiske tilbudet som skal gis. Det er det enkelte barns behov som til sjuende og sist vil være avgjørende. Det betyr i realiteten at hele barnehageoppholdet kan være et spesialpedagogisk opplegg eller opplegg for tegnspråkopplæring.

Ved beregning av hvor mye tid som det skal gis fradrag for, må kommunen stipulere hvor mye av den samlede tiden som går med til å oppfylle retten etter § 5–7. Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet understreker i rundskriv F-39/01 at det er den direkte hjelpen til barnet som må legges til grunn for fradraget i foreldrebetalingen. Etter departementets mening skal ikke ressurser til opplæring av personalet, planleggingstid, pauser for personalet og tid til foreldreveiledning tas med i den tiden det gis fradrag for.»

### **I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:**

«Spesialpedagogisk hjelp (herunder tegnspråkopplæring) til førskolebarn i medhold av opplæringsloven §§ 2–6 tredje ledd og 5–7 skal være gratis. Dersom tilbudet gis i barnehage, skal foreldrebetalingen reduseres. Dette fremgår bl.a. av forarbeidene til opplæringsloven og senere presiseringer og rundskriv fra KUF, senest rundskriv F-039-01. Her heter det:

«Barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehage i medhold av opplæringsloven § 5–7 har rett til å få denne hjelpen gratis. Departementet legger til grunn at loven her må forstås slik at det ikke bare er ekstrautgiftene til spesialpedagogisk hjelp som skal være gratis, men at det også må gis fradrag i foreldrebetalingen (oppholdsbetalingen) for den tiden barnet etter enkeltvedtak er tildelt spesialpedagogisk hjelp. Det som her er sagt må gjelde barn som får tegnspråkopplæring i medhold av opplæringsloven § 2–6 tredje ledd

(dersom et barn ut fra behov har rett til spesialpedagogisk hjelp i tillegg til opplæringen i tegnspråk, må det gis fradrag i forhold til begge elementene). Som grunnlag for denne rettsforståelsen viser vi til Ot prp nr 46 (1997–98) som ligger til grunn for den nye opplæringsloven.»

Spørsmålet i det følgende gjelder omfanget av betalingsfritaket. As foreldre har anført at bare deler av det spesialpedagogiske tiltaket som er opprettet for A, er tatt med i beregningen.

Det fremgår klart av det ovennevnte rundskrivet at det avgjørende ved beregningen er hvilket tilbud barnet er gitt; altså det enkeltvedtaket som ligger til grunn for tiltakene.

### 1. Barnehageåret 1999/2000

Vedtaket for barnehageåret 1999/2000 omfattet for A både en pedagogressurs og en assistentressurs. Herfra siteres:

«Hovedutvalg for skole og kultur vedtar å gi søker 11 timer spesialpedagogisk tiltak (50 %) + 50 % assistent.»

I kommunens vurdering ble det tilrådd at assistenten skulle følge opp den videre treningen av de nye momentene som spesialpedagogen hadde presentert.

I lys av dette, og det nevnte rundskrivet, er det vanskelig å se det slik at assistenttimene var å betrakte som en generell styrking av barnehagen. Vedtaket må forstås på bakgrunn av tilrådingen fra PPD og vurderingen fra kommunen ved skolesjefen. Innholdet av enkeltvedtaket synes derfor å innebære en konkret tildeling til A både av timer med spesialpedagog (50 %) og assistent (50 %). Jeg siterer for øvrig fra rundskriv F-039/01:

«Kommunen må fatte et enkeltvedtak der det fremgår klart hvilket tilbud om spesialpedagogisk hjelp et barn skal få, og som således må til for å oppfylle den retten barnet har etter opplæringsloven § 5–7 (det samme gjelder tegnspråk-opplæring etter § 2–6 tredje ledd). Dette betyr for eksempel at dersom kommunen mener det er nødvendig med en viss innsats fra en assistent i tillegg til pedagogressursen for at barnet skal få ivarettatt sin rett etter opplæringsloven, må også dette klargjøres i vedtaket.»

Som Statens utdanningskontor legger jeg derfor til grunn at det korrekte ville ha vært også å ta hensyn til assistenttimene ved beregningen av betalingsfritaket.

### 2. Barnehageåret 2000/2001

Etter det jeg kan se, må det her tas utgangspunkt i at A ble tildelt 50 % tegnspråkpedagog (etter klage til utdanningskontoret) i tillegg til 5 timer spesialpedagogisk hjelp. Kommunen valgte å gi dette tilbudet i form av 100 % tegnspråkopplæring i gruppe med et annet barn. I realiteten innebærer altså dette et bedre

og mer omfattende tilbud enn det som ble tildelt A opprinnelig. At dette har sammenheng med at også et annet barn har behov for lignende tiltak, må være av underordnet betydning. Det samme gjelder det forhold at kommunen har valgt å tilsette tegnspråkpedagog i full stilling. Jeg kan derfor ikke se at dette bør medføre ytterligere reduksjon i foreldrebetalingen. Jeg viser for øvrig til rundskriv R-039/01 hvor det heter om dette:

«Når så omfanget av foreldrebetalingen er fastsatt, er det etter departementets vurdering ingenting i veien for å spre innsatsen av spesialpedagogisk hjelp i tid på den måten som er naturlig i forhold til barnets totale oppholdstid i barnehagen, uten at dette får ytterligere konsekvenser for omfanget av foreldrebetalingen.»

I likhet med utdanningskontoret kan jeg på denne bakgrunn ikke se at kommunen kan kritiseres i forbindelse med beregningen av betalingsfritaket for barnehageåret 2000/2001.

### 3. anbefaling

Jeg ber kommunen om å se på beregningen av foreldrebetaling for barnehageåret 1999/2000 på nytt i lys av de merknader jeg har fremsatt ovenfor, og jeg ber om å bli holdt orientert om kommunens fornyede gjennomgang av denne delen av saken.»

Etter dette tilbakebetalte kommunen for mye betalt foreldrebetaling for barnehageåret 1999/2000.

## Trygd, sosialhjelp, bidragsplikt, helserett

### 29.

#### Grunnstønad til dekning av ekstrautgifter ved fordyret kosthold – kravet til dokumentasjon

(Sak 2000–1936)

*A søkte på vegne av sin datter B om grunnstønad til dekning av ekstrautgifter ved fordyret kosthold. Hun fikk avslag med den begrunnelse at kravet til dokumentasjon for innvilgelse av grunnstønad i medhold av folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 6–3 bokstav f, ikke var oppfylt. I klagen hit hevdet A at det måtte anses dokumentert at datteren led av hvetemelsintoleranse og at hun derfor hadde krav på grunnstønad til dekning av ekstrautgiftene.*

*Ombudsmannen uttalte at trygdemyndighetene hadde stilt strengere krav til dokumentasjon enn det som var forutsatt i loven. Kravene i Rikstrygdeverkets rundskriv til hvilken dokumentasjon som var nødvendig, var ikke ubetinget i samsvar med lovens ordlyd og med vanlige forvaltningsmessige prinsipper om hvordan en søker skal sannsynliggjøre sin sak. Ombudsmannen forutsatte at det mest sannsynlige faktum måtte legges til grunn, og anbefalte trygdemyndighetene å behandle saken på nytt.*

*Rikstrygdeverket behandlet deretter saken, men fant ikke å kunne omgjøre tidligere avslag. Det ble*

samtidig opplyst at retningslinjene til folketrygdloven § 6–3 var blitt endret i tråd med ombudsmanens uttalelse slik at det alminnelige overvektsprinsippet skal legges til grunn ved bevisbedømmelsen.

Klagen fra A gjaldt avslag på søknad om grunnstønad til dekning av ekstraavgifter til fordyret kosthold ved diett, sist ved kjennelse fra Trygderetten. Søknaden var avslått med den begrunnelse at det ikke var dokumentert at As datter B led av en matvareintoleranse som medførte nødvendige ekstraavgifter til fordyret kosthold ved diett.

I klagen til ombudsmannen ble det i hovedsak anført at klageren måtte anses å ha dokumentert at B led av hvetemelsintoleranse og at hun derfor hadde krav på grunnstønad til dekning av et fordyret kosthold. Som begrunnelse for dette, ble det vist til Rikstrygdeverkets rundskriv pkt. 7.21.2 til folketrygdloven 17. juni 1966 § 8–2 hvor det het at grunnstønad tilstås ved hvetemelsintoleranse i utgangspunktet som ved cøliaki.

Ombudsmannen besluttet å undersøke klagen nærmere. I brev til fylkestrygdekontoret ble det bedt om en nærmere redegjørelse for om en erklæring fra spesialist i pediatri, C, ved X sentralsykehus var tillagt vekt i saken og i så fall hvilken. Også en erklæring fra overlege D ved Rikshospitalet og en erklæring fra lege E ved Y spesialistlegesenter ble bedt kommentert. Statens helsetilsyns uttalelse i brev til ombudsmannen (i sak om særfradrag) om at klageren hadde «symptomer på matvareintoleranse», ble også bedt kommentert.

I svarbrevet fra fylkestrygdekontoret ble det anført at lege C oppsummerte tidligere gjennomført behandling og tester, men at det ikke ble fremlagt ny dokumentasjon for at B burde stå på diett. Om erklæringen fra overlege D ble det anført at denne var for lite konkret når det ble hevdet at matinntak kunne påvirke adferd. Erklæringen fra lege E bygget ifølge kontoret på dels subjektive uttalelser fra barnet og dets foreldre, dels på undersøkelser og resultater som var fremlagt ved klinikk X. Den ble derfor ikke ansett å tilføre saken ny dokumentasjon om sammenhengen mellom matinntak og adferd, og ble ikke tillagt avgjørende vekt. Til uttalelsen fra Helseilsynet i saken om særfradrag, fastholdt kontoret at det ikke var tilstrekkelig dokumentert at B hadde matallergi eller intoleranse.

A kom tilbake til saken. Hun hevdet at det måtte tillegges vekt at de spesialistene som hadde vurdert B kom til samme resultat som lege F ved klinikk X.

As brev ble oversendt fylkestrygdekontoret. I oversendelsesbrevet ble det bedt opplyst om det hadde vært vurdert om legerklæringene i saken *samlet sett* kunne sies å ha vært tilstrekkelige til at det kunne anses dokumentert at klageren led av hvetemelsintoleranse. Fylkestrygdekontoret bekreftet i svarbrev at det var vurdert også om legerklæringene samlet sett gav tilstrekkelig dokumentasjon vedrø-

rende matintoleranse, men at dette ikke ble funnet å være tilfellet.

### I mitt avsluttende brev til fylkestrygdekontoret uttalte jeg:

«Folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 trådte i kraft 1. mai 1997. Samtidig ble lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd opphevet med unntak av kapittel 4 om dagpenger under arbeidsløshet. Det har fra klagerens side vært reist spørsmål om hvilken lov som skulle anvendes i saken om grunnstønad. Etter den nye lovens § 26–2 skal krav som er satt frem før lovens ikrafttredelse, avgjøres etter den tidligere loven dersom dette er til gunst for vedkommende. På bakgrunn av min konklusjon i saken, er jeg kommet til at det ikke er avgjørende hvilket regelsett som benyttes. Fylkestrygdekontoret har fremholdt at det er korrekt å benytte den nye loven, og jeg har funnet å kunne forholde meg til dette.

Folketrygdloven § 6–3 om grunnstønad til fordyret kosthold lyder:

«Grunnstønad ytes til et medlem som på grunn av varig sykdom, skade eller lyte, har nødvendige ekstraavgifter

f) på grunn av fordyret kosthold ved diett».

I Rikstrygdeverkets rundskriv 1. mai 1997 nr. 76 til lovens kapittel 6 heter det om lovens § 6–3 første ledd bokstav f:

«Dersom det dreier seg om en diagnose hvor det ikke er gitt klare regler, må hvert enkelt tilfelle vurderes konkret. Diagnosen (intoleransen) må være fastsatt ved spesialklinikk/poliklinikk eller av praktiserende spesialist med allergologisk kompetanse, og nødvendigheten av dietten må være tilsvarende grundig dokumentert fra spesialavdeling på sykehus for den aktuelle diagnose.

Spesialdietten (eller eventuelt individuelt tilpasset diett), må være *alminnelig vitenskapelig anerkjent*, dvs. utprøvet og godkjent av høyeste medisinske ekspertise. (Universitet – sykehus med universitetsklinikk.)

Dietten må være godkjent for den aktuelle sykdommen/intoleransen.»

Rettskildebildet er bl.a. kommentert av Trygderetten i kjennelse 2. mars 2001 (ankesak 88/04067):

«Disse «retningslinjene» er ikke gitt med hjemmel i lov eller i forskrift gitt med hjemmel i lov. De må anses som en instruks overfor trygdeforvaltningen, og som sådan «binder» de ikke Trygderetten. Spørsmålet er om innholdet i rundskrivsitatet har tilstrekkelig rettskildedekning. Lovens ordlyd gir ingen direkte dekning. Verken i forarbeidene til den tidligere lov om folketrygd av 17. juni 1966 § 8–2 første ledd bokstav a om grunnstønad, som viser til en videreføring av uføretrygdloven av 22. januar 1960 § 3, eller i forarbeidene til sistnevnte lov, fremkommer noe krav om at dietten skal være alminnelig vitenskapelig anerkjent eller til spesiell dokumentasjon.»

Trygderetten konkluderte i saken (ankesak 88/04067) med at retningslinjene gir et utgangspunkt for vurderingen, men at de ikke uten videre må følges strengt etter sin ordlyd. Jeg er enig i det Trygderetten her har fremholdt.

Folketrygdloven § 6–3 oppstiller ingen særskilte krav om hvordan et medlem skal dokumentere sin sak. Loven har heller ikke for øvrig slike bestemmelser ut over lovens § 21–3, hvor det heter at medlemmet plikter å gi de opplysninger og levere de erklæringer og attester som er nødvendige for at trygdeetaten skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen. Det må da være de vanlige forvaltningsmessige prinsippene for hvordan en sak skal dokumenteres – dvs. hvordan medlemmet skal sannsynliggjøre at vilkårene for rett til ytelse er oppfylt – som gjelder. Dette må vurderes konkret for hver enkelt sak ut fra de opplysningene og den dokumentasjonen som foreligger.

#### *Rettskildene anvendt på klagerens sak*

Det foreligger en rekke legeerklæringer i saken. Diagnosene matvareintoleranse/kjemisk hypersensitivitet og matvareallergi er stilt av lege F, som ikke er spesialist med allergologisk kompetanse, slik retningslinjene krever. Det er uenighet innen det medisinske miljø, bl.a. med hensyn til om de metoder hun har benyttet for å fastsette diagnosene er tilstrekkelig vitenskapelig dokumenterte.

Det er ikke nødvendig for meg å ta stilling til den faglige uenighet som foreligger. Avgjørende for meg er at klagerens verger har lagt ved flere erklæringer fra lege F som heller i retning av at klageren har (symptomer på) matvareintoleranse/hvetemelsintoleranse. Dette er også lagt til grunn av Statens helse-tilsyn i klagerens sak om særfradrag, jf. brev fra Helse-tilsynet til ombudsmannen. Jeg viser i tillegg til erklæringen fra legen E ved Y spesialistlegesenter, som finner diagnosen vel dokumentert. Klagerens verger har ellers – slik saken er opplyst – gjort det som er mulig for å søke å dokumentere intoleransen. Jeg viser her til at spesialist i pediatri, lege C ved X sentralsykehus, skal ha uttalt at han ikke fant det tilrådelig å utsette henne for tarmbiopsi. Det er ellers på det rene at B (også) har andre alvorligere tilstander.

På bakgrunn av den omfattende dokumentasjonen som foreligger, synes det som at diettutprøving og diettering har hatt en god effekt på klageren. Dette er også fremholdt i legeerklæringer fra lege F ved X-klinikken. Jeg viser videre til det som fremgår om dette i erklæring fra spesialist i pediatri, lege C, ved X sentralsykehus, barneavdelingens allergipoliklinikk og erklæring fra klinisk ernæringsfysiolog G ved sentralsykehuset. Spesialist i klinisk psykologi, H, opplyser videre i en erklæring at klageren fungerer klart bedre når hun går på diett.

Jeg er kommet til at trygdemyndighetene har stilt

strengere krav til dokumentasjon enn forutsatt i loven. Retningslinjene synes å ha vært fulgt strengt etter ordlyden. Kravene oppstilt der er ikke ubetinget i samsvar med lovens ordlyd og med vanlige forvaltningsmessige prinsipper for hvordan en søker skal sannsynliggjøre sin sak. Etter de alminnelige prinsipper for bevisvurdering må det mest sannsynlige faktum legges til grunn. Skal det oppstilles ufravikelige, formelle beviskrav, må kravene ha hjemmel i lov. Klagerens verger har fått støtte for at ekstrautgiftene er nødvendige fra bl.a. den legen som har behandlet henne med diett, F, og fra spesialist i pediatri, C, ved X sentralsykehus. Det må da være opp til trygdemyndighetene å dokumentere at dietteringen ikke har slik effekt som er anført av vergene. Jeg kan ikke se at dette er gjort.

Jeg anbefaler at saken vurderes på nytt ut fra det jeg her har fremholdt.»

Jeg bad videre om å bli holdt orientert om hva fylkestrygdekontoret ville foreta seg i saken.

Ombudsmannen ble senere, ved en gjenpart av brev fra fylkestrygdekontoret til klageren, orientert om at saken ville bli oversendt Rikstrygdeverket for behandling. Etter purringer herfra, opplyste Rikstrygdeverket at det var funnet nødvendig å avklare en rekke problemstillinger med Sosialdepartementet. Ombudsmannen fant grunn til å be Rikstrygdeverket om å presisere hvilke problemstillinger dette gjaldt. I sitt svar opplyste Rikstrygdeverket at det hadde tatt opp generelle spørsmål angående grunnstønad til fordyret kosthold ved diett med departementet og at departementets avklaring ville få betydning for den foreliggende saken. Det ble ellers vist til at Rikstrygdeverket ville prioritere saken, og behandle den så snart det var mulig. Etter ny purring fra ombudsmannen opplyste Rikstrygdeverket at:

«Rikstrygdeverket har tidligere opplyst at vi vil ta saken opp til ny behandling. I den forbindelse har vi tatt opp enkelte prinsipielle spørsmål rundt grunnstønadsordningen med Sosialdepartementet. Det har dessverre tatt noe tid å få dette avklart. Videre har vi funnet det nødvendig med en gjennomgang av sakens medisinske side. Saken er derfor til vurdering ved vårt overlegekontor. På grunn av at saken er meget omfattende, er det ventet at denne vurderingen vil foreligge innen 31. desember 2002. Vi kan imidlertid opplyse at vi vil ta stilling til saken umiddelbart etter at denne medisinske vurderingen foreligger.»

Etter ytterligere purring, kom Rikstrygdeverket tilbake til saken. Det ble opplyst at:

«Rikstrygdeverket valgte å ta Sivilombudsmannens råd til etterretning, og har på denne bakgrunn gjennomgått saken til B på nytt. Vi har funnet det nødvendig å foreta en grundigere vurdering av sakens medisinske side. Rikstrygdeverket vil videre beklage på det sterkeste at saksbehandlingstiden har blitt lang.»

Vedlagt brevet fulgte kopi av brev til klageren. Fra brevet siteres:

«Folketrygdloven § 6–3 oppstiller ingen særskilte krav til hvordan et medlem skal dokumentere saken sin. Forarbeidene til bestemmelsen gir heller ingen nærmere føringer for hvordan et krav skal dokumenteres. Trygderetten og Sivilombudsmannen har uttalt at når loven ikke oppstiller spesielle krav til bevisbedømmelsen, skal det såkalte overvektsprinsippet fra sivilprosessen legges til grunn. Dette innebærer at der det er tvil om en kjensgjerning foreligger eller ikke, bør det bygges på den oppfatning som anses som den mest sannsynlige (mer enn 50 prosent sannsynlighet for at et forhold foreligger).

Det er særlig i forhold til grunnstønad til fordyret kosthold ved diett at det er reist spørsmål til hvilke krav som skal stilles til dokumentasjon. I følge Rikstrygdeverkets tidligere retningslinjer til bestemmelsen, ble det krevd at diagnosen (intoleransen) var fastsatt ved spesialist/poliklinikk eller av praktiserende spesialist med allergologisk kompetanse. Nødvendigheten av dietten måtte være tilsvarende grundig dokumentert fra spesialavdeling på sykehus for den aktuelle diagnose.

Både Trygderetten og Sivilombudsmannen mener at Rikstrygdeverkets retningslinjer har stilt for strenge krav til diagnostisk utredning og utprøving. I forhold til lovens krav om «nøvendige» ekstrautgifter, har Trygderetten uttalt at det må tas hensyn til alvorlighetsgrad ved lidelsen og risiko for komplikasjoner som svekker ernæringen, sammen med sannsynligheten for at dietten lindrer medlemmets plager. På denne bakgrunn har Rikstrygdeverket endret retningslinjene til folketrygdloven § 6–3 bokstav f. Det er nå presisert at det er det alminnelige overvektsprinsippet som skal legges til grunn ved bevisbedømmelsen.

Rikstrygdeverket har foretatt en fullstendig ny gjennomgang av denne saken. Ved gjennomgang av saken er det lagt til grunn at det er tilstrekkelig at klagerens ekstrautgifter til fordyret kosthold ved diett kan sannsynliggjøres ved sannsynlighetsovervekt. Det foreligger større rom for skjønnsutøvelse når det ikke foreligger klare regler for sannsynlighetsvurderingen. Det vises her til at Trygderetten og Sivilombudsmannen har kommet til forskjellig resultat i samme sak selv om de bygger på det samme prinsippet for bevisvurdering.

Den foreliggende saken er komplisert, og har vært behandlet av flere instanser. Det er lagt til grunn at Bs lidelse er godt dokumentert ved legeattester. Likeledes er det gjort rede for at hun har blitt bedre etter endringer av kostholdet. Rikstrygdeverket har foretatt en grundig vurdering av sakens medisinske side og de foreliggende legeattestene. Vi har lagt til grunn et sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis. Ut fra vitenskapelig dokumentert medisinsk kunnskap finner man det ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at dietten har forårsaket bedringen. Rikstrygdeverket finner på denne bakgrunn at det ikke er overveiende sannsynlig at diettbehandlingen har vært nødvendig i forhold til Bs lidelser.»

På bakgrunn av Rikstrygdeverkets avslag vil om-

budsmannen vurdere om han skal foreta seg noe ytterligere i saken.

### 30.

#### Tap av retten til å praktisere for trygdens regning

(2002–0889)

*A klaget til ombudsmannen over Sosialdepartementets vedtak om å frata ham retten til å praktisere som psykolog for trygdens regning i ett år, jf. folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 25–6. Bakgrunnen for vedtaket var en dom der A ble dømt for bedrageri mot trygden i form av feilaktig takstbruk. Det gikk bortimot fire år fra de straffbare forholdene ble avdekket og fram til rettskraftig dom. Vedtaket om utelukkelse ble truffet etter at rettskraftig dom forelå. Det ble stilt spørsmål til departementets skjønnsmessige vurdering, bl.a. sett hen til tidsmomentet. Videre ble det stilt spørsmål knyttet til formålet med reaksjonen, og om reaksjonen i denne konkrete saken innebar strafferettslige elementer.*

*Ombudsmannen kom til at det ikke var grunnlag for å kritisere departementets vedtak. Selv om det gikk lang tid før vedtaket ble truffet, ble det lagt vekt på at det i denne saken var hensiktsmessig å avvende endelig domsresultat før utelukkesspørsmålet ble avgjort. Ombudsmannen uttalte videre at formålet med bestemmelsen var å forebygge eller hindre misbruk av trygdemidler, og at dette måtte anses å være formålet med vedtaket også i denne konkrete saken.*

Rikstrygdeverket vedtok 22. september 2001 å frata A retten til å praktisere som psykolog for trygdens regning i ett år fra 1. november 2001, jf. lov om folketrygd (ftrl.) 28. februar 1997 nr. 19 § 25–6. Sosialdepartementet stadfestet 18. april 2002 vedtaket.

Vedtaket om å frata A retten til å praktisere for trygdens regning baserte seg på Agder lagmannsretts dom av april 2001, der A ble dømt for bedrageri mot trygden i form av feilaktig takstbruk ved at han hadde krevd og fått utbetalt refusjon for en person som aldri hadde vært til behandling hos ham. Det straffbare forholdet ble oppdaget i en av trygdemyndighetens kontroller i 1997. Den lange tiden som gikk fra forholdet ble avdekket og fram til dommen, skyldtes at politiet brukte svært lang tid på etterforskningen av saken.

As advokat anførte at Rikstrygdeverket allerede i 1999, jf. brev 3. mars 1999 fra Rikstrygdeverket til fylkestrygdekontoret, avgjorde at det ikke var grunnlag for reaksjoner mot A etter ftrl. § 25–6. Videre ble det hevdet at utelukkelsesvedtaket i denne konkrete saken i realiteten bare fremstod som en straffereaksjon, og at dette måtte anses som et utenforliggende hensyn i forhold til anvendelsen av ftrl. § 25–6. Advokaten viste til at A hadde trygdens tillit i fire år etter at de mislige forholdene ble avdekket, før han ble



utelukket fra å praktisere for trygdens regning, og at reaksjonen bare gjaldt ett år.

Også spørsmålet om Rikstrygdeverket kunne ha valgt en mildere reaksjonsform mot A, nemlig å frata ham retten til direkte oppgjør i stedet for å frata ham retten til å praktisere for trygdens regning, ble tatt opp i klagen.

Saken ble forelagt Sosialdepartementet. Det ble bedt om en redegjørelse for forståelsen av ftrl. § 25–6. Det ble videre stilt spørsmål til hvordan bestemmelsen anvendes, herunder varigheten av inn-dragningstiden.

Videre ble det bedt om en redegjørelse for den skjønsmessige vurderingen som ble foretatt i denne konkrete saken etter ftrl. § 25–6. Det ble spesieltpekt på den lange tiden som hadde gått fra de mislige forholdene ble oppdaget til utelukkelsesvedtaket forelå. Det ble stilt spørsmål til om vedtaket burde vært truffet tidligere siden trygdemyndighetene var kjent med de faktiske forholdene allerede i 1997. Det ble videre stilt spørsmål til vurderingen av at A igjen kunne anses å ha trygdens tillit etter ett års utelukkelse.

Det ble også bedt om en kommentar til anførsle- ne om at trygdemyndighetene kunne nøyd seg med en mildere reaksjonsform.

I sitt svar redegjorde Sosialdepartementet for bakgrunnen for bestemmelsen og når bestemmelsen kommer til anvendelse. Departementet opplyste at formålet med bestemmelsen er å hindre misbruk av trygdens midler. Det ble særlig fremhevet at et sentralt vurderingstema er om det foreligger et tillitsforhold mellom trygden og vedkommende yrkesutøver. Departementet uttalte at selv om det ikke forelå et fortsatt misbruk av trygdens midler, kunne misbruket i seg selv være så massivt at det var tilstrekkelig til å konstatere mistillit. Departementet uttalte også at det ikke er verken nødvendig eller adekvat å frata en person retten til å praktisere for trygdens regning av rent pønale grunner.

Det ble videre redegjort for forvaltningspraksis- sen på området. Det ble uttalt at reaksjonsformen ikke brukes ofte, og at det i de fleste tilfellene er snakk om personer som også er under strafforføl- gning for forholdet, selv om det ikke er noen betingel- se. Til spørsmålet om varigheten av en slik reaksjon, orienterte departementet om at bestemmelsen ikke sier noe om varigheten, men at det i praksis er van- ligst å gjøre utelukkelsen tidsbegrenset, fra ett til tre år.

Departementet redegjorde deretter for den skjønsmessige vurderingen i denne saken. Det ble uttalt at departementet hadde lagt vekt på at As mis- bruk representerte et grovt tillitsbrudd mot trygden. Han har ifølge departementet «forsettlig og ut fra ønske om egen økonomisk vinning, systematisk og over en lengre periode, krevd og fått utbetalt refu- sjon for en person som aldri har vært til behandling hos ham og som derfor ikke kan regnes som pasi-

ent». Departementet uttalte at det var hensynet til trygdens interesser som var det sentrale, ikke å sank- sjonere As tidligere opptreden.

Departementet gikk videre inn på spørsmålet om en utelukkelse burde vært besluttet tidligere, under henvisning til at trygdemisbruket var kjent for tryg- demyndighetene allerede i 1997. Det ble vist til at det i saker som er under etterforskning av politiet, vanligvis anses som mest hensiktsmessig å avvente politiets etterforskning, særlig fordi det i slike saker kan være vanskelig å sannsynliggjøre hva som har skjedd. I denne saken avvendet man også endelig domsresultat før utelukkelsen ble iverksatt. Departe- mentet uttalte at det beror på en konkret vurdering på hvilket stadium i prosessen bestemmelsen skal benyttes. Departementet mente at det i denne saken hadde vært hensiktsmessig å avvente endelig doms- resultat, bl.a. fordi det hadde vært uklarheter knyttet til tolkningen av takstsystemet. I denne saken mente departementet at man ved iverksettelsen av vedtaket hadde tatt høyde for den lange tiden som hadde gått, ved å begrense rettighetstapet til ett år.

Til spørsmålet om man kunne nøyd seg med å si opp avtalen om direkte oppgjør i stedet for å treffe vedtak om utelukkelse, uttalte departementet at å si opp avtalen om direkte oppgjør vanskeliggjør tryg- demyndighetenes kontrollarbeid, og at denne for- men derfor sjelden benyttes.

### **I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:**

«Folketrygdløven § 25–6, som gjelder tap av retten til å praktisere for trygdens regning, lyder:

«Dersom en person som gir behandling eller yter tjenester som faller inn under denne loven, gjør seg skyldig i misbruk overfor trygden, ikke oppfyller lovbestemte plikter eller gir trygden misvisende opplysninger eller erklæringer som kan føre til misbruk av trygdeytelser, kan Riks- trygdeverket bestemme at det ikke skal ytes godtgjørelse for behandling eller tjenester som vedkommende utfører. I slike tilfeller plikter trygden heller ikke å yte stønad på grunnlag av erklæring fra vedkommende».

Psykolog A ble ved Skien og Porsgrunn byretts dom 18. januar 2001 dømt for bedrageri mot tryg- den. As anke over skyldspørsmålet ble ved Agder lagmannsretts dom 26. april 2001 ikke tatt til følge. I september 2001 traff Rikstrygdeverket vedtak om å utelukke A fra retten til å praktisere for trygdens reg- ning.

Det har ikke vært tvil om at vilkårene i ftrl. § 25–6 har vært oppfylt i denne saken. Spørsmålene herfra har vært knyttet til den skjønsmessige vurde- ringen, jf. lovens uttrykk «kan», og herunder spørs- målet om vedtaket burde vært truffet på et tidligere tidspunkt. Det har vært spørsmål om Rikstrygdever- ket allerede i 1999 avgjorde at man ikke skulle be- nytte reglene i ftrl. § 25–6 i As sak. Videre har det vært stilt spørsmål til om den lange tiden som gikk

fra trygden avdekket misbruket til A ble fratatt retten til å praktisere for trygdens regning, kunne indikere at reaksjonen var en straffereaksjon, heller enn en reaksjon på grunn av manglende tillit.

Etter Sosialdepartementets redegjørelse 30. august 2002, som er referert ovenfor, har jeg kommet til at jeg ikke på rettslig grunnlag kan kritisere departementets avgjørelse om å utelukke A fra å praktisere for trygdens regning i ett år, selv om dette skjedde først fra og med 1. november 2001.

Jeg har forståelse for at det har vært en belastning for A å måtte avvente en avgjørelse i denne saken så lenge. Det hadde vært mulig på et langt tidligere tidspunkt å iverksette utelukkelse etter § 25–6. Etter den redegjørelsen departementet har gitt, kan jeg imidlertid vanskelig se at det er grunnlag for å kritisere at Rikstrygdeverket avventet endelig domsresultat før utelukkelsesspørsmålet ble avgjort. Når en sak er under etterforskning av politiet og står for domstolen, vil det ofte være mest hensiktsmessig å avvente den strafferettslige behandlingen av saken. Det kan også anføres at dette gav A større rettssikkerhet. Når man også tar i betraktning de uklarheter som var knyttet til tolkningen av takstregulativet i denne saken, er det vanskelig å kritisere at Rikstrygdeverket bestemte seg for å avvente domsresultatet, med de ulemper dette medførte for A.

De har anført at Rikstrygdeverket allerede i brev 3. mars 1999 tok stilling til spørsmålet om bruk av ftrl. § 25–6 i forhold til A. Som departementet peker på i sitt brev hit 30. august 2002, tok Rikstrygdeverket ikke stilling til utelukkelsesspørsmålet i det brevet. Det er bare spørsmålet om A skulle fratras retten til direkte oppgjør som drøftes i brevet. Jeg kan ikke se at Rikstrygdeverket i det brevet på en bindende måte kan ha frasagt seg retten til å komme tilbake til spørsmålet om A skulle utelukkes fra retten til å praktisere for trygdens regning. Som departementet også peker på, er dette et brev som er stilet til Fylkestyngdekantoret i X, ikke et vedtak i forhold til A. En eventuell forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet måtte i tilfelle ha kommet klarere til uttrykk.

De har i Deres klage særlig tatt opp spørsmålet om utelukkelsen har et strafferettslig preg, og har også reist spørsmålet om det her kan være tale om dobbeltstraff.

Det er knyttet vilkår til helsepersonells adgang til å praktisere for trygdens regning, og ordningen er i stor utstrekning basert på forvaltningens tillit til helsepersonellet. Bestemmelsen i ftrl. § 25–6 må sees på denne bakgrunn. Jeg legger til grunn at formålet med bestemmelsen er å forebygge/hindre misbruk av trygdens/det offentliges midler. Når det er fastslått at det foreligger et misbruk av trygdens midler, er det saklig og adekvat å avskjære vedkommende fra å praktisere for trygdens regning. Dessuten vil et utelukkelsesvedtak bidra til at trygden forskånes fra ytterligere tap fra vedkommende behandler. En straff er et onde påført en lovovertreder for en lov-

overtredelse, i den hensikt at det skal føles som et onde, jf. Rt. 1977 s. 1207. Formålet med bestemmelsen i ftrl. § 25–6 kan etter dette ikke sies å være straff.

De synes å mene at det i denne konkrete saken er sterke strafferettslige elementer. Dette begrunner De med at De ikke kan se at det skyldes manglende tillit til A fra trygdens side at han utelukkes fra å praktisere for trygdens regning. De viser til at han synes å ha hatt trygdemyndighetenes tillit i hele perioden fra misbruket ble oppdaget i 1997 til vedtaket om utelukkelse ble truffet 18. september 2001. De viser videre til at han etter vedtaket mistet trygdens tillit i bare ett år, for deretter å ha tillit fra og med 1. november 2002. De mener at dette gjør at utelukkelsen får et preg av å være straff.

Jeg kan ikke se det på denne måten. Det synes på det rene at trygdemyndighetene hadde liten tillit til A etter at misbruket ble avdekket. I brev 3. mars 1999 fra Rikstrygdeverket til Fylkestyngdekantoret i X ble fylkestyngdekantoret spesielt bedt om å følge opp med jevnlige kontroller av psykologens regninger. Dette indikerer etter min oppfatning at han ikke hadde den nødvendige tillit.

Når det gjelder tidsbegrensningen av utelukkelsen, har departementet vist til at ftrl. § 25–6 ikke inneholder noe om tidsbegrensning, men at det likevel er vanlig å praktisere det. I denne saken har det ført til at utelukkelsen bare er satt til ett år, da det er tatt i betraktning den tiden som har gått siden misbruket ble avdekket, slik at hensynet til A her har kommet inn som et korrigerende element. Under henvisning til formålet med bestemmelsen, er det vanskelig å se at en tidsbegrenset utelukkelse skulle være avskåret som virkemiddel. Jeg har kommet til at det ikke er grunnlag for å kritisere departementets avgjørelse.»

### 31.

#### Etterbetaling av omsorgslønn – kravet til konkret vurdering

(Sak 2001-0682)

*A klaget til ombudsmannen over at Fylkesmannen i Møre og Romsdal hadde avslått hennes søknad om etterbetaling av omsorgslønn for perioden 1992 til 1999, knyttet til særlig tyngende omsorgsarbeid for sønnen B. A anførte at hun ikke hadde fått informasjon fra kommunen om muligheten for å søke omsorgslønn. I 1994 hadde A tatt kontakt med kommunen vedrørende omsorgslønn, og hadde da fått opplyst at kommunen ikke hadde noen slik ordning, men at familien kunne få privat pleiestønad. Familien mottok dessuten ulike hjelpe-/omsorgstjenester fra kommunen i den aktuelle perioden. Klageren fikk innvilget omsorgslønn fra september 1999.*

*Ombudsmannen uttalte at kommunen har plikt til*

å ha en omsorgslønnsordning, men omsorgslønn er ikke blant de tjenester søkeren har et ubetinget rettskrav på etter sosialtjenesteloven § 4–3, jf. § 4–2. Det forelå ikke noe skriftlig vedtak om stønad og tiltak for 1994, og det kunne stilles spørsmål ved om det var foretatt en slik individuell og helhetlig vurdering ved stønadstildelingen som loven forutsetter. Fylkesmannens vurdering knyttet seg til forhold som lå langt tilbake i tid og det var få dokumenter i saken som belyste kommunens vurdering. Ombudsmannen presiserte at søkeren hadde krav på at søknaden om omsorgslønn ble undergitt en konkret vurdering selv om den var fremsatt etter at omsorgsarbeidet var avsluttet. Det knyttet seg «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», og ombudsmannen ba derfor fylkesmannen foreta en ny vurdering.

Fylkesmannen tok etter dette saken opp til ny behandling. Det fremgikk nå at kommunen kunne dokumentere det meste av tjenestetilbudet som klageren og hennes sønn fikk i den aktuelle perioden. Fylkesmannen vurderte det samlede tjenestetilbudet og fastholdt etter dette sitt avslag.

Saken gjaldt spørsmål om etterbetaling av omsorgslønn til klageren for tyngende omsorgsarbeid for sin sønn for perioden 1992 til 1999.

I 1994 tok A kontakt med sin kommune vedrørende omsorgslønn. Hun fikk da opplyst at kommunen ikke hadde noen omsorgslønnsordning, men at familien kunne få privat pleiestønad med kr 700 per måned. Stønaden ble utbetalt fra 22. juni 1994 og frem til 1999. I tillegg til den private pleiestønaden, mottok familien ulike hjelpe-/omsorgstjenester fra kommunen i den aktuelle perioden; bl.a. ble det gitt støtte til privat avlastning, og sønnen hadde dagtilbud.

A fikk innvilget omsorgslønn for ti timer per uke (ca. kr 4 000 per måned) fra 2. september 1999. Kommunen avslo imidlertid hennes søknad om etterbetaling av omsorgslønn. Fylkesmannen fastholdt avslaget. Det ble vist til at omsorgslønn ikke kunne innvilges fra et tidligere tidspunkt enn det var søkt om. Vedtaket fra 1994 ble ikke overprøvd.

A henvendte seg til ombudsmannen og påklaget fylkesmannens avslag. Hun redegjorde utfyllende for familiens vanskelige livssituasjon og fremholdt at hun følte seg dårlig behandlet av kommunen. Hun anførte at hun ikke hadde fått informasjon fra kommunen om muligheten for å søke omsorgslønn.

Fylkesmannen ble i brev herfra bedt om å opplyse om vedtaket om privat pleiestønad fra 1994 var bygget på en individuell og helhetlig vurdering av bl.a. brukerens behov og det samlede tjenestetilbud, slik det er forutsatt i lov om sosiale tjenester 13. desember 1991 nr. 81 §§ 4–3 og 4–2 med tilhørende rundskriv vedrørende omsorgslønn.

Videre ble det bedt om en kort redegjørelse for det samlede tjenestetilbudet familien mottok i forbindelse med sønnens funksjonshemming i perioden

1992–1999, og en vurdering av om tilbudet hadde et forsvarlig nivå. Fylkesmannen ble også bedt om å gi sitt syn på om kommunens veiledningsplikt ble ivaretatt i perioden frem til A fikk innvilget omsorgslønn i 1999, samt å gi en vurdering av om kommunen burde ha informert henne om muligheten for å søke om omsorgslønn før 1994. Det ble lagt til grunn at kommunen var kjent med at sønnen hadde flyttet hjem allerede i 1992.

I fylkesmannens brev hit fremgikk det at kommunen vurderte det slik at det ikke var behov for mer omfattende omsorgslønn i perioden 1994–1999. Fylkesmannen gav uttrykk for at det var en endret situasjon og et økt hjelpebehov som førte til høyere omsorgslønn til A i 1999.

Fylkesmannen fant videre at kommunens pleiestønad hadde samme formål som omsorgslønn, selv om det var mangler ved saksbehandlingen. Nivået på pleiestønaden var relativt lavt, men stønaden ble ikke avkortet for hjelpestønad til tilsyn og pleie. Videre tilbød kommunen andre hjelpeformer. Fra 1999 valgte kommunen å satse mer på omsorg i hjemmet, og omsorgslønnen ble oppgradert.

Fylkesmannen la videre til grunn at kommunen hadde et solid faglig grunnlag for å vurdere Bs behov, og det ble gjort en helhetlig og individuell vurdering. Hensynet til brukermedvirkning etter sosialtjenesteloven § 8–4 ble ivaretatt. Den samlede hjelpen som ble gitt familien, ble vurdert som tilstrekkelig ut fra hva som var mulig å få gjennomført innenfor rammen av omsorg i foreldrehjemmet. Fylkesmannen kunne heller ikke se at hjelpeformene kunne sies å ha vært åpenbart urimelige, jf. sosialtjenesteloven § 8–7.

Vedrørende saksbehandling og informasjon, het det til sist:

«Saksbehandlingen i samband med vedtaket av 22.06.94 om tildeling av pleiestønad var mangelfull, men tenesta er heimla i sosialtjenesteloven § 4–2. A hevdar at kommunen heldt tilbake informasjon om omsorgslønn, ei teneste ho meiner å ha obligatorisk rett til, frå 01.01.93. Kommunen har ikkje nedteikna noko om korleis informasjonen er gitt. Opplysningar om økonomisk rådgjeving og eit tenestetilbod som var tilpassa familien sine ønskje, tyder på at det må ha vore regelmessig kontakt og dialog mellom partane. Rådgjeving og rettleiing om omsorgslønn kan ha vore mangelfull, men eg finn ikkje grunnlag for å hevde at kommunen har halde tilbake informasjon eller at manglande informasjon kan ha ført til at B eller A gjekk glipp av tenester dei hadde krav på.»

Fylkesmannen konkluderte på denne bakgrunn med at kommunen ikke kunne klandres for manglende informasjon eller slike feil i saksbehandlingen at det kan ha vært avgjørende for utfallet i saken om avslag på etterbetaling av omsorgslønn.

A kom med merknader til fylkesmannens svar, og fastholdt bl.a. at hun hadde rett til omsorgslønn i

den aktuelle perioden. Hun bestred at kommunen tilbød å ta over omsorgen for B i 1999, og gjentok at hun ikke hadde fått informasjon om muligheten for å søke omsorgslønn.

## **I mitt avsluttende brev til Fylkesmannen i Møre og Romsdal uttalte jeg:**

### *«1. Saksbehandlingen*

#### *1.1 Manglende skriftlig vedtak*

Kommunen har ikke kunnet fremlegge noe skriftlig vedtak vedrørende innvilgelse av pleiestønad i 1994. Dette er ikke i samsvar med forvaltningsloven § 23, hvor det fremgår at et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

#### *1.2 Informasjon og veiledning*

A har anført at hun ikke har fått informasjon fra kommunen om muligheten for å søke pleiestønad/omsorgslønn.

Etter undersøkelsen av saken herfra, synes det noe uklart hvordan kontakten mellom familien (- - -) og kommunen har forløpt i den aktuelle perioden. En viss kontakt må det imidlertid ha vært i forbindelse med de ulike hjelpetiltakene som har vært satt inn. Kommunen har redegjort for at familien i økende grad har mottatt tjenester fra kommunen fra 1992 og frem til i dag.

Kommunen har ikke kunnet fremlegge skriftlig dokumentasjon fra samtaler m.v. I ettertid er det derfor vanskelig for meg å klarlegge eventuelle brudd på kommunens informasjons- og veiledningsplikt nedfelt i sosialtjenesteloven § 4-1 og forvaltningsloven § 11. Det ville vært en fordel, og best i samsvar med regelen i forvaltningsloven § 11 c og god forvaltningsskikk, om kommunen i større utstrekning hadde nedtegnet opplysninger fra de samtaler som åpenbart har funnet sted mellom A og kommunen. På grunn av at saksforholdet ligger langt tilbake i tid, kan jeg imidlertid vanskelig se at jeg nå kan bebreide kommunen som erstatningsbetingende uaktsomhet for ikke å ha gitt A mer utfyllende informasjon om omsorgslønnsordningen. Den uklarhet som her foreligger må likevel etter mitt syn være kommunens risiko og ha betydning i forhold til vurderingen av om A nå bør tilstås en etterbetaling av omsorgslønn, jf. nedenfor punkt 2.

#### *1.3 Fylkesmannens behandling av klagen*

Fylkesmannen la i vedtaket til grunn at en søker ikke har krav på å få innvilget omsorgslønn fra et tidligere tidspunkt enn når søknaden fremmes.

I en tidligere sak (1998–1129), inntatt i ombudsmannens årsmelding for 1999 s. 202, uttalte jeg at søkeren hadde krav på at søknaden om omsorgslønn ble undergitt en konkret vurdering selv om den var fremsatt etter at omsorgsarbeidet var avsluttet. Jeg

kan ikke se at denne saken ligger vesentlig annerledes an, selv om spørsmålene knyttet til mangelfull informasjon mv. er mindre avklart i denne saken.

I den nevnte ombudsmannssaken ble det lagt til grunn at mangelfull veiledning fra kommunen var årsaken til at søknaden ikke var fremsatt tidligere. Spørsmålet ble ansett å ligge innenfor fylkesmannens myndighet som klageorgan. På denne bakgrunn mener jeg at fylkesmannen ved behandlingen av As klage, skulle ha tatt stilling til denne siden av saken.

#### *2. Spørsmålet om etterbetaling av omsorgslønn*

Etter sosialtjenesteloven 13. desember 1991 nr. 81 § 4-2 bokstav e) skal kommunen opprette et tilbud om omsorgslønn for de som har et «særlig tyngende omsorgsarbeid». Omsorgslønn er likevel ikke blant de tjenester som søkeren har et ubetinget rettskrav på etter sosialtjenesteloven § 4-3, jf. § 4-2. Kommunen står imidlertid ikke helt fritt ved vurderingen av om omsorgslønn skal innvilges. Sosialtjenesteloven forutsetter at kommunene setter av midler til en omsorgslønnsordning, selv om en slik ordning vil være subsidiær til de mer konkrete hjelpetiltak som kommunen tilbyr, f.eks etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstavene a) – d). Omsorgslønnsordningen skal gi en godtgjørelse til de som utfører omsorgsarbeid for nærstående, og legge til rette for at slikt privat omsorgsarbeid kan fortsette.

Spørsmålet om kommunen skal gi omsorgslønn i den enkelte saken, må avgjøres etter en konkret og bred helhetsvurdering. Momenter i vurderingen vil være om omsorgsarbeidet er spesielt tyngende og om det gjelder nødvendige omsorgsoppgaver, hva som er best for klienten, hvilke andre tjenester kommunen kan tilby og også økonomiske forhold i kommunen. Dette er bl.a. lagt til grunn i St.meld nr. 35 (1994–95) (velferdsmeldingen), i rundskriv I-42/98 fra Sosial- og helsedepartementet og av Høyesterett i Rt. 1997 s. 877 («Tolgadommen»). Tjenestetilbudet skal videre så langt mulig utformes i samarbeid med klienten, jf. sosialtjenesteloven § 8-4.

I As tilfelle er det spørsmål om den pleiestønaden som kommunen praktiserte, og som hun fikk tildelt fra 1994, kan likestilles med omsorgslønn etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav e). I en tidligere ombudsmannsak (1998–1457) uttalte jeg at jeg ikke hadde merknader til at ordningen med omsorgslønn ble praktisert under et annet navn («pleiegodtgjørelse») så lenge formålet med godtgjøringen var å gi en omsorgslønn. Forutsetningen er imidlertid at kommunen ved tildelingen følger sosialtjenesteloven og de retningslinjer som Sosial- og helsedepartementet har gitt i rundskriv I-42/98.

Som det fremgår ovenfor, foreligger det ikke noe skriftlig vedtak om stønad og tiltak fra 1994. Det kan på den bakgrunn stilles spørsmål om det ble foretatt en slik individuell og helhetlig vurdering ved stønadstildelingen som loven forutsetter. Jeg er også i

tvil om en «pleiestønad» uten videre kan likestilles med en godtgjøring eller en lønn. Videre kommer at stønadsbeløpet var relativt lavt og ikke ble oppjustert. Jeg synes da det er vanskelig å legge vesentlig vekt på at kommunen har opplyst at beløpet var tilsvarende det andre med store omsorgsoppgaver på den tiden fikk i stønad/lønn fra kommunen.

Tildelt pleiestønad må også sees i sammenheng med det samlede tjenestetilbud som ble gitt familien i den aktuelle perioden. Fylkesmannen har vurdert tilbudet som tilstrekkelig og forsvarlig. Vurderingen knytter seg til forhold som nå ligger langt tilbake i tid. Jeg kan av den grunn, og fordi det er få dokumenter i saken som belyser kommunens vurderinger i sin tid, ikke uten videre gi min tilslutning til at B og A må anses å ha fått et tjenestetilbud og en omsorgslønn som sosialtjenesteloven foreskriver.

På bakgrunn av den undersøkelsen av saken som er gjort herfra, vil jeg legge til grunn at det knytter seg «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Jeg ber derfor fylkesmannen – i samråd med kommunen – vurdere om A kan tilstås – formentlig som et engangsbeløp – en etterbetaling av omsorgslønn for den perioden pleiestønaden løp før den ble hevet til ca. kr 4 000 per måned. Ved fastsettelsen av beløpet forutsetter jeg at det foretas en bred skjønnsmessig vurdering i tråd med det Høyesterett la til grunn i Tolgadommen og som følger av rundskriv I-42/98. Dette vil bl.a. innebære at det ikke foretas en timeregnskapsberegning, og at det tas hensyn til den stønad og det tilbud som er gitt, foruten kommunens økonomi.»

Fylkesmannen tok etter dette saken opp til ny behandling. Det fremgikk nå, på basis av en omfattende og grundig gjennomgang av saken, at kommunen kunne dokumentere det meste av tjenestetilbudet som klageren og hennes sønn fikk i den aktuelle perioden. Fylkesmannen vurderte det samlede tjenestetilbudet og fastholdt etter dette sitt avslag. Klageren kom deretter tilbake til saken. Slik saken nå var opplyst, hadde jeg ikke grunnlag for ytterligere undersøkelser hva gjaldt tjenestetilbudets omfang i perioden 1992 til 1999.

### 32.

#### **Saksbehandlingen ved refusjon etter sosialtjenesteloven § 5–9 – kravet til dokumentasjon**

(Sak 2001–1028)

*A klaget til ombudsmannen i en sak der det var tatt refusjon i etterbetaling av uførepensjon, jf. sosialtjenesteloven § 5–9. A mente at det var gjort feil fra sosialtjenesten og fylkesmannens side ved beregningen av refusjonsbeløpet.*

*Ved ombudsmannens behandling av saken ble*

*det funnet enkelte feil knyttet til beregningen av refusjonsbeløpet. Feilen hadde oppstått ved trygdekontoets beregning av refusjonsbeløpet. Ombudsmannen pekte på at det må være en ansvarsdeling mellom sosialkontoret og trygdekontoet i forhold til å skaffe til veie dokumentasjon for et refusjonskrav. Ombudsmannen uttalte at det er sosialtjenestens ansvar å kontrollere at utmålingen av refusjonskravet er korrekt.*

Saken gjaldt et vedtak fra Fylkesmannen i Telemark om å kreve refundert utgifter til sosialhjelp i As etterbetaling av uførepensjon.

Ved behandlingen av saken hos ombudsmannen ble det funnet enkelte feil knyttet til beregningen av refusjonsbeløpet. Feilen var oppstått ved trygdekontoets beregning av refusjonsbeløpet, og feilen hadde fulgt saken videre uten å bli oppdaget av sosialkontoret eller fylkesmannen. Den konkrete feilen ble rettet opp av sosialkontoret.

#### **I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:**

«For å kunne treffe riktige vedtak i saker om refusjon etter sosialtjenesteloven § 5–9, er det av sentral betydning at refusjonskravet er godt dokumentert. Kravet til dokumentasjon gjelder både grunnlaget for sosialtjenestens refusjonskrav og grunnlaget for utmålingen av etterbetaling fra folketrygden. Det må kunne kreves at det oppstilles en detaljert oversikt over sosialtjenestens utbetalinger for den enkelte måned og formålet med disse, i tillegg til en oversikt over netto etterbetaling for de tilsvarende månedene. Dette er viktig, ikke minst for at det skal være mulig å kontrollere om refusjonskravet er korrekt beregnet.

Et refusjonsvedtak kan ikke treffes før denne dokumentasjonen er skaffet til veie. Det er klart at det her må skje et samarbeid mellom trygdekontoet og sosialkontoret. Sosialkontoret kan imidlertid ikke treffe et vedtak i refusjonssaken før de relevante opplysningene fra trygdekontoet har fremkommet. Det er grunn til å presisere at det er sosialtjenestens ansvar å kontrollere at refusjonskravet er korrekt beregnet i forhold til sosialtjenesteloven § 5–9. Dette ansvaret kan ikke overlates til trygdekontoet. Denne konkrete saken illustrerer hvor viktig det er at det er en etat som har ansvaret for å kontrollere at utmålingene er korrekte. I denne saken har delingen av ansvaret mellom trygdekontoet og sosialkontoret medført at det ble svært vanskelig å oppdage feilen som var begått ved trygdekontoet.

Jeg ber om at fylkesmannen tar hensyn til disse generelle merknadene ved behandlingen av slike saker i fremtiden. Det kan videre være grunn for fylkesmannen til å presisere overfor sosialkontorene at det er sosaletaten som har ansvaret for at de beregningene som gjøres er korrekte og godt nok dokumentert, slik at opplysningene kan kontrolleres i ettertid.»

Fylkesmannen oversendte etter dette kopi av ombudsmannens brev til samtlige kommuner i Telemark. Fylkesmannen skrev i oversendelsesbrevet til kommunene at samtlige saker vedrørende refusjon i etterbetalte trygdeytelser skal behandles i samsvar med ombudsmannens merknader. Fylkesmannen skrev videre at saker som ikke var behandlet på denne måten, ville bli ansett som ikke tilstrekkelig opplyst, og ville bli sendt tilbake til kommunen for innhenting av ytterligere opplysninger.

### 33.

#### Kravet til aktiv arbeidssøking i sak om stans av ventestønad

(Sak 2000–1990)

*A klaget til ombudsmannen over at Aetat hadde vedtatt å stanse hennes ventestønad. Vedtaket om stansing var fattet fordi Aetat mente A uten rimelig grunn hadde nektet å melde seg som interessert til en stilling som salgsssekretær. A hevdet vedtaket bygget på feil lovforståelse og feil faktisk grunnlag. Hun hadde også innvendinger mot saksbehandlingen.*

*Ombudsmannen gav uttrykk for at saken ikke hadde vært tilfredsstillende utredet fra Aetats side, og at det tilgjengelige materialet ikke gav tilstrekkelig grunnlag for å si at A ikke hadde vært villig til å være kandidat til stillingen. Han pekte videre på at Aetat ikke hadde oppfylt sin veiledningsplikt overfor A, særlig i forhold til å informere om avstengingsreglene og hvordan hun måtte forholde seg for å unngå avstenging. Etter ombudsmannens syn knyttet det seg begrunnet tvil til forhold av betydning for Aetats vedtak, og han bad derfor om at vedtaket ble vurdert på nytt. Etter en fornyet vurdering vedtok Aetat å innvilge A den omstridte ventestønad.*

A ble innvilget ventestønad fra 1. juli 1997, jf. forskrift om tilskudd under opplæring med sikte på høvelig arbeid 4. desember 1990. Hun hadde forut for dette mottatt ordinære dagpenger under arbeidsløshet i periodene 5. oktober 1992 til 18. september 1994 og 27. mars 1995 til 16. januar 1997, med unntak av noen kortere perioder. Hun mottok ventestønad fra 1. juli 1997.

I januar 1999 vedtok det lokale arbeidskontoret å stanse ventestønad. Vedtaket var begrunnet med at A ikke hadde tatt imot tilbud om tiltak, konferanse, arbeid mv., jf. forskriften § 8 tredje ledd og folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 4–20. Konkret var vedtaket knyttet til en ledig stilling som salgsssekretær ved - - AS, som arbeidskontoret la til grunn måtte anses som høvelig arbeid for A.

A påklaget arbeidskontorets vedtak og anførte bl.a. at opplysningene hun hadde fått om stillingen fra saksbehandleren ved arbeidskontoret var mangelfulle og ukorrekte. I klagen gav A uttrykk for at opplysningene gav et feilaktig bilde av saken.

Fylkesarbeidskontoret i Vest-Agder (nå Aetat Vest-Agder) vedtok å opprettholde arbeidskontorets vedtak. As advokat bad senere om at vedtaket ble omgjort, men dette ble avslått.

As advokat klaget til ombudsmannen og anførte at vedtakene fra Aetat bygget på feil lovforståelse og feil faktisk grunnlag. Han kom også med innvendinger mot arbeidsmarkedsmyndighetenes saksbehandling.

Saken ble tatt opp med Aetat Vest-Agder, som bl.a. ble bedt om å redegjøre kort for forståelsen av bestemmelsen i folketrygdloven § 4–20 om bortfall av dagpenger (ventestønad). I denne forbindelse ble Aetat bedt om å redegjøre særskilt for grunnlaget for å likestille det å unnlate å søke en stilling med det å ikke ta imot tilbud om en stilling. Videre ble Aetat bedt om å gi sitt syn på om bestemmelsen kommer til anvendelse i et tilfelle der den arbeidsledige på egen hånd har avklart med arbeidsgiveren at vedkommende er uaktuell til den ledige stillingen. Aetat ble i så fall bedt om å redegjøre nærmere for grunnlaget for et slikt standpunkt.

Aetat ble også bedt om å redegjøre nærmere for hvilke undersøkelser som ble foretatt med sikte på å bringe de faktiske forholdene i saken på det rene, før vedtaket om å stanse As ventestønad ble truffet. I denne forbindelse ble Aetat særskilt bedt om å opplyse om det ble tatt kontakt med - - AS for å bringe klarhet i hvilken kontakt A hadde hatt med selskapet i forbindelse med den ledige stillingen.

Videre ble det vist til at Aetat i sitt vedtak hadde oppgitt tre grunner som A angivelig skulle ha gitt for ikke å være en av fire innmeldte kandidater til stillingen. Aetat ble bedt om å redegjøre nærmere for hvilket grunnlag etaten bygget på i denne forbindelse, og om det eventuelt fantes skriftlig dokumentasjon for at A hadde kommet med de aktuelle utsagnene. I alle tilfelle ble Aetat bedt om å opplyse om det mente saken var tilstrekkelig opplyst til at det kunne konkluderes med at klageren ikke ønsket å være kandidat til stillingen.

Endelig ble Aetat bedt om å redegjøre for om A etter etatens mening ble gjort tilstrekkelig oppmerksom på de mulige konsekvensene dersom hun ikke søkte den ledige stillingen ved - - AS.

I sitt svar redegjorde Aetat nærmere for faktum i saken. Det het bl.a.:

«Den 16.12.1998 ringte Aetat - - ved C til A angående jobb som salgsssekretær ved - - AS. Da A ikke var tilgjengelig på telefon ble det lagt igjen beskjed hos hennes mor om at hun måtte kontakte Aetat - - vedrørende ledig jobb.

Den 30.12.98 ringte C ved Aetat - - på nytt A. På spørsmål om hvorfor hun ikke hadde tatt kontakt opplyste A at hun hadde forsøkt å ringe et par ganger uten at hun hadde fått svar. Ifølge rapporten fra C opplyste A at hun ikke ønsket å være kandidat til stillingen ved - - AS pga følgende:

1. Har pr. tiden 8 søknader på jobber ute, som hun venter svar på.

2. Lang avstand. Hun vil helst slippe å ta buss på jobb.
3. Har ikke regnskapsbakgrunn, og har ikke vært borti Multisoft.

C har på rapporten opplyst at hun vurderer stillingen som høvelig arbeid for A og at arbeidsgiver bør få mulighet til å vurdere hennes kvalifikasjoner.

I følge Aetat - - fikk A beskjed om at hun ikke skulle ta direkte kontakt med arbeidsgiver da arbeidsgiver ønsket at han skulle ringe aktuelle kandidater.

I notat av 31.12.00 [feilskrift for 1998] skrevet av saksbehandler D ved Aetat - - fremgår følgende:

'Videre tok hun kontakt med E ved - - AS. Ut fra denne samtalen hadde A fått inntrykk at det var regnskapsjobb og at det var salg av arbeidstøy. Bedriften bruker regnskapsprogrammet Lotus og det hadde hun ikke vært borti.

Hun ringte igjen til C og mente at hun hadde takket nei til denne jobben for hun ikke var kvalifisert til jobben. C sa at rapporten allerede var gått og at hun måtte ta kontakt med undertegnede.

Hun kom inn og «håpet» at hun kunne få undertegnede til å stoppe avstengningen fra garantiordningen. Undertegnede sa at hun måtte følge de prosedyrer som var når vi fikk en rapport om utestenging. Hun ble informert om at det ville komme et vedtak og at hun kunne klage på dette vedtaket.'

I vedtak av 04.01.99 er stønaden stanset med hjemmel i forskriftens § 8 tredje ledd.»

Om forståelsen av folketrygdloven § 4–20 het det videre:

«Dagpenger kan midlertidig falle bort dersom stønadssøkeren/mottakeren selv er årsak til at han er blitt ledig. Likeledes kan dagpengene falle bort dersom han nekter å ta i mot tilbud om arbeid, nekter å delta på kurs og tiltak i regi av aetat, eller lar være å møte på aetat lokalt etter innkalling.

Tidsbegrenset bortfall av dagpenger er en reaksjon som gjelder forhold under stønadsprioden. I de tilfellene hvor en dagpengemottaker uten rimelig grunn nekter eller unnlater å motta tilbud om arbeid eller arbeidsmarkedstiltak, ikke møter på aetat lokalt etter innkalling, eller uten rimelig grunn unnlater å skaffe seg arbeid eller avslutter et arbeidsforhold, skal dagpengene falle bort i et begrenset tidsrom, jf. ftrl. § 4–20 første og annet ledd.

Folketrygdloven § 4–20 første ledd a-d regulerer de tilfellene der stønadsmottakeren uten rimelig grunn nekter å motta arbeid eller å delta på arbeidsmarkedstiltak.

Både det å takke nei til et tilbud om arbeid og det å unnlate å søke vil anses som å «nekte» å motta tilbud. Dersom arbeidssøkeren fremstiller seg på en slik måte at arbeidsgiveren ikke ønsker å ansette vedkommende, kan dette likestilles med å nekte å motta tilbud om arbeid.

Dagpengemottakere må være klar til å tiltre arbeid/tiltak på kort varsel. Er vedkommende ikke klar til å tiltre, skal det gis tidsbegrenset bortfall av dagpengene. Dette gjelder enten tilbudet kommer fra aetat eller direkte fra arbeidsgi-

veren. Et konkret tilbud fra en arbeidsgiver er å anse som et tilbud. At tilbudet er slått opp på oppslagstavle på aetat lokalt er ikke nok til at det kan anses som et tilbud om arbeid. Når det gjelder arbeidssøkerens kvalifikasjoner og egnethet i forbindelse med det enkelte arbeidstilbud, skal dette vurderes av arbeidsgiveren. Finner arbeidsgiveren at vedkommende er kvalifisert, vil arbeidssøkeren bli ilagt tidsbegrenset bortfall dersom han ikke tar imot tilbudet.

Det foreligger ikke rimelig grunn til å nekte å ta tilbud om arbeid som medfører at dagpengemottakeren må arbeide på ukurante tider, f.eks. om kvelden, natten eller i helgen, (med mindre arbeidssøkeren er godkjent som deltidsarbeidssøker).

Når Aetat får inn et oppdrag fra en arbeidsgiver søker man i Aetat sitt datasystem for å finne relevante kandidater. Dersom relevante kandidater finnes så kontaktes disse før CV oversendes arbeidsgiver. Man ønsker via denne kontakten å avklare om den aktuelle kandidat fremdeles er reell arbeidssøker, om personen er klar til å tiltre arbeid. Dette gjøres for å informere kandidaten og fordi man søker å unngå at umotiverte, ikke reelle kandidater blir oversendt arbeidsgiver.

Dersom kandidaten ved denne kontakt ikke ønsker å være kandidat til stillingen ber man om at grunner for dette oppgis. Det gis samtidig informasjon om at dersom man nekter å være kandidat så kan det medføre at økonomisk stønad bortfaller.

-----

Den klagende part har i foreliggende tilfelle på forespørsel fra Aetat ikke ønsket å være kandidat til en stilling som Aetat mener er høvelig arbeid for henne. At hun i etterkant kontakter arbeidsgiver og hevder at arbeidsgiver har opplyst at hun ville være uaktuell har vi ikke vektlagt. Når kandidaten slik vi vurderer det ikke ønsker å være kandidat til stillingen legger vi til grunn at dette er tilstrekkelig til at bortfall gis.»

Aetat viste for øvrig til den foreliggende rapporten fra saksbehandleren ved arbeidskontoret og at A hadde fått anledning til å komme med innsigelser. Det ble videre opplyst at - - AS ikke var kontaktet i saken. Aetat anførte at rapporten fra saksbehandleren og utskrift av ledigmeldt oppdrag etter praksis måtte anses som tilstrekkelig dokumentasjon. Endelig hevdet Aetat at A måtte anses tilstrekkelig informert om hvilke konsekvenser det kunne ha dersom hun ikke ønsket å være kandidat til stillingen. I denne forbindelse het det:

«A har flere dagpengeperioder bak seg. På informasjonsmøter om dagpenger og i dagpengebrosjyren opplyses det at dersom man unnlater å ta imot et tilbud om arbeid eller lar være å svare så blir dette regnet som å nekte å ta imot tilbudet. Saksbehandler av ventestønadssaker ved Aetat --- har opplyst at alle som blir innvilget ventestønad blir innkalt til samtale hvor det bl.a. opplyses at dersom man takker nei til arbeid uten rimelig grunn så medfører dette bortfall av retten til ventestønad.»

As advokat kom med merknader og imøtegikk påstanden om at A hadde blitt informert om vente-

stønadsordningen i tidligere samtaler på arbeidskontoret. Ifølge advokaten hadde samtalene dreid seg om å få informasjon om arbeidsmarkedet/arbeidsmarkedsopplæring og å kartlegge As muligheter i den forbindelse.

Om den konkrete stillingen ved - - AS het det videre i advokatens brev:

«2. På samme side repeterer etaten sin fremstilling av hendelsesforløpet vedr. den potensielle arbeidsgiver - - AS, og i åttende avsnitt gjentas den tidligere påstand om at A hadde fått beskjed om at hun selv ikke skulle ta direkte kontakt med denne. Dette er – som tidligere påvist flere ganger – ikke riktig. (En tør for øvrig etterlyse hjemmelen for et slikt forbud mot kontakt med potensiell arbeidsgiver).

A har *aldri* takket nei til noe tilbud om denne jobben eller uttalt at hun ikke ønsker å være kandidat. Da hun forespurte C ved Arbeidskontoret om det var mulig for henne å avvente en tilbagemelding på de stillingene hun hadde søkt, fikk hun bekreftende svar.

For øvrig var det E ved - - AS som konkluderte med at stillingen ikke passet for A.»

I forhold til arbeidskontorets opplysninger om mulige konsekvenser anførte advokaten:

«3. I brevets side 3, tredje siste avsnitt anfører etaten at D ved Aetat har opplyst «at det alltid i samtale med saksbehandler på ventestønad ble presisert at dersom man takket nei til tilbud om arbeid uten rimelig grunn så ville dette medføre bortfall av retten til ventestønad». For det første har A ikke takket nei til noe tilbud om arbeid og for det andre ønsker A å presisere at hun *aldri* hadde noen slik samtale eller på annen måte ble informert om bestemmelsene vedr. ventestønad. Ettersom hun hadde falt ut av etatens datasystem fram til 25.11.97 (da hun kontaktet - - ved Arbeidskontoret), kunne hun umulig ha blitt underrettet om ventestønaden som Arbeidskontoret ikke var klar over at hun tilkom. Hun fikk ingen informasjon om dette mens hun gikk på datakurs, og heller ikke etter at hun hadde avsluttet datakurs. Hun fikk kun beskjed om å melde seg som arbeidssøker ved Arbeidskontoret etter endt datakurs, og var da til samtale med - - ved Arbeidskontoret 16.02.98 for å sette opp en handlingsplan.»

Advokaten hadde følgende merknader til Aetats forståelse av folketrygdlovens § 4–20:

«At dagpenger midlertidig kan falle bort dersom den arbeidssøkende uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om arbeid, nekter å delta på kurs/arbeidsmarkedstiltak eller lar være å møte fram i Aetat, følger direkte av bestemmelsens ordlyd, og kan neppe være gjenstand for særlig uenighet. Poenget i forhold til A er imidlertid at A aldri har nektet å ta mot tilbud om arbeid, delta på arbeidsmarkedstiltak eller møte fram på Aetat. Så langt har bestemmelsen ingen relevans som hjemmel for å frata A ventestønaden.

I tillegg, og som en ny anførsel overfor Sivilombudsmannen, fremholder etaten *at det å fremstille seg på en slik måte at arbeidsgiveren*

*ikke ønsker å ansette vedkommende, kan likestilles med det å nekte å motta tilbud om arbeid*’. Dette er å trekke bestemmelsen for langt. En slik forståelse har ingen forankring i bestemmelsens tekst. Oppregningen av bortfallsgrunnene må der anses å være uttømmende, og det er ikke tatt med noe som gjelder den arbeidssøkendes måte å fremstille seg på overfor potensiell arbeidsgiver. Anvendt på As sak har dette likevel mindre interesse, da det uansett ikke finnes holdepunkter for å anta at A skal ha fremstilt seg ufordelaktig overfor - - AS. At Aetat fremmer en slik anførsel nå blir dessuten noe underlig når etaten, slik den selv innrømmer i svaret på pkt. 2 (side 5, tredje siste avsnitt), aldri selv har vært i kontakt med - - AS og følgelig heller ikke har noe grunnlag for å danne seg en mening om hvordan A har «fremstilt seg».

5. Det burde være unødvendig, men det er likevel grunn til på nytt å understreke at A aldri har takket nei til tilbud om arbeid, unnlatt å søke stilling eller uttalt at hun ikke ønsker å være kandidat til en bestemt stilling. De tre grunnene som etaten påberoper at A har oppgitt for ikke å være kandidat, nemlig at hun hadde ute åtte søknader om jobb, at det var lang avstand til - - AS og at hun ikke hadde regnskapsbakgrunn, er grundig gjendrevet tidligere, og jeg viser til det.

Det er ellers grunn til å reise spørsmål om hvorfor etaten så langt ensidig har vektlagt sin egen (og feilaktige) forståelse av faktum, når det er åpenbart at A aldri er blitt veiledet om det som etaten nå i ettertid anfører som bortfallsgrunner og når det er like åpenbart at etaten selv aldri har forsøkt å skaffe seg rede på hva som har passert i forhold til den potensielle arbeidsgiver.»

### **I mitt avsluttende brev til Aetat Vest-Agder uttalte jeg:**

«Den som har tapt sin arbeidsinntekt som arbeidstaker vil i mange tilfeller ha rett til dagpenger, jf. folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 kapittel 4. Formålet med dagpenger under arbeidsløshet er å gi delvis dekning for bortfallet av arbeidsinntekt i den perioden arbeidsløsheten varer, jf. folketrygdloven § 4–1. Det er et vilkår for dagpenger at vedkommende er reell arbeidssøker, jf. folketrygdloven § 4–5:

#### *«§ 4–5. Reelle arbeidssøkere*

For å ha rett til dagpenger må medlemmet være reell arbeidssøker. Som reell arbeidssøker regnes den som er arbeidsfør, og er villig til

- a) å ta ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane,
- b) å ta arbeid hvor som helst i Norge,
- c) å ta arbeid uavhengig av om det er på heltid eller deltid,
- d) å skaffe seg inntekt ved selvstendig næringsvirksomhet,
- e) å delta på arbeidsmarkedstiltak.

Dersom alder eller tungtveiende sosiale hensyn knyttet til helse, omsorgsansvar for små barn eller pleietrengende i nær familie tilsier det, kan medlemmet regnes som reell arbeidssøker selv om vedkommende søker deltidsarbeid eller bare



søker arbeid innenfor et begrenset geografisk område.

I særlige tilfelle kan det kreves at medlemmet er villig til å ta arbeid som er lavere lønnet enn dagpengene.»

Ved bestemte handlinger eller unnlater i stønadsperioden vil retten til dagpenger kunne falle bort i et begrenset tidsrom, jf. folketrygdloven § 4–20 første og annet ledd:

«§ 4–20. Tidsbegrenset bortfall av dagpenger

Retten til dagpenger faller bort i et begrenset tidsrom dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter

- a) å motta tilbud om arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane,
- b) å motta tilbud om arbeid hvor som helst i Norge,
- c) å motta tilbud om arbeid uavhengig av om det er på heltid eller deltid,
- d) å delta på arbeidsmarkedstiltak,
- e) å møte til konferanse med arbeidskontoret etter innkalling, eller unnlater å møte etter innkalling til slik konferanse.

Retten til dagpenger faller også bort i et begrenset tidsrom dersom medlemmet selv uten rimelig grunn unnlater å skaffe seg inntekt som arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende i stønadsperioden. Det samme gjelder dersom medlemmet har begynt i arbeid, og det deretter inntreffer forhold som nevnt i § 4–10 første ledd.»

I utgangspunktet ytes det kun dagpenger i 156 uker, jf. folketrygdloven § 4–15 første ledd. Tidligere var den maksimale stønadsperioden to ganger 80 uker. Etter utløpet av stønadsperioden vil medlemmet ikke ha rett til dagpenger før nye dagpengerrettigheter igjen er opptjent. Jeg forstår det slik at A avsluttet sin siste dagpengeperiode 16. januar 1997 og at hun fra dette tidspunktet var uten dagpengerrettigheter.

Med hjemmel i sysselsettingsloven 27. juni 1947 nr. 9 har Arbeids- og administrasjonsdepartementet fastsatt forskrift om tilskudd under opplæring med sikte på høvelig arbeid 4. desember 1990 nr. 948. Etter nærmere bestemmelser i forskriften kan det ytes tilskudd bl.a. til deltakere på arbeidsmarkedskurs mv. Det kan også gis tilskudd til helt ledige som står uten dagpengerrettigheter etter å ha avsluttet den maksimale stønadsperioden, jf. forskriften § 1 tredje ledd. I disse tilfellene kan det bl.a. gis grunnstønad og dagpengebasert tillegg, jf. forskriften § 2 fjerde ledd. I oppholdsperioder gis tilsagn om støtte kun for fire måneder av gangen.

Det er vilkår for tilskudd etter § 2 fjerde ledd (ventestønad) at vedkommende er reell arbeidssøker.

Tilskuddet vil falle helt bort dersom det inntreffer forhold som nevnt i folketrygdloven § 4–20, jf. forskriften § 8 annet og tredje ledd:

«Det er et vilkår for tilskudd etter § 2 fjerde ledd at vedkommende er reell arbeidssøker, jf. folketrygdloven § 4–5 og står tilmeldt arbeidsformidlingen som arbeidssøker. Det er videre et vilkår at vedkommende melder seg for arbeidsformidlingen etter innkalling.

Tilskudd etter § 2 fjerde ledd vil falle helt bort dersom forhold som nevnt i folketrygdloven § 4–20 om tidsbegrenset bortfall av dagpenger inntreffer. Bortfallet av tilskudd vil vare inntil nye rettigheter til dagpenger er opparbeidet.»

Dersom forhold som nevnt i folketrygdloven § 4–20 inntreffer i dagpengeperioden, vil bortfallet av dagpenger være tidsbegrenset, første gang i åtte uker, jf. § 4–20 fjerde ledd bokstav a. I ventestønadsperioden vil bortfallet derimot ikke være tidsbegrenset. Sanksjonen vil således normalt være strengere mot medlemmet i denne perioden enn i dagpengeperioden. Dette kan få betydning for hvilke krav som må stilles bl.a. til saksbehandlingen, herunder hvor godt saken er opplyst.

A ble innvilget ventestønad fra 1. juli 1997. Arbeidskontoret forlenget senere jevnlig perioden med ventestønad. I arbeidskontorets siste forlengelsesvedtak 26. oktober 1998 ble stønadsperioden forlenget til 31. desember 1998. Jeg legger til grunn at perioden ville ha blitt forlenget ytterligere dersom arbeidskontoret ikke hadde fattet vedtak om å stanse ytelsen.

Hovedspørsmålet i saken er om A uten rimelig grunn har nektet å motta tilbud om arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, jf. folketrygdloven § 4–20 første ledd bokstav a. Vurderingen må knyttes til den aktuelle stillingen som salgsekretær ved --- AS.

I saken har det vært reist spørsmål om rekkevidden av bestemmelsen i § 4–20 første ledd bokstav a. Det følger uttrykkelig av bestemmelsen at stønaden bortfaller dersom den arbeidsløse nekter å ta imot et konkret tilbud om arbeid. Aetat har lagt til grunn at også det å unnlate å søke en ledig stilling etter omstendighetene vil anses som å nekte å motta tilbud. Jeg har i en tidligere sak lagt en slik forståelse av bestemmelsen til grunn, og jeg har derfor ikke vesentlige innvendinger mot den rettsforståelsen Aetat har lagt til grunn på dette punktet.

Aetat har videre anført at dersom arbeidssøkeren fremstiller seg på en slik måte at arbeidsgiveren ikke ønsker å ansette vedkommende, kan dette likestilles med å nekte å motta tilbud om arbeid. Det finnes en del kjennelser fra Trygderetten som gir støtte for Aetats syn. Formålet med bestemmelsen – å bidra til at vedkommende er reell arbeidssøker som skal komme i inntektsgivende arbeid – tilsier at en situasjon der vedkommende regulært saboterer eget kandidatur til stillingen, må likestilles med å nekte å

motta et tilbud om arbeid. Jeg finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette spørsmålet. Aetat har ikke vært i kontakt med - - AS i sakens anledning, og har derfor ikke hatt noe grunnlag for å trekke slutninger om hvordan A fremstilte seg overfor selskapet i telefonsamtalen 30. desember 1998. Jeg vil for øvrig bemerke at jeg uansett ikke oppfatter det slik at Aetat har bygget på dette grunnlaget i forbindelse med avstengingsvedtaket.

Advokat B har i henvendelsen hit 27. oktober 2000 anført at Aetat har lagt feil faktum til grunn for vedtakene i saken. Jeg forstår det slik at anførselen i hovedsak knytter seg innholdet i telefonsamtalen 30. desember 1998 mellom A og C ved Aetat - -. Aetat har, på bakgrunn av Cs rapport 31. desember 1998, lagt til grunn at A i telefonsamtalen opplyste at hun ikke ønsket å være kandidat til stillingen, og at hun gav tre grunner for dette. Denne fremstillingen er gjentatte ganger bestridt av advokat B, jf. bl.a. hans brev hit 27. oktober 2000 og 31. januar 2001.

Saksbehandlingen her er skriftlig og det gjennomføres som hovedregel ikke avhør av parter eller vitner. Min gjennomgang må derfor bygge på de foreliggende dokumentene og det som fremkommer gjennom undersøkelsen herfra. I dette tilfellet må jeg konstatere at undersøkelsen av saken herfra ikke har gitt noen avklaring av hva som ble sagt i den aktuelle telefonsamtalen. De fremstillinger som er gitt av henholdsvis Aetat og klageren spriker. Jeg kan av åpenbare grunner ikke ta stilling til hva som ble sagt i telefonsamtalen, og kan derfor ikke gå videre med dette spørsmålet. Med de konklusjoner jeg har kommet til nedenfor, er dette heller ikke nødvendig.

Etter forvaltningsloven § 11 har et forvaltningsorgan en vidtgående veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Formålet med bestemmelsen er å gi partene og andre interesserte mulighet til å vareta sine interesser i bestemte saker. Forvaltningsorganet skal av eget tiltak vurdere partens behov for veiledning, jf. forvaltningsloven § 11 annet ledd. Forvaltningsorganet bør om mulig peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet kan få særlig betydning for resultatet, jf. § 11 annet ledd bokstav b. Bestemmelsen om veiledningsplikt kan sees i sammenheng med forvaltningens plikt til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Dersom forvaltningen veileder parten på en god måte, vil parten kunne bli bedre i stand til å bidra til sakens opplysning.

Det er fra Aetats side ikke anført at A i den første telefonsamtalen med C ble informert om konsekvensene av ikke å søke stillingen ved - - AS. Om hun tidligere hadde fått generell informasjon om avstengingsreglene for ventestønad er omstridt. Dette kan jeg vanskelig ta stilling til. Det er uansett av mindre betydning om slik generell informasjon tidligere var gitt. Etter min mening burde Aetat uansett ha veiledet A om bestemmelsene i forskriften § 8 tredje ledd, jf. folketrygdloven § 4–20, i forbindelse

med det konkrete tilfellet. Ettersom arbeidskontoret oppfattet det slik at A var negativ til å være kandidat til stillingen, måtte slik veiledning fremstå som meget nærliggende.

Arbeidskontoret burde gitt klar og entydig beskjed til A om de mulige konsekvensene av ikke å søke stillingen ved - - AS. Slik informasjon skulle vært gitt allerede i den første telefonsamtalen mellom C og A. Jeg viser her til at det er den informasjonen som angivelig fremkom i denne telefonsamtalen som er grunnlaget for Aetats vedtak om avstenging. Videre viser jeg til at det her var aktuelt å utøve en alvorlig sanksjon overfor A, permanent avstenging, og at det derfor var særskilt viktig å orientere henne om hvordan hun skulle forholde seg for å unngå dette.

Rett etter telefonsamtalen med C tok A selv kontakt med - - AS for å få nærmere informasjon om stillingen. På bakgrunn av opplysningene som fremkom, tok hun deretter umiddelbart på nytt kontakt med arbeidskontoret. I denne forbindelse var hun i kontakt både med C og D ved arbeidskontoret. Jeg oppfatter det slik at A i denne forbindelse ble møtt med en avvisende holdning fra arbeidskontorets side. I rapporten fra D, gjengitt i Aetats brev hit 5. januar 2001, heter det om dette:

«Hun ringte igjen til C som mente at hun hadde takket nei til denne jobben for hun ikke var kvalifisert til jobben. C sa at rapporten allerede var gått og at hun måtte ta kontakt med undertegnede.

Hun kom inn og «håpet» at hun kunne få undertegnede til å stoppe avstengningen fra garantiordningen. Undertegnede sa at hun måtte følge de prosedyrer som var når vi fikk en rapport om utestenging. Hun ble informert om at det ville komme et vedtak og at hun kunne klage på dette vedtaket.»

Ovennevnte gir inntrykk av at da A kontaktet arbeidskontoret for annen gang 30. desember 1998, var hun etter arbeidskontorets mening avskåret fra å stille som kandidat til stillingen ved - - AS for på den måten å opprettholde retten til ventestønad. Jeg forstår det videre slik at årsaken til dette var den rapporten/notatet som C hadde skrevet på bakgrunn av telefonsamtalen tidligere samme dag. En så vidt lite fleksibel handlemåte kan jeg vanskelig akseptere. Dette gjelder ikke minst i lys av at de opplysningene arbeidskontoret bygget på bare hadde kommet til uttrykk muntlig i en telefonsamtale. I en slik samtale kan det lett oppstå misforståelser. As opptreden etter den første telefonsamtalen synes etter min mening å vise at hun ikke var uvillig til å være kandidat til stillingen ved - - AS. Da A kontaktet arbeidskontoret for annen gang 30. desember 1998, hadde arbeidskontoret på ny en klar oppfordring til å orientere henne om avstengingsreglene og at hun måtte søke den aktuelle stillingen for å unngå vedtak om avstenging. Dette burde vært gjort uten hensyn til hvordan

arbeidskontoret oppfattet innholdet i den første telefonsamtalen med A. Jeg legger i denne forbindelse vesentlig vekt på at det gikk meget kort tid fra den første telefonsamtalen til A på nytt tok kontakt med arbeidskontoret etter å ha vært i kontakt med - - AS. Det kan ikke tillegges særlig vekt at saksbehandleren i mellomtiden hadde skrevet et notat/rapport om innholdet i den første telefonsamtalen.

Etter min mening har saken ikke vært tilfredsstillende utredet fra arbeidskontorets side. Jeg kan vanskelig se at det foreliggende materialet gir et tilstrekkelig grunnlag for å si at A ikke var villig til å være kandidat til stillingen ved - - AS. Arbeidskontoret har ikke i tilstrekkelig grad veiledet A om avstengingsreglene, og hvordan hun skulle forholde seg for å unngå avstenging. Videre er det grunn til å peke på arbeidskontorets avvisende holdning da A henvendte seg for annen gang 30. desember 1998. Det virker ikke usannsynlig at A på dette tidspunktet ville ha presisert at hun var kandidat til stillingen, hvis ikke arbeidskontoret hadde gitt inntrykk av at denne muligheten allerede hadde vært avskåret.

Min konklusjon er etter dette at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning for Aetats vedtak, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Jeg ber derfor Aetat vurdere saken på nytt under hensyntagen til det jeg har gitt uttrykk for ovenfor. Jeg ber om å bli holdt orientert om Aetats fornyede vurdering av saken.»

Aetat vurderte etter dette saken på nytt, og innvilget A ventestønad.

### 34.

#### **Fastsetting av barnebidrag når bidragspliktige mottar barnetillegg i trygdeytelse**

(Sak 2001–1024)

*Bærum trygdekontor og Fylkestrygdekontoret i Akershus fant at A skulle betale barnebidrag med et beløp tilsvarende barnetillegget i trygdeytelsen hun mottok. A hevdet at fastsetting var uriktig og at barnebidraget måtte fastsettes skjønnsmessig til et lavere beløp, jf. bidragsforskriften § 4 bokstav c, idet hun selv hadde svært lav inntekt og bidragsmottakeren hadde svært høy inntekt.*

*Saken reiste spørsmål om forholdet mellom bidragsforskriften § 4 bokstav b og c. Ombudsmannen kom til at trygdemyndighetenes vedtak var i samsvar med regelverket, og at bidraget derfor skulle settes til samme beløp som barnetillegget, jf. forskriftens § 4 b.*

Bærum trygdekontor fastsatte at A skulle betale barnebidrag med et beløp tilsvarende barnetillegget i hennes trygdeytelse, kr 1 022 pr. mnd., jf. bidragsforskriften § 4 bokstav b. Fylkestrygdekontoret i Akershus stadfestet trygdekontorets vedtak. A viste

til at barneloven bygger på et evneprinsipp. Hun hevdet derfor at bidraget måtte fastsettes skjønnsmessig etter bidragsforskriften § 4 bokstav c, idet bidragsmottakeren hadde svært høy inntekt og hun selv hadde liten inntektsevne.

Klagen ble forelagt fylkestrygdekontoret ved brev herfra. Fylkestrygdekontoret ble blant annet bedt om å redegjøre nærmere for forholdet mellom bidragsforskriften § 4 bokstav b og c.

Fylkestrygdekontoret svarte at saken falt inn under både § 4 bokstav b og c. Det ble videre uttalt at bestemmelsene ble praktisert slik at § 4 bokstav b ble anvendt der vilkårene for denne var oppfylt. Forskriften § 4 bokstav c ble anvendt i øvrige tilfeller.

Rikstrygdeverket ble også, i brev herfra, bedt om å gjøre nærmere rede for forholdet mellom bestemmelsene, og for hvilken bestemmelse som skal benyttes når begge er anvendelige. Rikstrygdeverket svarte at det ikke ville være riktig å anvende forskriften § 4 bokstav c i dette tilfellet, slik at bidraget ble lavere enn fullt barnetillegg.

Rikstrygdeverket begrunnet praksisen ved å vise til Ot.prp. nr. 59 (1997 – 1998) pkt. 10 om motivene for folketrygdloven § 22–3 bokstav a, og fremholdt:

«Det fremgår av proposisjonen at barnetillegget, før lovendringen i 1994, ble utbetalt direkte til omsorgshaveren og ikke til stønadsmottakeren når denne ikke hadde den daglige omsorgen. Videre fremgår det av lovendringen i 1994, om at barnetillegget skulle utbetales til stønadsmottakeren, utelukkende var praktisk begrunnet for å få en rasjonell bidragsinnkreving.

Rikstrygdeverket vil særlig fremheve departementets uttalelser på s. 6 i proposisjonen hvor det bl.a. heter:

«Barnetillegget er fortsatt å betrakte som en ytelse som tar sikte på å gi et tilskudd til den daglige forsørgelsen av barnet og ikke et tilskudd til bedring av stønadsmottakerens økonomi generelt.»

Videre heter det på s. 7:

«I praksis har ordningen etter lovendringen i 1994 vist seg å gjøre det vanskeligere å sikre at barnetillegget går til den daglige forsørgelsen av barnet. Enkelte bidragspliktige betrakter barnetillegget som en generell økning av trygdeytelsen til eget bruk, eventuelt som godtgjørelse til samvær med barnet. Slike synspunkter kan framkomme som innvendinger i forbindelse med innkrevingen av bidraget. Det er også en viss mulighet for at namsrettene vil kunne legge vekt på slike synspunkter ved behandling av klager over innkrevingssentralens vedtak om trekk i de aktuelle ytelsene. Særlig gjelder dette når bidragspliktige har dårlig økonomi og eventuelt vil kunne oppnå beskyttelse mot trekk etter § 2–7 i lov om fordringshaveres dekningsrett. Samtidig vil dette være regelen der den bidragspliktige har lav inntekt.»

Etter Rikstrygdeverkets vurdering gir ovenstående uttalelser sammenholdt med ordlyden i forskriftens § 4 b grunnlag for å fastslå at der det ytes fullt barnetillegg, skal bidraget ikke fastset-

tes til et lavere beløp enn fullt barnetillegg selv om også vilkårene i forskriftens § 4 c er oppfylt.»

### I mitt avsluttende brev til A uttalte jeg:

«Det følger av barneloven 8. april 1981 nr. 7 § 51 at foreldre har plikt til å forsørge sine barn etter evne. Videre fremgår det av § 52 at den av foreldrene som ikke bor sammen med barnet, skal betale faste bidrag til forsørging. Bidraget fastsettes av trygdekontoret etter forskrift 20. mars 1989 nr. 785 om fastsetting og endring av barnebidrag (bidragsforskriften).

Det følger av bidragsforskriften § 4 når bidraget skal fastsettes skjønnsmessig. Dette gjelder, etter § 4 bokstav b, når:

«utrekningsgrunnlaget etter § 2 første og/eller andre stykket vert så lågt at bruk av prosent-sats for tilskott til eitt barn (11%) ville utgjere eit lågare beløp enn forskotsbeløpet. Får den tilskotspliktige pensjon, forsyrt tillegg frå forsvarret eller anna yting frå det offentlege der barnetillegg kan vere ein del av stønaden, skal tilskotet aldri setjast til ein lågare sum enn fullt slikt barnetillegg.»

Videre er fastsettelsen skjønnsmessig, etter § 4 bokstav c, når:

«utrekningsgrunnlaget etter § 2 første og/eller andre stykket vert mindre enn 180 ganger forskotsbeløpet, samtidig som tilskotsmottaker si inntekt etter samme utrekningsgrunnlag er over 360 ganger forskotsbeløpet.»

Det er på det rene at Deres og bidragsmottakerens inntekter er av en slik størrelse at saken faller inn under begge bestemmelser. De mottar også barnetillegg.

I forskriften § 4 er det ikke angitt hvilket av alternativene som skal benyttes dersom forholdet faller inn under flere alternativer. Rikstrygdeverket har også bemerket at det er ytterst sjeldent at spørsmålet om kombinasjon av bestemmelsene blir aktuelt og har vist til at det er første gang de har fått seg forelagt problemstillingen.

Rikstrygdeverket er enig med fylkestyngdekontoret i at det er forskriften § 4 b som skal anvendes i saken, da det ikke gis unntak fra regelen om at bidraget ikke skal settes lavere enn barnetillegget. Det er vist til at formålet med barnetillegget er å gi et tilskudd til den daglige forsørgelsen av barnet, jf. Ot.prp. nr. 59 (1997 – 1998).

Bestemmelsen i § 4 bokstav c, som er en særregel om forholdet mellom spesielt lave og høye inntekter hos partene, ble foreslått inntatt av Stortingets justiskomiteé som en «sikkerhetsventil» til bruk i helt spesielle tilfeller, jf. Ot.prp. nr. 36 (1991 – 1992). Dette kan tale for at bestemmelsen normalt bare bør anvendes hvor forholdene ikke dekkes av de øvrige alternativene i forskriften § 4.

Etter dette synes det å være mest i tråd med lovgivers mening å anvende § 4 bokstav b i alle tilfeller

hvor bidragsyteren mottar barnetillegg, slik at bidraget settes til samme beløp som barnetillegget.

Jeg finner ut fra dette at fylkestyngdekontorets vedtak er i samsvar med regelverket som gjaldt på fastsettingstidspunktet. Om Deres sak vil stille seg annerledes etter de bidragsreglene som senere er trådt ikraft eller er foreslått endret, har jeg ikke gått inn på. Jeg har imidlertid funnet grunn til å gjøre departementet oppmerksom på den problemstillingen som saken har reist, jf. kopi av mitt brev til departementet.»

Ombudsmannen gjorde Barne- og familiedepartementet oppmerksom på de spørsmålene saken reiste.

### 35.

#### Saksbehandlingen i tilsynssak – spørsmål om utlevering av pasientopplysninger til påtalemyndigheten

(Sak 2001–0701)

*I en tilsynssak mot lege B ble det innhentet pasientopplysninger om A, som mulig fornærmet, fra annet helsepersonell. I forbindelse med at Statens helsetilsyn anmeldte B for brudd på straffeloven § 198 ble det omfattende journalmaterialet oversendt påtalemyndigheten. A hadde ikke fått uttale seg i forbindelse med tilsynssaken, men ble avhørt av politiet. Etter at A benektet at det hadde funnet sted noe overgrep, ble straffesaken mot legen henlagt. A klaget til ombudsmannen over utlevering av hennes pasientjournaler til påtalemyndigheten, og over at påtalemyndigheten nektet å levere dokumentene tilbake etter henleggelsen.*

*Tilsynsmyndighetens adgang til å innhente taushetsbelagte opplysninger var etter legeloven § 24 begrenset til det som var «nødvendig for tilsynet». Siden A ikke hadde fått uttale seg i saken, mente ombudsmannen at det var tvilsomt om man hadde hatt et tilstrekkelig grunnlag til å kunne innhente journalmateriale fra annet helsepersonell enn den som tilsynssaken gjaldt. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 gav adgang til å utlevere taushetsbelagte dokumenter til påtalemyndigheten, men utleveringsadgangen var begrenset til det som var nødvendig for den påtalemessige vurderingen. Ombudsmannen uttalte seg om den skjønnsmessige vurderingen som må foretas i slike saker, og kritiserte at helsemyndighetene ikke hadde foretatt noen slik vurdering. Statens helsetilsyn ble bedt om å gå gjennom saken på nytt.*

*Helsetilsynet uttalte etter dette at A burde fått uttale seg før saken ble oversendt til påtalemyndigheten, og at påtalemyndigheten på grunn av denne feilen unødvendig ble koplet inn i saken. På bakgrunn av dette mente Helsetilsynet at påtalemyndighetens dokumenter skulle leveres tilbake. Helsetilsynet uttalte videre at man ville gjennomgå tilsynsmyndig-*

*hetens rutiner for behandling av saker som omhandlet påstander om seksuelle relasjoner mellom behandler og pasient, med særlig fokus på pasientenes rolle/deltakelse i forbindelse med saksbehandlingen.*

Fylkeslegen i Vest-Agder ble, på bakgrunn av et journalnotat vedrørende A, kjent med antydninger om at B skulle ha begått et seksuelt overgrep mot A. Det ble opprettet en tilsynssak mot B, og i den forbindelse ble det innhentet omfattende pasientjournaler vedrørende A fra andre leger og psykologer i fylket. A ble ikke bedt om å uttale seg i saken, verken før journalmaterialet ble innhentet, eller før forholdet ble anmeldt og det komplette journalmaterialet ble oversendt påtalemyndigheten. Anmeldelsen gjaldt brudd på straffeloven § 198. A ble avhørt av politiet, og på bakgrunn av hennes benektelser av at det skulle ha funnet sted noe overgrep, ble saken henlagt av påtalemyndigheten.

As klage til ombudsmannen gjaldt Helsetilsynets utlevering av komplette pasientjournaler fra andre leger og psykologer til påtalemyndigheten uten at det var innhentet samtykke fra henne. Hun anførte at det uten samtykke ikke var rettslig adgang til en så omfattende utlevering av taushetsbelagte opplysninger. Klagen gjaldt videre statsadvokatens avvisning av å levere dokumentene tilbake etter at straffesaken mot legen var henlagt.

Spørsmålet hadde vært behandlet av Statens helsetilsyn etter en klage fra det regionale pasientombudet. Det ble da gitt en nærmere begrunnelse for utleveringen av pasientjournalene, og konkludert med at utleveringen hadde en naturlig sammenheng med tilsynets lovpålagte oppgave om å sikre en forsvarlig helsetjeneste.

Saken ble første gang brakt inn for ombudsmannen i brev 21. januar 2000, men saken ble da avvist fra behandling her, idet påtalemyndigheten hadde saken til vurdering. Saken ble senere på nytt tatt opp med ombudsmannen. I brev herfra 4. september 2001 ble saken tatt opp med Statens helsetilsyn og statsadvokatembetet. Kopi av brevene ble sendt Riksadvokaten for eventuelle merknader.

Helsetilsynet ble bedt om å redegjøre nærmere for det rettslige grunnlaget for utleveringen av pasientjournalene til påtalemyndigheten. Det ble spesielt anmodet om en redegjørelse knyttet til bestemmelsene i den nå opphevede legeloven 13. juni 1980 nr. 42 (heretter legeloven) §§ 24 og 44 og forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6.

Statsadvokaten ble bedt om å redegjøre for om påtalemyndigheten skulle foretatt en nærmere vurdering av om dokumentene var utlevert i strid med taushetspliktbestemmelser. Videre ble det bedt om eventuelle kommentarer til ombudsmannens spørsmål til Helsetilsynet. Det ble også stilt spørsmål om dokumentene skulle beholdes av påtalemyndigheten også etter henleggelsen av straffesaken mot legen.

Statsadvokatembetet svarte at påtalemyndighe-

ten ikke kunne ha noen plikt til å vurdere om dokumenter mottatt fra et tilsynsorgan var oversendt i strid med taushetspliktbestemmelser. Statsadvokaten fant ikke grunn til å kommentere de spørsmålene som var stilt til Statens helsetilsyn om tolkningen av taushetspliktbestemmelsene.

Statens helsetilsyn ga i sitt svar en redegjørelse for forståelsen og anvendelsen av legeloven §§ 24 og 44 og forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6.

Riksadvokaten uttalte at det var uaktuelt for påtalemyndigheten å foreta en vurdering av om dokumenter mottatt fra Helsetilsynet, var utlevert i strid med taushetspliktbestemmelser. Videre redegjorde Riksadvokaten for sitt syn på tolkningen av legeloven § 44 og forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6. Riksadvokaten uttalte videre at dersom Statens helsetilsyn etter en fornyet vurdering eller Sivilombudsmannen gjennom sin klagebehandling, skulle komme til at det ikke var adgang til å utlevere de aktuelle journalopplysningene til påtalemyndigheten, ville disse bli returnert som et ulovlig ervervet bevis.

### **I mitt avsluttende brev til Statens helsetilsyn uttalte jeg:**

«Legeloven 13. juni 1980 nr. 42 er opphevet og ble fra 1. januar 2001 avløst av lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell. Bestemmelsene i legeloven §§ 24 og 44 er videreført i helsepersonelloven §§ 30 og 47. Forholdet som gav bakgrunn for tilsynssaken skjedde i 1995, journalnotatene fra de psykiatriske poliklinikkene er fra 1997 og anmeldelsen fant sted i 1999. Denne saken må derfor vurderes etter legeloven fra 1980.

#### *1. Tilsynsmyndighetens innhenting av taushetsbelagte opplysninger.*

Statens helsetilsyn redegjorde i brevet 17. november 1999 til Pasientombudet i N for at innhenting av pasientjournalene skjedde med hjemmel i legeloven § 24. I brev 27. september 2001 til ombudsmannen het det om forståelsen av denne bestemmelsen:

«Helsetilsynet legger videre til grunn at legeloven § 24 annet ledd gir tilsynsetaten en *generell* adgang til å innhente pasientjournaler og andre taushetsbelagte opplysninger som er nødvendige, jf. legelovens forarbeider (Ot.prp. nr. 1 (1979–80) s. 122). Etter bestemmelsen kan Helsetilsynet således innhente opplysninger fra andre enn legen selv, når dette har tilknytning til vedkommendes utøvelse av legeyrket.»

Legeloven § 24 annet ledd hadde følgende ordlyd:

«I sin virksomhet er en lege underlagt tilsyn av Statens Helsetilsyn eller den det gir myndighet med at lover, forskrifter og bestemmelser om leger og helsetjenesten m.v. blir fulgt. Uten hinder av taushetsplikt kan Statens Helsetilsyn eller den det gir myndighet kreve oppgaver og opplys-

ninger som er nødvendige for tilsyn og foreta undersøkelser og ettersyn.»

Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 1 (1979–80) s. 121–123 at sentrale helsemyndigheter ble gitt denne adgangen til taushetsbelagte opplysninger for å kunne føre et overordnet tilsyn med den medisinske virksomheten utenfor sykehus. Det fremgår imidlertid også av forarbeidene at man antok at dette ikke ville innebære en vesentlig innskrenking av taushetsplikten. Videre heter det i proposisjonen s. 123 at «det er lite trolig noen pasient skulle bli foruroliget ved muligheten av at en person i helsedirektoratet skulle få opplysninger om ham gjennom en slik innhentelse av opplysninger».

På bakgrunn av dette kan det stilles spørsmål ved om tilsynsmyndighetene har en generell adgang til taushetsbelagte opplysninger fra andre leger enn den tilsynet direkte gjelder. Jeg finner det imidlertid her ikke nødvendig å ta generelt standpunkt til dette spørsmålet eller å gå inn på forholdet til legeloven § 44.

Det fremgår av legeloven § 24 at tilsynsmyndighetene bare kan innhente taushetsbelagte opplysninger i den grad det er «nødvendig for tilsynet». Dette må uansett innebære en materiell begrensning med hensyn til hvilke taushetsbelagte journalopplysninger som kan innhentes.

Det har i klagen hit blitt opplyst at A selv ikke ble kontaktet av tilsynsmyndighetene forut for anmeldelsen av dr. B. De nærmere spørsmålene knyttet til saksbehandlingen på dette punktet har ikke vært tatt opp med Helsetilsynet herfra. Slik saken nå fremstår, kan det imidlertid synes som om helsemyndighetene ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre om det var nødvendig å innhente et så omfattende journalmateriale som her ble gjort. Etter Helsetilsynets redegjørelser i saken kan jeg ikke se i hvilken utstrekning dette spørsmålet ble konkret vurdert. Jeg finner derfor at det er tvil knyttet til spørsmålet om taushetsbelagte journalopplysninger ble innhentet ut over det legeloven § 24 tillater.

Jeg ber om at Statens helsetilsyn gjennomgår denne delen av saken på nytt, for å vurdere om det kan ha blitt gjort feil her.

## 2. Utlevering av taushetsbelagte opplysninger til påtalemyndigheten.

Det neste spørsmålet blir om det var adgang for tilsynsmyndigheten til å utlevere journalene til påtalemyndigheten, eller om taushetspliktbestemmelsene begrenser utleveringsretten.

Utgangspunktet for forvaltningens behandling av taushetsbelagte opplysninger, er taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13. I forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b er det imidlertid fastsatt begrensninger i taushetsplikten. Taushetsplikten er blant annet begrenset i forbindelse med forvaltningens anmeldelse

av straffbare forhold. Bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 lyder:

«Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:

-----

6. at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger (jfr. også nr. 5) om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver, - - - .»

Spørsmålet er om Statens helsetilsyn med hjemmel i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 kunne utlevere As journaler fra henholdsvis primærlege, der den anmeldte legen hadde arbeidet, og journalene fra psykiatrisk poliklinikk i X og psykiatrisk poliklinikk i Y.

Jeg finner først grunn til å knytte noen kommentarer til legeloven § 44. I foreleggelsen til Helsetilsynet ble det tatt opp om legeloven § 44 kunne innebære en begrensning av utleveringsretten ut over det som følger av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6.

Helsetilsynet legger til grunn at fremleggelsesplikten og beslagsadgangen etter legeloven § 44 knyttet seg til den aktuelle legens yrkesutøvelse. Det er vist til kjennelsen i Rt. 1995 s. 1831 og til lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 1 (1979–80) s. 120 flg.).

Riksadvokaten har gitt uttrykk for at det er vanskelig å legge til grunn en så absolutt forståelse av § 44 og mener det kan være situasjoner hvor bestemmelsen gir hjemmel for beslag av journalmateriale fra andre leger enn den tilsyns- eller straffesaken gjelder. Riksadvokaten uttaler at «avgrensningen må baseres på hva som kan antas å være av sentral betydning for den pågående undersøkelse eller etterforskning, men hvor dette nødvendighetskrav i betydelig grad må påvirkes av de sterke personvernhen- syn som gjør seg gjeldende».

Uten å ta generelt standpunkt til rekkevidden av legeloven § 44, finner jeg å måtte legge til grunn at den ikke har direkte betydning i den foreliggende sak og for vurderingen av hvilket journalmateriale tilsynsmyndigheten kunne oversende påtalemyndigheten. Det avgjørende her må være forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser.

I Helsetilsynets brev 27. september 2001 hit ble følgende uttalt om tolkningen av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6:

«Helsetilsynet er av den oppfatning at forvaltningsloven § 13 b nr. 6 gir hjemmel for utlevering av pasientjournalmateriale til påtalemyndigheten i forbindelse med anmeldelse av offentlig godkjent helsepersonell.

Den grunnleggende forutsetning er at journalmaterialet inneholder opplysninger som er relevante og/eller nødvendige for forfølgning av lovbruddet.»

Riksadvokaten har også uttalt seg om dette spørsmålet i brev 16. november 2001 og uttaler føl-

gende om tolkningen av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6:

«I den foreliggende sak er det bestemmelsene i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 som er sentrale. Statens Helsetilsyn har i oversendelsen til politiet vist til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6. Denne bestemmelsen regulerer i hovedsak når det er berettiget av et forvaltningsorgan å avsløre taushetsbelagt informasjon overfor politi og påtalemyndighet i form av en anmeldelse eller innberetning. Bestemmelsen sier imidlertid forholdsvis lite om hva som kan avsløres i tilknytning til en slik anmeldelse eller innberetning. Normalt gir løsningen seg selv, men strengt juridisk er vel løsningen og sammenhengen som følger:

For tilsyns- og kontrollmyndigheter er primærfunksjonen å sørge for at underlagte enheter i virksomhetsområdet følger reglene. Det strengeste virkemiddel tilsynsmyndigheten har i denne forbindelse er å be om at straffeforfølgning innledes. Når dette kan skje er – som nevnt – regulert i nr. 6. Hvor mye informasjon som i den forbindelse kan gis følger av nr. 5 if., som fastsetter at det til andre forvaltningsorganer kan gis «slike opplysninger som det er *nødvendig* å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag» (kursivert her).»

I forarbeidene til denne bestemmelsen, vedlegg 2 til Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 154, heter det om adgangen til å oversende taushetsbelagte opplysninger til påtalemyndigheten:

«Det er ellers gruppens forutsetning at retten til å anmelde et forhold innbefatter rett til å stille til rådighet de opplysninger som foreligger og som belyser spørsmålet om straffeskyld og behovet for påtale. På den annen side kan forvaltningsorganet ikke uten videre sende påtalemyndigheten alle dokumenter i saken: Det må trekke ut de opplysninger og dokumenter som tjener til å belyse spørsmålet nevnt foran.»

Det er klart at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 gir et forvaltningsorgan adgang til å utlevere dokumenter som i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt, til politi/påtalemyndighet i forbindelse med anmeldelse av et straffbart forhold. Videre må det være på det rene at utleveringsadgangen er begrenset, jf. også Helsetilsynets uttalelse om at «den grunnleggende forutsetning er at journalmaterialet inneholder opplysninger som er relevante og/eller nødvendige for forfølgning av lovbruddet».

Før utlevering av taushetsbelagte dokumenter, må forvaltningsorganet foreta en konkret vurdering av hvilke dokumenter det er *nødvendig* å sende over for at politi/påtalemyndighet skal kunne foreta den påtalemessige vurderingen. Dette er en skjønnsmessig vurdering som forvaltningsorganet er forpliktet til å foreta. Da det i slike saker kan være tale om svært personlige opplysninger om enkeltpersoner, må det kreves at denne skjønnsmessige vurderingen

foretas på en grundig måte. Det synes videre nærliggende at nødvendighetsvurderingen skjerpes ytterligere når det gjelder journalmateriale som ikke er utarbeidet av den som tilsynssaken gjelder. For det første må det vurderes hvorvidt det overhodet er behov for en oversendelse. Dersom det er mulig å få samtykke til bruk av opplysningene fra den pasienten som har krav på taushet, kan jeg vanskelig se grunner til at dette ikke vanligvis bør forsøkes. Videre må tilsynsmyndigheten foreta en konkret vurdering av *hvilke* dokumenter som skal oversendes. En journal for en pasient kan i denne sammenhengen ikke anses å være *ett* dokument.

Det er opplyst at det materialet som ble oversendt fra Statens helsetilsyn til påtalemyndigheten, inkluderte samtlige dokumenter i As journaler fra primærlegene, fra psykiatrisk poliklinikk i X og fra psykiatrisk poliklinikk i Y. Det er i løpet av klagesaken eller behandlingen av saken hos ombuds mannen, ikke kommet fram opplysninger om at helsemyndighetene foretok en skjønnsmessig vurdering av hvor omfattende journalmateriale påtalemyndigheten ville ha behov for ved den påtalemessige vurderingen. Med de sterke personvern hensyn som gjør seg gjeldende i saken, var det svært viktig at det ble foretatt en slik vurdering. Jeg finner å måtte kritisere at dette ikke ble gjort.

På bakgrunn av det som har fremkommet, kan det synes som om utleveringen av taushetsbelagte opplysninger har vært for omfattende. Jeg ber derfor om at Statens helsetilsyn gjennomgår også denne delen av saken på nytt, for å vurdere om det kan ha blitt oversendt taushetsbelagt materiale til påtalemyndigheten ut over det som det er adgang til etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6. Dersom dette er tilfellet, har Riksadvokaten uttalt at de dokumentene som er oversendt i strid med taushetsplikten, vil bli tilbakelevert.

Jeg ber om å bli underrettet om resultatet av Helsetilsynets behandling av saken. Jeg ber om at også Riksadvokaten blir underrettet når Helsetilsynet har behandlet saken på nytt.»

### **I mitt avsluttende brev til statsadvokatembetet uttalte jeg bl.a.:**

«Enkelte spørsmål i denne saken ble også tatt opp med statsadvokatembetet. Det ble spurt om statsadvokatens syn på om det foreligger en selvstendig plikt for påtalemyndigheten til å vurdere om det var skjedd brudd på taushetsplikten ved utleveringen av dokumentene til påtalemyndigheten. I statsadvokatembetets brev 20. september 2001 ble det gitt uttrykk for at det ikke forelå en slik ubetinget plikt.

Riksadvokaten uttalte i brev 16. november 2001 til spørsmålet:

«Det fremgår av oversendelsen fra Statens Helsetilsyn at tilsynet forut for oversendelsen av journalopplysningene har vurdert forholdet til

taushetsplikten. Selv om det fra de involverte senere reises tvil om tilsynets forståelse av taushetspliktsbestemmelsene, fremstår det som uaktuelt at påtalemyndigheten skulle overprøve tilsynets standpunkt. Statens Helsetilsyn administrerer det aktuelle lovverk, og det har gjennom sin rolle som klageinstans og «disiplinærmyndighet» en betydelig erfaring med fortolkningen av regelverket, ikke minst taushetspliktsreglene.»

Jeg har etter disse redegjørelsene ikke grunnlag for innvendinger til at påtalemyndigheten vanligvis ikke foretar en egen vurdering av taushetsplikten i slike situasjoner.

Det ble i foreleggelsen herfra stilt spørsmål om politiet ville beholde pasientjournalene som en del av sakens dokumenter etter henleggelsen. Til dette svarte statsadvokaten at journalene anses som en del av saksdokumentene, og at disse ville bli arkivert, eventuelt etter særreglene i påtaleinstruksen § 2–2.

Påtaleinstruksen § 2–2 første ledd har følgende ordlyd:

*«Oppbevaring av dokumenter i straffesaker*

Dokumenter i straffesaker oppbevares når ikke annet er bestemt nedenfor, ved politikammeret på det sted hvor saken har vært behandlet eller hvorfra etterforskningen har vært ledet. Når saken arkiveres, skal personalrapporten (§ 8–12) med utskrift av strafferegisteret og bøteregeisteret, personundersøkelse (kap. 14) og psykiatriske erklæringer tas ut og arkiveres særskilt. Det samme gjelder for andre dokumenter som inneholder opplysninger av særlig personlig art om siktede. ---»

Jeg har ikke rettslig grunnlag for å kritisere avgjørelsen fra statsadvokatembetet 22. november 2000 om at journalene skulle beholdes som dokumenter i straffesaken.

Spørsmålet om deler av materialet likevel skal tilbakeleveres, kommer imidlertid i et nytt lys dersom deler av materialet er utlevert i strid med taushetspliktbestemmelser. Som nevnt har Riksadvokaten uttalt at dersom det er tilfellet at deler av materialet er utlevert i strid med tilsynsmyndighetens taushetsplikt, vil dette bli tilbakelevert.

Jeg har på bakgrunn av dette bedt Statens helsetilsyn underrette Riksadvokaten om utfallet av den nye behandlingen av saken der.»

Statens helsetilsyn kom etter dette tilbake til saken og redegjorde for omstendighetene rundt behandlingen av tilsynssaken, og hvorfor dette hadde vært en svært vanskelig sak. Det ble innrømmet at man i ettertid så at saken burde vært håndtert annerledes fra starten av, og at A burde fått anledning til å uttale seg før saken eventuelt ble oversendt påtalemyndigheten. Det at hun ikke fikk anledning til å uttale seg, medførte trolig at påtalemyndigheten ble koplet unødvendig inn i saken. På bakgrunn av dette uttalte Helsetilsynet at det mest riktige ville være at

samtlig journalopplysninger blir returnert til Helsetilsynet. Riksadvokaten var orientert om dette synspunktet.

Helsetilsynet uttalte videre at man på bakgrunn av denne saken ville gjennomgå tilsynsmyndighetens rutiner for behandling av saker som omhandler påstander om seksuelle relasjoner mellom behandler og pasient, med særlig fokus på pasientenes rolle/deltakelse i forbindelse med saksbehandlingen. I saker som ikke hadde bakgrunn i klage fra pasienter, hadde Helsetilsynet hittil, av hensyn til pasientene, vært tilbakeholden med å innhente uttalelse fra dem. Helsetilsynet uttalte at det kunne være grunn til å se nærmere på denne praksisen.

### **Folkeregistrering, navnesaker**

#### **36.**

#### **Søknad om bevilning til endring av navn – spørsmål om å ta i bruk rettsbeskyttet kvensk slektsnavn**

(Sak 2001–1095)

*To personer med kvensk opprinnelse søkte om bevilning til å ta i bruk et rettsbeskyttet kvensk slektsnavn. Søknaden ble avslått. Justisdepartementet la til grunn at vilkåret i navneloven § 9 nr. 6 om at det må være «viktig» for søkeren å ta navnet ikke var oppfylt. Etter departementets praksis krevdes langvarig bruk av det aktuelle navnet for å oppfylle «viktighetsvilkåret».*

*Ombudsmannen uttalte at han var enig med departementet i at det kunne være et visst behov for å objektivisere «viktighetsvilkåret», men presiserte at skjønnsutøvelsen ikke bør bli så snever at forholdet til lovens ordlyd blir anstrengt. Ombudsmannen stilte seg kritisk til at en forvaltningspraksis uten videre skal kunne avskjære innvilgelse i situasjoner som faller inn under lovens ordlyd. Han la også vekt på betydningen av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, og uttalte avslutningsvis at han hadde merket seg at det i forslaget til ny navnelov er foreslått en alminnelig adgang til å ta besteforeldres, oldeforeldres eller tippoldeforeldres slektsnavn uten at det oppstilles noe «viktighetsvilkår» eller krav om lang tids bruk av navnet. Departementet ble bedt om å vurdere om det ikke også ut fra gjeldende rett kan være grunnlag for å endre eller utvide den forvaltningspraksis som følges i forhold til navneloven § 9 nr. 6 når det gjelder etniske minoriteter slik som kvener.*

*Justisdepartementet vurderte saken på nytt, men fant ikke grunnlag for å omgjøre vedtaket. Ombudsmannen hadde ikke rettslig grunnlag for å kritisere departementets standpunkt. Sett i lys av den nye navneloven fant han ikke grunn til å gå videre med saken.*



A klaget, på vegne av sin mor og sin bestemor, over at Justisdepartementet hadde avslått deres søknad om bevilling til å ta slektsnavnet Leijon.

Klagen ble forelagt Justisdepartementet. Når det gjaldt vilkåret i navneloven § 9 nr. 6 om at det må være «viktig» for søkeren å få det aktuelle slektsnavnet, ble departementet spurt om det hadde vurdert andre momenter enn lang tids bruk av navnet, eksempelvis at søkerne ønsker navnet ikke bare fordi det er deres slektsnavn, men også fordi de ønsker et navn som viser deres etniske tilhørighet. Departementet ble videre bedt om å kommentere klagerens anførsler om forholdet til Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter av 1. februar 1995. Det ble vist til konvensjonens formål (å beskytte nasjonale minoriteter), jf. også fortalen der det blant annet vises til muligheten for å uttrykke sin identitet, og spurt om dette burde kunne tas med som et moment i vurderingen.

Justisdepartementet gav innledningsvis i sitt svarbrev en kort redegjørelse for «systemet for slektsnavn» i navneloven. Departementet understreket at navneloven § 9 nr. 6 opprinnelig var ment som en «snever unntaksbestemmelse». Videre redegjorde departementet for de typetilfellene som i forvaltningspraksis er blitt godkjent. Det første tilfellet som etter praksis godkjennes, er når søkeren selv «i lengre tid har brukt en av besteforeldrenes slektsnavn». Det andre typetilfellet er «når en må tilbake til besteforeldrene eller oldeforeldrene for å hente et kvensk eller samisk slektsnavn som det kan antas at har gått ut av bruk som følge av fornorskningsspolitikk».

Når det gjaldt forholdet til Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, viste departementet til uttalelser i NOU 2001: 1 punkt 3.6 s. 37–38 der det bl.a. fremgår at departementet har ansett at navnelovgivning er i samsvar med konvensjonen. Deretter opplyste departementet at statene etter konvensjonens artikkel 11 skal anerkjenne at «enhver person som tilhører en nasjonal minoritet, har rett til å bruke sitt etternavn (patronymikon) og fornavn på minoritetsspråket, samt rett til offisiell anerkjennelse av dem, - - -». Videre framholdt departementet at spørsmålet i denne saken er «hvor langt tilbake i slekten en person kan gå for å ta et annet slektsnavn enn det vedkommende har, uten at det kan legges til grunn at fornorskningsspolitikk har vært årsaken til at slektsnavnet ikke ble videreført i tidligere ledd». Departementet framholdt dessuten at navneloven og forvaltningspraksisen er «etnisk nøytrale i den forstand at søkerens egen subjektive eller objektive tilhørighet til en etnisk gruppe ikke er et kriterium i vurderingen av søknaden». Videre mente departementet at sterke grunner taler for at «en bør holde fast ved et slikt regelverk og en slik forvaltningspraksis». Det viste imidlertid til at det blant høringsinstansene til forslaget til ny navnelov var bred enighet om at adgangen til å hente slektsnavn fra tidligere slektsledd burde utvides. Det ville

likevel, etter departementets oppfatning, ikke være riktig «på det nåværende stadium i lovgivningsprosessen å antyde hvor langt tilbake i slekten det vil bli foreslått at en skal kunne gå uavhengig av hvorvidt det aktuelle navnet er beskyttet og uavhengig av om andre bærere av navnet samtykker».

Justisdepartementet kom senere tilbake til saken med ytterligere presiseringer. Det viste blant annet til uttalelser i Ot.prp. nr. 43 (1978–1979), der departementet drøfter om navneloven § 9 nr. 6 burde endres. Deretter redegjorde departementet nærmere for de to typetilfellene som etter praksis godkjennes; å ta besteforeldres slektsnavn etter selv å ha brukt det i lengre tid, og slektsnavn som er blitt «utsatt for fornorskningsspolitikk». Departementet gjentok til slutt at norsk navnelovgivning, slik departementet ser det, oppfyller de kravene som kan utledes av konvensjonen når det gjelder kvenske navn og navnetradisjoner.

A kom igjen tilbake til saken. Han viste til de samme uttalelsene i Ot.prp. nr. 43 (1978–1979), og framholdt at meningen med uttalelsene må ha vært å gi kvener «særskilte navnerettigheter». Videre framholdt han at en «rimelig tolking» av uttalelsene må være at det er tilstrekkelig at ett av vilkårene er oppfylt «for å tilfredsstille kravet til navneendring», samt at en slik tolking «er samsvarende med ønsket om å sikre minoritetsgruppene samer og kvener sterke rettigheter i navnesaker».

### **I mitt avsluttende brev til Justisdepartementet uttalte jeg:**

«Det følger av lov 29. mai 1964 nr. 1 om personnavn (navneloven) § 7 annet ledd at den som søker om et navn som ikke er blant «dei meir vanlege», som utgangspunkt må innhente samtykke fra alle som bærer navnet for lovlig å kunne ta det i bruk som slektsnavn.

Etter navneloven § 9 kan det imidlertid, i nærmere bestemte tilfeller, gjøres unntak fra kravet om samtykke. Dersom vilkårene er tilstede, kan det gis bevilling selv om navnet er rettsbeskyttet etter §§ 6–8. Etter ordlyden «kan» det gis bevilling; ingen har rettskrav på å få bevilling selv om vilkårene er oppfylt.

De tilfellene som er nevnt i bestemmelsens nr. 1 til 5 er forholdsvis presist angitt, og utgjør såkalte «kurante navneendringer». Unntaksbestemmelsen i nr. 6 om slektsnavn søkeren har «ei særleg tilknytning til» og som det «er viktig» for han å få, gir derimot anvisning på en skjønsmessig vurdering.

Departementet framholdt i brevet hit 28. august 2001 at «de forholdsvis presise bestemmelsene i nr. 1–5 legger begrensinger på hvor fritt forvaltningen kan anvende nr. 6 i tilfeller der det er tale om samme slags tilknytning som er regulert i nr. 1 til 5». Jeg er enig i dette utgangspunktet. Når lovgiveren presist har angitt i hvilke typetilfeller det kan gis bevilling

til å ta et i utgangspunktet beskyttet slektsnavn, må en «sikkerhetsventil» som nr. 6 er forutsatt å være, praktiseres nettopp som dette, jf. blant annet Ot.prp. nr. 43 (1978–1979) s. 25.

Søknaden ble avslått fordi departementet la til grunn at «viktighetsvilkåret» ikke var oppfylt. Etter langvarig og fast forvaltningspraksis, som også har støtte i forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 43 (1978–1979) s. 24, kreves det i utgangspunktet at søkeren selv har brukt en av besteforeldrenes navn i lengre tid, dvs. ca. 30 år. Dersom søkeren *ikke* selv har brukt en av besteforeldrenes slektsnavn over lengre tid, jf. ovenfor, gis bevilling etter § 9 nr. 6 etter departementets praksis som hovedregel *bare* dersom det kan antas at fornorskningspolitikken har ført til at et kvensk slektsnavn er gått ut av bruk. Bakgrunnen er at departementet har ansett at det i disse tilfellene vil kunne være viktig for søkeren å hente navnet tilbake.

Det er forutsatt i forarbeidene til unntaksbestemmelsen i lovens § 9 nr. 6 at den skal praktiseres strengt. Forvaltningspraksisen i forhold til «viktighetsvilkåret» har konsekvent vært fulgt over lang tid. I forhold til fortolkningen av en lovbestemmelse som etter sin ordlyd åpner for skjønn, er jeg enig i at det, bl.a. av hensyn til likebehandling, bør legges relativt stor vekt på en etablert forvaltningspraksis.

Etter ordlyden i § 9 nr. 6 er det sentrale spørsmålet om det for søkeren er «viktig» å ta navnet. Dersom han kan «ettervise» dette, vil det være adgang til å gi tillatelse. Uttrykket «viktig» er i noen grad en rettslig standard som etter sin ordlyd kan vise til en subjektiv vurdering av betydningen av å kunne bære slektsnavnet for søkeren. Jeg er som nevnt enig i at det kan være et visst behov for å objektivisere kravet, men skjønnsutøvelsen bør ikke være så snever at forholdet til lovens ordlyd blir anstrengt. Retningslinjer og praksis kan utvikle seg til faste regler. Dette kan – slik som departementets praksis her – være regler som har forankring i lovens ordlyd og som har hatt gode reelle grunner for seg. Imidlertid er jeg kritisk til at en forvaltningspraksis skal avskjære tillatelser uten videre. Reelle hensyn må også kunne tillegges vekt dersom det er tale om en situasjon som faller inn under lovens ordlyd. Utviklingen i samfunnet kan trekke i retning av at søknaden er tuftet på sterke reelle hensyn. Slik jeg ser det, er ikke navnelovens ordlyd til hinder for å gi tillatelse i enkelte andre tilfeller der søkeren selv ikke har brukt navnet over lang tid, eventuelt fordi et kvensk navn er mistet som følge av fornorskningspolitikken.

Etter Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter artikkel 11 skal statene anerkjenne at «enhver person som tilhører en nasjonal minoritet, har rett til å bruke sitt etternavn (patronymikon) og fornavn på minoritetsspråket, samt rett til offisiell anerkjennelse av dem, - - -». Statene skal etter bestemmelsen sikre minoritetene rett til å bruke sitt navn. Jeg har forstått departementet slik at det mener bestemmelsen ikke kommer til

anvendelse i denne saken. Det er mest naturlig å forstå artikkelen slik at det er retten til å bruke et navn man allerede lovlig har, som beskyttes.

Etter min mening gir konvensjonen som sådan og formålet med den holdepunkter for at norske myndigheter på generell basis har forpliktet seg til å tilkjenne sin anerkjennelse av og støtte til etniske minoriteter i samfunnet. Dersom en person etterviser at han har et særlig behov for å markere sin etniske tilhørighet gjennom slektsnavnet, kan dette reelt sett tale for at «viktighetsvilkåret» i navneloven § 9 nr. 6 er oppfylt. Dette bør etter min mening kunne godtas selv om en endring eller utvidelse av praksis da vil innebære en viss positiv særbehandling av minoritetsgrupper.

Det kan spørres om gjeldende navnelov og den forvaltningspraksis som har utviklet seg over tid er i samsvar med folks alminnelige rettsfølelse i dag. Jeg har merket meg at reglene er foreslått liberalisert i forslaget til ny navnelov, jf. Ot.prp. nr. 31 (2001–2002) om lov om personnavn (navneloven). Der foreslås en alminnelig adgang til å ta besteforeldres, oldeforeldres eller tippoldeforeldres slektsnavn uten at det oppstilles noe «viktighetsvilkår» eller for øvrig krav om at søkeren selv har brukt navnet over lang tid. Navneloven § 9 nr. 6 og «viktighetsvilkåret» er imidlertid også fleksibelt i den forstand at det gir rom for å fange opp nye behov, for eksempel det reelle behovet for å markere sin etniske tilhørighet som har utviklet seg i den kvenske folkegruppen, og som på det folkerettslige plan er anerkjent av Norge i og med ratifikasjonen av rammekonvensjonen.

På denne bakgrunn vil jeg be departementet vurdere om det ikke også ut fra gjeldende rett kan være grunnlag for å endre eller utvide den forvaltningspraksis som følges i forhold til navneloven § 9 nr. 6 når det gjelder etniske minoriteter som omfattes av rammekonvensjonen, slik som kvener. I dette ligger det også en anbefaling om at søknaden fra klagerne vurderes på nytt.

Saken er med dette avsluttet her, men jeg ber om å bli holdt underrettet om hva departementet foretar seg videre.»

Justisdepartementet vurderte saken på nytt, men fastholdt avslaget. Departementets praksis og vedtak bygget på en skjønsmessig vurdering, som jeg, på bakgrunn av departementets begrunnelse for vedtaket, ikke fant å kunne karakterisere som «klart urimelig». Jeg hadde derfor ikke rettslig grunnlag for å kritisere departementets standpunkt om ikke å omgjøre vedtaket, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Sett i lys av den nye navneloven fant jeg ikke grunn til å gå videre med saken.

## 37.

**Endring av fødselsdato i folkeregisteret – kravet til dokumentasjon**

(Sak 2000–2084)

*A, som kom til Norge i familiegjengenforening med sin sønn, søkte om endring av sin fødselsdato fra 1930 til 1. januar 1934. Det var sønnen som hadde oppgitt at hun var født i 1930 i søknaden om oppholdstillatelse, og A anførte at hun fra første kontakt med norske myndigheter hadde gjort oppmerksom på at datoen var feil. I forbindelse med søknaden la hun frem en original fødselsattest og et originalt identitetskort. Søknaden ble avslått av Sentralkontoret for folkeregistrering under henvisning til at det ikke var fremlagt dokumentasjon som sannsynliggjorde at den omsøkte fødselsdatoen var den riktige.*

*Selv om ombudsmannen kunne se at avgjørelsen kunne virke streng for A, hadde han ikke rettslig grunnlag for å kritisere bevisvurderingen. Han viste særlig til at det av forarbeidene til en endring av forskriften 4. mars 1994 om folkeregistrering § 32 nr. 2, som gjelder endring av fødselsdato, fremgikk at det ved endringer av fødselsdato til 1. januar, skal stilles strengere krav til dokumentasjon enn ellers.*

A kom fra Somalia til Norge i familiegjengenforening med sin sønn og ble registrert i folkeregisteret med den fødselsdato i 1930 som sønnen hadde oppgitt i søknaden om oppholdstillatelse. A søkte om å få endret fødselsdatoen til 1. januar 1934. Søknaden ble avslått, sist av Sentralkontoret for folkeregistrering. Avslaget ble senere begjært omgjort og som vedlegg til begjæringen fulgte en original fødselsattest utstedt i 1989 og et originalt identitetskort, utstedt i 1988. I begge dokumentene ble 1. januar 1934 oppgitt som fødselsdato. Begjæringen om omgjøring ble ikke tatt til følge, bl.a. under henvisning til at det ikke var mulig å verifisere dokumentene i As hjemland.

I klagen til ombudsmannen anførte A at dokumentene var utstedt før hun kom til Norge, men at de ble funnet i ruinene av hennes hus først etter krigens slutt. A mente dokumentene derfor burde tillegges vekt, og at det ikke medførte riktighet når det fra Sentralkontoret for folkeregistrering ble hevdet at dokumentene var nye. A mente også det burde tillegges vekt at det var hennes sønn og ikke A selv som oppgav at hun var født i 1930. A hadde helt siden hun første gang kom i kontakt med norske myndigheter ved oppmøte på ambassaden i Addis Abeba, opplyst at hun var født i 1934. Det ble også vist til at den vestlige kalenderen og den muslimske kalenderen er forskjellige, og at dette kunne ha ført til misforståelser. Endelig anførte A at det ikke ville medføre noen rettigheter for henne om fødselsdatoen ikke endret.

Ombudsmannen besluttet å undersøke saken nærmere. I brev til Sentralkontoret ble det bedt om

kommentarer til anførselene i klagen hit. Det ble i tillegg bedt redegjort for om Sentralkontoret hadde sett hen til og vektlagt at A – etter det som ble opplyst – helt siden den første kontakten med norske myndigheter opplyste at fødselsdatoen hun var registrert med, var feil. Det ble i tillegg spurt om det var tatt hensyn til at det var As sønn og ikke A selv som oppgav fødselsåret til 1930. Endelig ble det bedt opplyst på hvilken måte Sentralkontoret mente A kunne sannsynliggjøre at hun er født i 1934, så lenge det ikke er mulig å verifisere dokumenter fra Somalia.

Sentralkontoret svarte at det var tillagt vekt at A, fra hun kom til Norge, har fastholdt at hun er født 1. januar 1934. Når det gjaldt påstanden om at A hadde fremholdt dette også i den første kontakten med den norske ambassaden, ble det vist til at dette var udokumentert. Det ble videre vist til at både Utenriksdepartementet og Utlendingsdirektoratet var av den oppfatning at dokumenter fra Somalia hadde liten, om noen, bevisverdi og at det ikke var mulig å få verifisert dokumenter fra Somalia. Det ble konstatert at dette var et problem for dem dette gjaldt.

I nytt brev fra ombudsmannen til Sentralkontoret ble det vist til at det av vedtaket hvor A ble innvilget oppholdstillatelse, fremgikk at den aktuelle utenriksstasjonen skulle foreta et intervju med A, og at dette skulle oversendes Utlendingsdirektoratet. På denne bakgrunn ble det spurt om Sentralkontoret hadde tatt kontakt med Utlendingsdirektoratet eller ambassaden i Addis Abeba med spørsmål om intervjuet fantes. Hvis ikke, ble det bedt om at dette ble gjort. I brev samme dag til A ble det vist til at det av utlendingssaken fremgikk at fødselsåret 1930 første gang ble oppgitt i en søknad fra 1992 om oppholdstillatelse og at dette så ble gjentatt på en ny søknad i 1996. Det ble bedt om at det ble redegjort noe nærmere for hvorfor datoen ikke ble rettet opp i den andre søknaden i og med at fødselsattesten og identitetskortet ble utstedt i 1989.

I brev til ombudsmannen fremholdt A at det var urimelig at norske myndigheter, i fravær av å kunne verifisere dokumenter, ikke forholdt seg til fremlagte opplysninger. Det ble gjentatt at hun ikke hadde noe motiv for å gi gale opplysninger om hennes egen fødselsdato. For øvrig ble det vist til at dokumentene først ble funnet i ruinene av hennes hus etter at søknaden om oppholdstillatelse ble skrevet i 1996. Begge søknadene var dessuten skrevet av hennes sønn, mens A oppholdt seg i Etiopia uten dokumenter.

I svarbrev fra Sentralkontoret til ombudsmannen fulgte kopi av brev fra ambassaden i Addis Abeba, hvor det fremgikk at det ikke hadde lyktes ambassaden å finne A i registeret. Det ble vist til at det på den tiden A kom til ambassaden, ble foretatt relativt enkle intervjuer og at det ikke var fast rutine å oversende intervjuene til Norge.

### I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Forskrift om folkeregistrering 4. mars 1994 § 32 nr. 2, som gjelder endring av fødselsdato, lyder:

«Den fødselsdato som er fastsatt av folkeregisteret kan bare endres dersom det foreligger en åpenbar skrivefeil eller det ved original og verifisert fødselsattest utstedt i tilknytning til fødselen, kan dokumenteres en annen fødselsdato. For personer født i Norge før 1. januar 1916 kan imidlertid dåpsattest godtas.

Dersom vilkårene etter første ledd fremstår som uforholdsmessig vanskelig å oppfylle, eller folkeregisteret av annen grunn finner å kunne fravike disse, kan likevel annen form for dokumentasjon godtas dersom denne ut fra de øvrige opplysninger som er fremkommet i saken, virker troverdige.»

Da det i denne saken ikke har vært fremlagt dokumentasjon som nevnt i første ledd, blir spørsmålet om De har fremlagt annen form for dokumentasjon som ut fra sakens øvrige opplysninger virker troverdige.

Spørsmålet om hvilke krav som kan settes til dokumentasjon etter denne bestemmelsen er omtalt i Ot.prp. nr. 38 (1991–92) om endringer i folkeregistreringsloven s. 4:

«Departementet er enig med Skattedirektoratet i at det er en prioritert oppgave å sørge for at folkeregistrene følger en ensartet praksis. Men etter lov om personregistre av 9. juni 1978 § 8 skal uriktige opplysninger i et privat eller offentlig register rettes såfremt mangelen kan få betydning for den berørte. Etter denne bestemmelsen har folkeregistreringsmyndighetene plikt til å endre en persons fødselsdato dersom det kan påvises at den registrerte dato er feil. Det kan derfor ikke gis retningslinjer som fratar de registrerte muligheten til å få endret en feilaktig fastsatt fødselsdato. Men etter Finansdepartementets vurdering er personregisterloven ikke til hinder for at det i lovs eller forskrifts form fastsettes nærmere retningslinjer for når en fødselsdato kan endres, herunder å fastsette krav om at endring forutsetter krav om fremleggelse av nærmere spesifisert dokumentasjon. Som nevnt fremlegges det i saker om endring av fødselsdato ofte utenlandske dokumenter som det kan være vanskelig å få verifisert riktigheten av. Det kan også være få andre konkrete holdepunkter for når fødselen har funnet sted. I slike saker må det kunne stilles krav om at en begjæring om ny fødselsdato skal kunne dokumenteres på en nærmere angitt måte. Etter den foreslåtte presiseringen av folkeregistreringsloven § 4 tredje punktum vil Kongen ha myndighet til å gi forskrifter om dette.»

Sentralkontoret for folkeregistrering har ikke funnet at de fremlagte dokumentene sammenholdt med sakens øvrige opplysninger sannsynliggjør at De er født 1. januar 1934.

De har lagt frem to originale dokumenter som skal vise at De er født 1. januar 1934. Det ene dokumentet er en fødselsattest utstedt av folkeregisteret i X kommune 17. november 1989. Det andre doku-

mentet er et identitetskort, utstedt av kommuneforvaltningen i X i 1988. Begge dokumentene er utstedt mer enn 50 år etter fødselsdatoen. Det er ikke mulig å verifisere dokumentene. Sentralkontoret har lagt til grunn at slike dokumenter har liten bevisverdi, om noen. Dette er en faglig vurdering som jeg ikke har holdepunkter for å overprøve.

Spørsmålet blir så om de øvrige opplysningene i saken kan være tilstrekkelige. Det som foreligger, er to søknader (1992 og 1996) om oppholdstillatelse, hvor Deres fødselsår er oppgitt til 1930. Det er Deres sønn som hadde kontakten med norske myndigheter i forbindelse med søknadene. De har fremholdt at De allerede overfor ambassaden fremholdt at fødselsdatoen var feil og at riktig dato var 1. januar 1934. Dette har ikke latt seg dokumentere. Det er imidlertid på det rene at De i juni 1997, på en søknad om utlendingspass, oppgav at korrekt fødselsdato var 1. januar 1934. Dette ble ikke dokumentert på annen måte. Den konkrete vurderingen som er gjort av Sentralkontoret av disse opplysningene fra Dem, er kommentert i brevet 3. oktober 2000:

«Vi er enig at denne dokumentasjonen veier tyngre enn en antagelse fra As sønn. Imidlertid er det sentrale hvorvidt dokumentasjonen oppfyller de beviskrav forskriften setter. Vi kan ikke se at den fremlagte dokumentasjon gjør det overveiende sannsynlig at A er født 1. januar 1934. I tillegg er det i henhold til bestemmelsens forarbeider slik at endring til 1. januar må dokumenteres med flere typer offisiell dokumentasjon. Endelig er det her snakk om en endring på fire år, noe som i seg selv skjerper kravene til dokumentasjon.»

Sentralkontoret har her vist til at en endring til 1. januar må dokumenteres med flere typer offisiell dokumentasjon og at det således ved en slik endring stilles strengere krav til dokumentasjon enn ellers. I forarbeidene til forskriftens § 32 nr. 2, slik denne i dag lyder, fremgår om endringer til 1. januar (brev 30. mai 1996 fra Finansdepartementet til Sentralkontoret):

«Tatt i betraktning at det må være grunn til å anta at de fleste av dem som påberoper denne dato, likevel ikke har denne som sin reelle fødselsdag, vil det etter departementets oppfatning ikke være unaturlig med et noe skjerpet krav til hva som skal kreves av dokumentasjon. Med hensyn til land der 1. januar benyttes som fødselsdato fordi den faktiske av en eller annen årsak er ukjent, vil det for eksempel kunne stilles krav om ytterligere dokumentasjon, *ut over en offisiell fødselsattest*. Kan ikke beviskravet i tilstrekkelig grad oppfylles, vil departementet ikke ha noe å innvende mot at gjeldende praksis med å benytte registreringsdato og måned fastholdes. En finner i denne forbindelse grunn til å bemerke at første ledd i den nye bestemmelsen, jf punkt 3 under, altså ikke innebærer at kravet til dokumentasjon nødvendigvis er oppfylt fordi om original og verifisert fødselsattest utstedt i tilknytning til fødselen, kan fremlegges.»

Jeg er kjent med at forvaltningens praksis på området er streng, noe jeg også har forståelse for. Jeg kan samtidig se at avgjørelsen kan virke streng så lenge det ikke synes mulig for Dem å skaffe offisiell dokumentasjon fra Somalia som tilfredsstillende vilkårene i forskriften. På bakgrunn av de opplysninger som foreligger, og det som fremgår i forarbeidene til forskriften om dokumentasjonskravet ved endring av fødselsdato til 1. januar, har jeg likevel kommet til at jeg vanskelig kan se at jeg har et rettslig grunnlag for å kritisere den bevisvurderingen som ligger til grunn for Sentralkontorets standpunkt.»

### **Kirkelige forhold**

#### **38.**

#### **Gravansvarligs råderett over gravsted i sak om flytting av urne**

(Sak 2001–1059)

*En mann ble gravlagt i sønnens bostedskommune og sønnen ble registrert som «fester» av gravstedet. Enken søkte om å få flytte urnen med asken etter ekte mannen til en kirkegård på hennes bosted, men søknaden ble avvist under henvisning til at den ikke var fremmet av eller med samtykke av sønnen. Enkens datter henvendte seg til ombudsmannen om vedtaket, og hadde særlig innvendinger mot gravferdsmyndighetenes registrering av broren som fester av gravstedet.*

*Ombudsmannen uttalte at det ikke kunne være korrekt å oppfatte sønnen som fester av gravstedet, ettersom det dreide seg om en frigrav. Derimot måtte sønnen anses registrert som gravansvarlig. Ombudsmannen fant ikke grunn til å kritisere at gravferdsmyndighetene hadde lagt til grunn at sønnen i egenskap av registrert gravansvarlig måtte anses å ha samme rettigheter som en fester i forhold til spørsmål om en eventuell flytting av urnen. Etter ombudsmannens mening burde imidlertid denne praksisen komme til uttrykk i lovteksten. Ombudsmannen uttalte at det med god grunn kunne settes spørsmålsteget ved den opprinnelige registreringen av sønnen som ansvarlig for gravstedet. Han gikk imidlertid ikke inn på en nærmere vurdering av spørsmålet og viste til en ny lovbestemmelse som åpnet for å få registreringer vurdert særskilt av kommunen.*

A og B var på et lengre besøk hos deres felles sønn D i X kommune da B døde i mars 1999. På dødsfallstidspunktet var ekteparet bosatt i England, men de hadde tidligere bodd mange år i Norge. Etter bisettelsen i midten av april 1999 dro enken tilbake til England sammen med sin datter, C, for å avvikle flere engasjement der. Mens de to oppholdt seg i

England, ble urnen med asken etter avdøde satt ned i en ny urnegrav på en kirkegård i kommunen der sønnen bodde. De nærmere omstendighetene rundt urnenedsettelsen var ikke belyst i ombudsmannssaken, men det syntes å ha vært sønnen D som stod for det praktiske i denne forbindelse.

I forbindelse med dødsfallet ble det i april 1999 sendt «Melding om dødsfall/gravlegging» til kirkevergen i X kommune. Meldingen var utstedt av begravelsesbyrået som besørget gravferden. I skjemaet ble D oppgitt som «Gravansvarlig/fester», uten at det var angitt noe nærmere om ved hvilken myndighet han var gitt en slik rett. Det fremgikk for øvrig av skjemaet at D var den som hadde gitt opplysningene som lå til grunn for skjemaet. På grunnlag av opplysningene i skjemaet ble D senere registrert som «fester» av farens gravsted hos gravferdsmyndighetene i kommunen.

A flyttet i oktober 1999 tilbake til Norge og bosatte seg i Y kommune. I juli 2000 søkte datteren C på vegne av sin mor om å få flytte urnen med farens aske fra kirkegården i X til en kirkegård på morens nye bosted. I søknaden ble det vist til foreldrenes langvarige tilknytning til stedet og morens ønske om å bli begravet sammen med sin mann i en familiegrav der.

Søknaden ble i første omgang behandlet av kirkelig fellesråd i X. Fellesrådet vedtok å anbefale at søknaden ble innvilget, til tross for at det forelå klare mothensyn. Det ble lagt vekt på de sterke menneskelige hensynene i saken, samt at det var kort tid siden urnen ble satt ned, og at det derfor var liten fare for at den hadde begynt å gå i oppløsning. I brev til bispedømmerådet opplyste kirkevergen om fellesrådets anbefaling. Kort tid etter ble gravferdsmyndighetene oppmerksomme på at D var registrert som «fester» av gravstedet. Saken ble etter dette trukket tilbake fra behandling i bispedømmerådet. I brev fra kirkevergen til bispedømmerådet het det i denne forbindelse bl.a.:

«En søknad om flytting av nevnte urne må på bakgrunn av festers rettigheter komme fra D.

Kirkelig fellesråd i X har beklageligvis gjort sitt vedtak under feil forutsetninger. Saken er oversendt - - - bispedømmeråd men returneres hit ettersom bakgrunnsopplysningene er feil.

Dersom en tilsvarende søknad sendes fra fester, vil saken bli tatt opp til ny behandling i fellesrådet.»

A henvendte seg kort tid etter til bispedømmerådet og bad rådet «skjære igjennom» og ta anbefalingen fra fellesrådet til etterretning. Hun kom også med innvendinger mot utpekingen av sønnen som fester av gravstedet:

«Det er begått en feil når D står oppført som fester av det aktuelle gravstedet hvor min manns urne er nedsatt. Jeg ser nå i ettertid at denne opplysningen er gitt på et skjema vedrørende døds-

fall/gravlegging som er utfylt av begravelsesbyrået. Det fremgår videre av dette skjemaet at det er D som har gitt opplysningene og oppgitt seg selv som gravfester.

Det har ikke engang i min fantasi vært mulig å tro at denne situasjonen jeg nå har kommet opp i var mulig. Når jeg som nærmeste etterlatte ikke kan disponere over min avdøde manns grav er det selvfølgelig begått en feil. Jeg ber derfor om at feilen rettes, og at jeg innsettes som fester av gravstedet. Dette må gjøres uten ny søknad fra den feilaktig oppførte gravfester.»

Bispedømmerådet fastholdt at det måtte fremsettes ny søknad om urneflytting til Kirkelig fellestråd i X enten av fester eller med samtykke fra fester. Søknaden om flytting av urnen ble således ikke realitetsbehandlet. Bispedømmerådet gjorde imidlertid oppmerksom på at det kreves sterke grunner for at søknad om urneflytting skal innvilges og at hensynet til gravfreden veier svært tungt.

C påklaget på vegne av sin mor bispedømmerådets vedtak til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Klagen ble oversendt bispedømmerådet, som vedtok å fastholde sitt tidligere avvisningsvedtak. I vedtaket het det bl.a.:

«I henhold til «Melding om dødsfall/gravlegging» og «utskrift av gravkortet» er D rettmessig fester av gravstedet og er etter gravferdslovens § 15 den som har rett til å rå over den. Vi kan ikke se at det er dokumentert omstendigheter rundt fastsettelse av fester som tilsier et annet resultat.»

Saken ble deretter oversendt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Departementet vedtok å opprettholde bispedømmerådets avvisningsvedtak. I vedtaket het det bl.a.:

«Departementet har vurdert de opplysninger som foreligger i saken, og kan ikke se at det er holdepunkter for å anta at D ikke skal ha rettigheter som fester av graven. Vi finner derfor å legge til grunn at en søknad om flytting av urnen etter B må framsettes av D eller at han må gi samtykke til flytting før en slik søknad kan realitetsbehandles.»

C klaget til ombudsmannen og bad om en vurdering av saken. Hun kom særlig med innvendinger mot gravferdsmyndighetenes registrering av broren som fester av gravstedet. I denne forbindelse anførte hun bl.a. at det ikke var fremlagt dokumentasjon på at han var blitt godkjent som gravfester. Hun anførte videre at det ville være å snu bevisbyrden å kreve at hun og moren skulle fremlegge dokumentasjon for at broren ikke var rettmessig gravfester.

Saken ble tatt opp med departementet. I brevet ble det vist til reglene i gravferdsloven 7. juni 1996 nr. 32 kapittel 3 om feste av grav og gravminner. Det ble særskilt vist til gravferdsloven § 14 første ledd første punktum der det fremgår at kirkelig fellestråd kan inngå avtale om feste av grav etter nærmere reg-

ler og vilkår fastsatt i kirkegårdens vedtekter. Departementet ble bedt om å redegjøre for på hvilket grunnlag D var registrert som fester av gravstedet. I denne forbindelse ble departementet bedt om å opplyse om D hadde inngått avtale om feste av gravstedet med Kirkelig fellestråd. Hvis det ikke var inngått en slik avtale, ble departementet bedt om å redegjøre nærmere for hvorfor det var registrert fester av gravstedet. Departementet ble videre bedt om å gi sitt syn på om D eventuelt var å anse som gravansvarlig, jf. gravferdsloven § 19.

Departementet ble videre bedt om kort å redegjøre nærmere for forholdet mellom gravferdsloven §§ 9 og 14. Departementet ble særskilt bedt om å opplyse om loven må forstås slik at den som besørger gravferden i henhold til § 9, også har rett til selv å feste gravstedet etter § 14 eller utpeke en annen fester.

Det ble videre vist til gravferdsloven § 9 første ledd der det fremgår at den som er over 18 år i skriftlig erklæring kan fastsette hvem som skal ha rett til å sørge for gravferden. Hvis avdøde ikke har gitt en slik erklæring, oppstiller § 9 annet ledd en prioritert liste over ulike grupper etterlatte. Det fremgår av listen at avdødes ektefelle har førsteretten til å besørge gravferden. Deretter følger avdødes barn.

Departementet ble på generelt grunnlag bedt om å opplyse om det stilles krav om at slektninger som kommer tidligere i rekkefølgen uttrykkelig frafaller sin rett til å besørge gravferden dersom en slektning lenger ut i rekkefølgen skal ha denne retten. Departementet ble bedt om å opplyse hvilken informasjon det mente at gravferdsforvaltningen i denne forbindelse burde gi om mulige konsekvenser i forhold til senere disposisjonsrett.

Videre ble departementet bedt om å redegjøre nærmere for Ds rett til å oppføre seg selv som gravansvarlig/fester. Hvis departementet var av den oppfatning at dette forutsatte samtykke fra moren, ble departementet bedt om å opplyse om det hadde ansett at det forelå et slikt samtykke. Departementet ble i så fall bedt om å redegjøre nærmere for grunnlaget for en slik konklusjon.

Endelig ble departementet bedt om å redegjøre for hvilke muligheter gravferdsmyndighetene har til å endre hvem som er registrert som fester til et gravsted.

I departementets svar het det bl.a.:

«Det følger av gravferdslovens system at når en person gravlegges i en ny grav vil graven normalt være gratis og ikke underlagt noen festeavgift. Det utpekes da en ansvarlig for graven. I den foreliggende saken framgår det bl.a. av blanketten «Melding om dødsfall/gravlegging» (vedlegg 8) at B ble gravlagt i en ny urnegrav. Dette innebærer at D ikke er fester, men ansvarlig for graven. Dette har imidlertid ingen rettslig betydning, idet den som er ansvarlig for en grav råder over graven på lik linje med en fester. Dette har vært lagt til grunn gjennom praksis selv om grav-

ferdslovens § 19 ikke uttrykkelig inneholder noen henvisning til § 15. Etter ombudsmannens brev har departementet kontaktet X kirkelige fellesråd og får der opplyst at D framstår i gravregisteret som «fester» til graven. Dette skal ha sammenheng med at de benytter et dataprogram som ikke sondrer mellom «ansvarlig» og «fester» av en grav.

Det er ikke omtvistet i den foreliggende saken at det var D som foresto det praktiske i forbindelse med gravferden. Det var avdødes gjenværende ektefelle som etter gravferdsloven § 9 hadde rett til dette, men det må antas at de etterlatte har vært enige om at sønnen likevel skulle gjøre dette. Dette krever ingen formell avgjørelse. Rekkefølgen som oppstilles i § 9 er først og fremst ment å skulle forebygge uenigheter mellom de etterlatte, og det er ikke uvanlig at det er ett av barna som tar hånd om det praktiske.

Det er omstendighetene omkring at D ble utpekt som ansvarlig for graven som står sentralt i denne saken. I de fleste tilfeller blir de etterlatte enige om hvem som skal være ansvarlig, men gravferdsloven har ikke uttrykkelige regler om utpekingen av gravansvarlig i de tilfeller der de etterlatte er uenige. Det er ingen entydig praksis på dette området og heller ingen automatikk i at rekkefølgen som oppstilles i § 9 blir lagt til grunn ved avgjørelsen. Så lenge det ikke er noen automatisk sammenheng mellom det å faktisk besørge gravferden og den senere disposisjonsretten til graven, vil en informasjonsplikt først inntre når en ansvarlig skal utpekes. Informasjonsplikten vil først og fremst påhvile gravferdsmyndighetene. I mange tilfeller blir en ansvarlig utpekt under konsultasjonen hos begravellesbyrået, og byrået bør da også ha en viss plikt til å informere.

Det kan i denne sammenheng være grunn til å nevne at Stortinget 7. juni i år vedtok en ny bestemmelse i gravferdsloven § 9 om at den som faktisk besørger gravferden også skal gis anledning til å stå som ansvarlig for graven, med mindre noen etterlatte krever dette spørsmålet avgjort av kommunen. Denne ordningen forutsetter at følgene blir presentert for de berørte parter. Bakgrunnen for denne endringen fremgår nærmere av Ot.prp. nr. 90 (2000–2001), som følger vedlagt til ombudsmannens orientering. Lovendringen gjelder fra 1. juli i år.

I vårt brev til - - bispedømmeråd 11. januar i år (vedlegg 13), ba vi uttrykkelig om at utpekingen av D som ansvarlig for graven ble vurdert. Svaret fra - - bispedømmeråd (vedlegg 15) gir ingen konkrete holdepunkter for vurderingen av disse omstendighetene, men fastslår at det ikke er dokumentert noe som tilsier at D ikke skulle vært utpekt som ansvarlig. Departementet tok telefonisk kontakt med bispedømmerådets saksbehandler for å få nærmere opplysninger om dette før vi ga vårt svar i brev 23. februar i år. Vedkommende opplyste at ifølge begravellesbyrået hadde følgene av at D ble utpekt som ansvarlig for graven blitt gjort klart for partene av byråets gravferdskonsulent. Ingen hadde på det tidspunktet noen innvendinger til dette. Det anføres fra klagerens side at det er D selv som har gitt opplysninger om at han skulle være ansvarlig for graven, men dette er ikke dokumentert og er ikke i samsvar med begravellesbyråets framstilling. Etter departementets oppfatning ga opplysningene i saken således ikke holdepunkter for å legge

til grunn for vår avgjørelse at D ikke rettmessig var utpekt som ansvarlig for graven.

Det følger av gravferdsloven § 15 og forarbeidene til denne (Ot.prp. nr. 64 (1994–95)) at den som har festerett til en grav er gitt en alminnelig rett til å rå over graven. Det innebærer at festeren innenfor de rammer loven eller regler gitt i medhold av loven oppstiller treffer alle beføyelser som angår graven. Herunder vil det være festeren som kan treffe avgjørelse knyttet til flytting av kiste eller urne som er gravlagt i graven. Dersom andre etterlatte ønsker å gjøre endringer som berører graven kreves samtykke fra den som har rådigheten over graven. På samme måte vil ikke en overføring av festerett eller ansvar for en grav kunne skje uten etter samtykke fra den som har denne retten. Unntak kan tenkes i de tilfeller der vedkommende på uredelig vis har ervervet denne retten, eller det av andre grunner må anses støtende at vedkommende skal ha slik rett.»

C kom med merknader og anførte bl.a.:

«Departementets brev begynner med en definisjon og setter skille mellom «ansvarlig» og «fester». Hva dette kalles er lite interessant, men spørsmålet er hvem som har råderett over gravstedet. Dette er nå tillagt min bror D. Han ble ikke utpekt som ansvarlig, slik departementet hevder. For å underbygge påstanden, skriver departementet på side 2, 3. avsnitt, «--- at det ikke er dokumentert noe som tilsier at D ikke skulle vært utpekt som ansvarlig». Dette punktet kommer jeg tilbake til. Vedlegg 8 i mitt brev av 09.03 viser at det var D som selv ga opplysningene ved utfyllingen av skjemaet «Melding om dødsfall/gravlegging», han ble altså ikke utpekt som ansvarlig for graven. Dette er dokumentasjon som selv departementet må ta inn over seg.

På side 1, 2. avsnitt trekker departementet feilaktige konklusjoner, når departementet fastslår at det var D som foresto det praktiske i forbindelse med gravferden. Av praktiske grunner hjalp D sin mor. Dette kan ikke få slike konsekvenser at enken etter avdøde blir fratatt alle sine rettigheter.

Da min mor, bror og jeg besøkte begravellesbyrået ble rettighetene omkring gravstedet ikke tatt opp. Det er direkte feil slik det står i departementets brev (side 2, 3. avsnitt), at min bror ble utpekt som ansvarlig for graven og at følgene av dette ble opplyst av gravferdskonsulenten. Min mor og jeg vet bestemt at dette er en feilaktig fremstilling fra en representant som ikke har ivaretatt sin informasjonsplikt og i ettertid vil prøve å redde seg ut av en uheldig situasjon. KUF er opptatt av dokumentasjon, men snur bevisbyrden. KUF må stille krav om dokumentasjon som i klartekst sier at min bror virkelig er utpekt som ansvarlig for gravstedet. I følge departementet skal jeg dokumentere at han ikke er utpekt. Dette virker urimelig!

Når gravferdskonsulenten fremsetter en slik påstand som er beskrevet i departementets brev side 2, 3. avsnitt, er det gravferdskonsulenten som bør dokumentere sin påstand. Dette har jeg ved flere anledninger påpekt. Jeg kan ikke forstå departementets unnskrenkede tillit til denne konsulenten og totalt tilsidesetter min saksforklaring.

Jeg vil belyse omstendighetene omkring min

fars død. Mine foreldre bodde midlertidig i X. Da de flyttet til Norge måtte jeg avvikle mine foreldres og mitt eget engasjement i England før jeg skulle flytte til Norge i august. Jeg kom til Norge i påskeferien, min far dør samme dagen. Jeg måtte forlenge min påskeferie til bisettelsen hadde funne sted. Jeg deltok i organiseringen av gravferden. Som ovenfor nevnt oppsøkte vi alle tre begravelsesbyrået ved den første kontakten. Den nødvendige kontakten med byrået, frem til bisettelsen, ble deretter besørget av min bror, som en hjelp til min mor. Hun er lite mobil, det var langt enklere for min bror som kjører bil og i tillegg er han bosatt i X. Det er også viktig å påpeke at min mor betalte alle kostnadene omkring gravferden.»

Brevet fra C ble oversendt til departementet for eventuelle merknader. Departementet ble samtidig bedt om å gi svar på noen oppfølgingsspørsmål. I brevet ble det bl.a. vist til at departementets svar 15. juni 2001 kunne tyde på at departementet var av den oppfatning at D hadde besørget gravferden i den forstand gravferdsloven § 9 benytter begrepet. Departementet ble bedt om å opplyse om dette var riktig oppfattet. I så fall ble departementet bedt om å begrunne sin konklusjon nærmere, og særskilt redegjøre for grunnlaget for konklusjonen. Det ble også stilt spørsmål om hvilken betydning det hadde for vurderingen at A i sin helhet hadde betalt for gravferden. Departementet ble også bedt om på generelt grunnlag å redegjøre for hva det vil si at noen besørger en gravferd i gravferdslovens forstand, og hvilke momenter som typisk vil være avgjørende ved uenighet.

Det ble videre vist til at bare D var oppført i rubrikken «Pårørende eller andre som har gitt opplysningene» i skjemaet «Melding om dødsfall/gravlegging», og at rubrikken «Navn på nærmeste pårørende» ikke var fylt ut. Videre ble det pekt på at det ikke var krysset av for ved hvilken myndighet D eventuelt var gitt rett til å stå som gravansvarlig. Departementet ble bedt om å redegjøre for hvilken betydning disse forholdene eventuelt kunne ha for vurderingen av om registreringen av D som gravansvarlig var rettmessig. I denne forbindelse ble departementet også bedt om å opplyse hvem som må anses å ha dokumentasjonsplikten i et tilfelle som det foreliggende.

Endelig ble departementet bedt om å gi sitt syn på om klageren, i lys av lovendringen 15. juni 2001, kan bringe spørsmålet om hvem som skal være gravansvarlig for graven etter B inn for kommunen til avgjørelse. I denne forbindelse ble departementet bedt om å redegjøre for om det anså vedtaket 23. februar 2001 som et endelig vedtak med hensyn til dette spørsmålet, eller om vedtaket måtte anses begrenset til å gjelde avvisningen av søknaden om flytting av urnen. Under forutsetning av at spørsmålet om råderett over graven kan bringes inn for kommunen, ble departementet bedt om å gi sitt syn på om fortrinnsrettsbestemmelsen i gravferdsloven § 9 fjerde ledd da vil komme til anvendelse.

I departementets svar het det bl.a.:

«Departementet deler ombudsmannens oppfatning om at Ds rolle i forbindelse med gravferden er sentral og dessuten omtvistet. Vi mener likevel ut fra de opplysningene som foreligger å kunne anta at det var D som foresto en stor del av de rent praktiske foranstaltningene i forbindelse med gravferden. Det innebærer at det hovedsakelig var han som hadde den løpende kontakten med begravelsesbyrået på vegne av sin mor i dagene før gravferden. Vi mener å ha støtte for dette synspunktet blant annet i Cs brev til ombudsmannen 9. mars i år. Det er ikke uvanlig at for eksempel en eller flere av avdødes barn ordner det praktiske på vegne av sin gjenlevende mor eller far, mens betalingen skjer av gjenlevende ektefelle. Det er imidlertid maktpåliggende for departementet å understreke at dette forholdet ikke har stått sentralt ved vurderingen der vi ikke fant å kunne legge til grunn at D urettmessig ble utpekt som ansvarlig for graven – grunnlaget for dette kommer vi tilbake til nedenfor. Når dette forholdet ble framholdt i vårt forrige brev, var det som en bakgrunn for å få fram at man ikke trenger noen formalisert beslutning for at andre personer enn den som følger av gravferdsloven § 9 forestår det praktiske.

I utgangspunktet vil det loven omtaler som retten til å sørge for en gravferd innebære at man har rett til å treffe alle beslutninger som angår gravferden. I de fleste tilfellene vil det være flere personer i fellesskap som fordeler oppgavene knyttet til begravelsen mellom seg, og herunder treffer flere større og mindre beslutninger. Oppgavefordelingen mellom de etterlatte vil sjelden eller aldri være nedfelt skriftlig. Hovedformålet med lovens ordning er at man i de tilfellene der det i tiden før gravferden oppstår uenighet mellom de etterlatte skal ha en normalløsning å falle tilbake på.

Gravferdsloven § 9 fikk et nytt fjerde ledd ved lovendring 15. juni i år. Bestemmelsen oppstiller nå som en deklatorisk normalordning at den som faktisk besørger gravferden også utpekes som ansvarlig for graven. Denne ordningen er hovedsakelig praktisk begrunnet ut fra et presumsjonsprinsipp og kan enkelt fravikes. Vi viser her til omtalen av bestemmelsen i Ot.prp. nr. 90 (2000–2001), som ombudsmannen tidligere har fått tilsendt, samt i departementets rundskriv F-37–01, som følger vedlagt dette brevet.

Blanketten «Melding om dødsfall/gravlegging» tjener som en melding fra den som ber om gravferd til den lokale gravferdsmyndigheten. Den fylles gjerne ut av begravelsesbyrået i forbindelse med en konferanse mellom de etterlatte og byrået, og byrået ekspederer den videre til gravferdsmyndighetene. Uten at departementet har grunnlag for å si noe sikker om det, kan man neppe utelukke at det varierer en del hvor uttømmende en slik blankett blir fylt ut. Begravelsesbyrået er ikke noen offentlig instans, men er de etterlattes fullmektiger og opptrer på vegne av disse. Som tidligere nevnt er det ikke uvanlig med en oppgavefordeling mellom de etterlatte, der for eksempel den ene er primærkontakt med begravelsesbyrået. Det framgår av opplysningene i saken at det fant sted et møte mellom begravelsesbyrået og avdødes ektefelle og to av hennes barn, der ulike spørsmål ble berørt. Blan-



ketten er utfylt senest noen dager etter dette møtet, og gir i seg selv ingen objektive holdepunkter for å anta at den ikke reflekterer det man hadde kommet fram til under møtet. Da det ble hevdet at dette likevel hadde skjedd, ba departementet - - - bispedømmeråd om en klargjøring av omstendighetene rundt utpekingen av D som ansvarlig for graven. Bispedømmerådets saksbehandler har forhørt seg med konsulenten hos begravelsesbyrået, som har opplyst at spørsmålet om ansvarlig for graven samt også følgene av å være ansvarlig for en grav ble tatt opp under konferansen. Slik departementet ser det, har det ikke foreligget tilstrekkelige holdepunkter verken for X kirkelige fellesråd, - - - bispedømmeråd eller for departementets del for å legge til grunn at D ikke skulle være rette ansvarlig for graven. Departementet ser klart at opplysningene i saken peker i begge retninger, men etter vår vurdering gir de ikke et tilstrekkelig entydig bilde til at vi har funnet å kunne legge til grunn at D ikke skulle være rette ansvarlige for graven.

Uenighetene på dette punktet består for øvrig mellom noen av de etterlatte og deres fullmektig, og da en person i tilfelle vil bli skadelidende, er det etter vår oppfatning naturlig at dokumentasjonsplikten beror hos den som hevder at det har skjedd en feil.

Gravferdsloven § 9 fjerde ledd oppstiller ingen tidsfrist for når uenighet om hvem som er rette gravansvarlige kan kreves avgjort. Departementet kan ikke se at den prosedyre som innføres ved denne lovbestemmelsen griper direkte inn i etablerte rettigheter på en slik måte at det skulle være noe til hinder for at bestemmelsen gis anvendelse på slike spørsmål også for graver som er eldre enn loven. Selv om kommunen skulle treffe en slik avgjørelse i henhold til denne bestemmelsen som er i Ds disfavør, kan ikke departementet se at en anvendelse av bestemmelsen i dette tilfellet vil innebære at den gis tilbakevirkende krav i strid med Grunnloven § 97.

Vårt vedtak av 23. februar i år er begrenset til å gjelde avvisning av søknaden om flytting av urnen. Spørsmålet om hvem som rettmessig er ansvarlig for graven ligger som en premiss for avgjørelsen, men er isolert sett ikke endelig avgjort. A vil derfor ha anledning til å bringe det inn for kommunen etter gravferdsloven § 9 fjerde ledd.

Ombudsmannen spør om hvorvidt fortrinnsbestemmelsen i lovens § 9 fjerde ledd vil komme til anvendelse, dvs. om det er den som besørget gravferden som skal gis anledning til å stå som ansvarlig for graven. Slik departementet ser det er det i realiteten nettopp denne fortrinnsretten som anfektes dersom A bringer spørsmålet inn for kommunen. Kommunen vil da stå relativt fritt i sin avgjørelse av hvem som skal være ansvarlig for graven og treffer avgjørelsen etter en samlet vurdering av sakens momenter sammen med de retningslinjer § 9 ellers oppstiller.»

C kom med ytterligere merknader og gjentok at D ikke ble utpekt som ansvarlig for graven, men at han av praktiske årsaker fikk fullmakt av sin mor til å ta seg av en del praktiske forhold i forbindelse med bisettelsen, herunder kontakten med begravelsesbyrået. Det ble understreket at det var A som besørget gravferden, og at sønnen bare handlet etter fullmakt

fra henne. C bestred at det fra begravelsesbyråets side ble orientert om ansvarsforholdet vedrørende graven. Videre gjentok hun at det måtte være opp til den som hevdet å ha en fullmakt eller tillatelse å dokumentere sine rettigheter.

### **I mitt avsluttende brev til Kultur- og kirke departementet uttalte jeg:**

«Gravferdsloven 7. juni 1996 nr. 32 § 7 annet ledd har bestemmelser om flytting av avdødes legeme eller aske. Bestemmelsen hadde opprinnelig følgende ordlyd:

«Avdødes legeme eller aske kan etter gravlegging ikke flyttes uten tillatelse fra bispedømmerådet. Tillatelse kan bare gis dersom sterke grunner taler for flytting og det er fastsatt hvor ny gravlegging skal finne sted. Bispedømmerådet kan sette vilkår for slik flytting.»

Etter lovendringen 15. juni 2001 nr. 68 er det nå kirkelig fellesråd som har den myndigheten som tidligere var tillagt bispedømmerådet. De materielle vilkårene for flytting er ikke endret.

Før gravferdsloven ble vedtatt, var spørsmål om flytting av begravede i hovedsak regulert av bestemmelsene i kirke loven 3. august 1897 nr. 1 § 41 annet ledd:

«Flytning af Begravede maa alene foregaa med Samtykke af vedkommende Departement, efterat Helseraadets Udtalelse er indhentet.»

Myndigheten til å gi samtykke til flytting av gravlagte var delegert til stiftsdireksjonen. Samtykke til flytting av lik ble kun gitt i helt spesielle tilfeller, mens det i noe større grad ble gitt tillatelse til flytting av askeurner. Slike tillatelser ble enten gitt av kirkevergen eller menighetsrådet/fellesrådet, jf. Ot.prp. nr. 64 (1994–95) side 63. Det var i praksis store lokale variasjoner med hensyn til mulighetene til å få flyttet askeurner, jf. NOU 1989:7 side 319. I forbindelse med arbeidet med gravferdsloven ble det gitt uttrykk for at praksis med hensyn til flytting av gravlagte, og i særdeleshet askeurner, hadde blitt for liberal. Det var bl.a. på bakgrunn av dette at man gikk inn for felles regler for flytting av lik og askeurner, og i begge tilfeller stilte vilkår om sterke grunner. Ved behandlingen av lovforslaget sluttet et flertall i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen seg til disse vurderingene, jf. Innst. O. nr. 46 (1995–96) side 33:

«Komiteen sitt fleirtal, alle unnateke representanten Christiansen, har registrert at det oftere kjem ønskje om flytting av gravlagde. Det gjeld i nokon grad lik, men i særleg grad gjeld det urner. Fleirtalet ser ikkje dette som ei ønskt utvikling, og er difor samd i at lova fastset at ein må dokumentere sterke grunnar for ei slik flytting.»

På bakgrunn av ovennevnte er det klart at det skal mye til for at det gis tillatelse til flytting av as-

keurne. I forarbeidene er de tilfellene der avdøde er begravet i feil grav nevnt som eksempel på tilfeller der det kan være aktuelt å tillate flytting. At gravens plassering innebærer en urimelig belastning for de etterlatte vil etter omstendighetene også kunne begrunne flytting, jf. Ot.prp. nr. 90 (2000–2001) side 4. Det fremgår imidlertid at praksis i forhold til flytting på slikt grunnlag har vært streng og at det sjelden har vært gitt tillatelse uten at det har foreligget erklæring fra lege som tilrår flytting. Jeg nevner for ordens skyld at det ikke synes å foreligge noen slik erklæring i denne saken. Spørsmål om flytting skal tillates må for øvrig hele tiden vurderes opp mot hensynet til gravfreden, jf. bl.a. gravferdsloven § 8.

Et sentralt spørsmål i saken er hvem som må fremme søknaden om flytting for at denne skal kunne behandles av gravferdsmyndighetene. Kirkelig fellesråd i X, bispedømmerådet og departementet har alle lagt til grunn at en søknad om flytting i dette tilfellet må fremmes av eller med samtykke av D, fordi han er registrert hos gravferdsmyndighetene i X som «fester» av graven.

Gravferdsloven § 15 første ledd første punktum har nærmere bestemmelser om hvilke rettigheter festeren av et gravsted har:

«Festeren har rett til å bestemme hvem som skal gravlegges i graven og forsyne graven med gravminne samt ellers rå over den, om ikke annet følger av gjeldende bestemmelser.»

Som det fremgår av bestemmelsen, har festeren en generell rett til å rå over graven. Spørsmål om den gravlagte skal flyttes fra et gravsted til et annet ligger i kjerneområdet for festerens rettigheter i forhold til gravstedet. Jeg er derfor enig med departementet i at det ligger innenfor festerens myndighet å ta stilling til spørsmål som gjelder en eventuell flytting av den gravlagte. Gravferdsmyndighetene må således kunne avvise en søknad om flytting av gravlagte dersom søknaden ikke er fremmet av festeren selv eller med samtykke av festeren.

I registrene hos gravferdsmyndighetene i X er D registrert som «fester» av farens gravsted. Det kan imidlertid ikke være riktig å betegne ham som fester i dette tilfellet. Meningen må, så vidt jeg kan forstå, ha vært å registrere ham som gravansvarlig.

I de tilfellene der en person gravlegges i en ny grav, vil graven normalt være gratis og ikke underlagt noen festeavgift. Etter gravferdsloven § 6 første ledd har avdøde personer med bopel i kommunen rett til fri grav. B flyttet fra England til X i desember 1998, og hadde således bodd mer enn tre måneder i kommunen da han døde. Jeg legger derfor til grunn at hans gravsted er en frigrav.

Det fremgår av § 3 i vedtektene for kirkegårdene i X at det ved bruk av urnegrav ikke kan festes grav ved siden av graven. Dette må formodentlig sees i sammenheng med at det i utgangspunktet kan ned-

settes flere urner i en urnegrav, jf. bl.a. gravferdsforskriften 10. januar 1997 § 14 første ledd. Det vil derfor ikke oppstå noe spørsmål om feste i et tilfelle som det foreliggende. På bakgrunn av ovennevnte legger jeg til grunn at D reelt sett må anses registrert som gravansvarlig, og at det utelukkende skyldes gravferdsmyndighetenes datasystem at han er anmerket som fester.

Departementet har lagt til grunn at en gravansvarlig har de samme rettighetene som en fester, og at en søknad om flytting av avdødes aske i forhold til en frigrav må komme fra den gravansvarlige.

Departementets rettsoppfatning har på dette punktet ikke uttrykkelig støtte i gravferdslovens bestemmelser. Det finnes ingen generell bestemmelse om hvilke rettigheter og plikter en gravansvarlig har, slik som for festere i § 15. Gravferdsloven § 19 første ledd tredje punktum gir §§ 17 og 18 anvendelse i forhold til gravansvarlige, men det er ikke gjort noen tilsvarende henvisning til § 15. Departementet har i brev hit 15. juni 2001 uttalt at det i praksis har vært lagt til grunn at en gravansvarlig rår over graven på lik linje med en fester. Jeg kan vanskelig se at jeg kan kritisere den praksisen gravferdsmyndighetene her har fulgt. Det synes ikke å være reelle hensyn som tilsier at en gravansvarlig skal ha en svakere stilling enn en fester.

Etter min mening hadde det imidlertid vært en fordel om praksis på dette punktet også gjenspeilet seg i lovteksten, ikke minst av pedagogiske hensyn. Jeg viser i denne forbindelse bl.a. til at også gravferdsmyndighetene uriktig har omtalt D som fester av gravstedet. Det hadde helt klart vært en fordel om den praksis som følges hadde fremgått av lovteksten. Jeg ber departementet vurdere om det i denne forbindelse kan være grunn til å gjøre endringer eller tilføyelser i gravferdsloven.

På bakgrunn av ovennevnte, legger jeg til grunn at også en søknad om en flytting av asken etter en avdød begravet i en frigrav må fremmes av eller med samtykke av den gravansvarlige.

I saken er det reist spørsmål om registreringen av D som ansvarlig for farens grav. Dette spørsmålet har ikke vært hovedtemaet for departementets behandling og departementet har heller ikke endelig tatt stilling til rettmessigheten av registreringen. I forbindelse med behandlingen av søknaden om flytting av askeurnen har imidlertid departementet inntatt det standpunktet at det ikke er objektive holdpunkter for at registreringen er feil. Etter min mening knytter det seg en ikke uvesentlig grad av usikkerhet til registreringen av D som gravansvarlig.

Tidligere var det ingen bestemmelser i gravferdsloven om hvem som skulle stå ansvarlig for en grav etter gravlegging. Ved lovendringen 15. juni 2001 ble det imidlertid innført en bestemmelse som gir den som har besørget gravferden rett til å være ansvarlig for graven. Denne presumsjonsbestemmelsen får imidlertid ingen direkte betydning i denne sa-

ken. Det er likevel klart at det også i den foreliggende saken vil ha betydning for vurderingen hvem som besørget gravferden.

Departementet synes å ha lagt til grunn at gravferden i dette tilfellet ble besørget av avdødes sønn, D. Slik saken er opplyst her, er dette et standpunkt jeg vanskelig kan gi min tilslutning til. I en del tilfeller vil det ikke være noen tvil om hvem som har besørget gravferden fordi én person har hatt den dominerende rollen både økonomisk, beslutningsmessig og praktisk. Ofte vil imidlertid de etterlatte dele oppgavene mellom seg. I disse tilfellene er det nødvendig å foreta en konkret helhetlig vurdering for å kunne ta stilling til hvem som har besørget gravferden. Relevante momenter ved en slik vurdering vil bl.a. være hvem som har betalt for gravferden, hvem som har tatt beslutninger av betydning for gravferden og hvem som har gjort det praktiske. Bestemmelsen i gravferdsloven § 9 annet ledd om hvem som har rett til å besørge gravferden vil også kunne få betydning.

Regningen fra begravellesbyrået ble i dette tilfellet utstedt til A. Etter det som er opplyst var det også hun som betalte alle utgiftene i forbindelse med begravelsen. Det er videre klart at hun i det minste har deltatt på ett møte med begravellesbyrået sammen med sin sønn og sin datter. Det er også grunn til å anta at hun har vært den som har tatt de avgjørende beslutninger om hvordan gravferden skulle foregå. I henhold til gravferdsloven § 9 annet ledd var A i egenskap av avdødes enke den som hadde best rett til å besørge gravferden. I et tilfelle som det foreliggende, der den med best rett til å besørge gravferden har deltatt så vidt aktivt som her, må det sies å være en relativt sterk presumsjon for at vedkommende også har besørget gravferden i lovens forstand. Slik saken er opplyst her, synes Ds medvirkning i forbindelse med gravferden først og fremst å ha vært av en slik praktisk art som det er vanlig at barn yter i forbindelse med en forelders bortgang; en slags fullmektigrolle. En slik medvirkning vil etter min mening i dette tilfellet ikke ha som konsekvens at vedkommende barn anses å ha besørget gravferden i lovens forstand.

I lys av ovennevnte kan det med god grunn settes spørsmålsteget ved gravferdsmyndighetenes registrering av D som ansvarlig for gravstedet. At registreringen skjedde på bakgrunn av et tilsynelatende mangelfullt utfylt skjema som det er uklart hvem som gav opplysningene til, bidrar ytterligere til uklarheten. Jeg finner imidlertid ikke grunn til nå å ta uttrykkelig stilling til om det var riktig av gravferdsmyndighetene i X å registrere D som gravansvarlig. Spørsmålet berører i betydelig grad interessene til en privat part, D, som ikke har vært part i forbindelse med saken her og som heller ikke ellers har uttalt seg i saken. Før han har hatt anledning til å gi sitt syn på saken, er det vanskelig å trekke forsvarlige konklusjoner på spørsmålet. Det avgjørende for

meg i denne forbindelse er likevel at det ved lovendringen 15. juni 2001 nr. 68 er etablert en fremgangsmåte for å få avgjort uenighet om hvem som skal stå som gravansvarlig, jf. nåværende gravferdslov § 9 fjerde ledd. Slike spørsmål kan nå kreves avgjort av kommunen og etter det jeg forstår med klagerett til fylkesmannen. Under henvisning til prinsippet om ombudsmannens etterfølgende kontroll bør denne fremgangsmåten benyttes før ombudsmannen uttaler seg om spørsmålet.

Den foreliggende saken illustrerer godt hvor viktig det er at den første registreringen av gravansvarlig blir riktig, og skjer etter en forsvarlig saksbehandling. Departementet har i Ot.prp. nr. 90 (2000–2001) side 7 understreket at det må etableres en prosedyre for hvordan slike avgjørelser tas, slik at man bedre kan sikre at de etterlatte sammen vurderer de rettslige og praktiske konsekvensene av at en person er ansvarlig for en grav. I denne forbindelse har departementet gitt uttrykk for at det bør legges opp til en ordning der de etterlatte tar standpunkt til hvem som skal være gravansvarlig. Jeg gir min tilslutning til det departementet her har uttalt. Det er helt klart behov for å etablere mer formaliserte og betryggende rutiner for hvordan gravansvarlige utpekes. Etter min mening bør det i denne forbindelse vurderes å utarbeide standardisert informasjonsmaterieell til etterlatte og eventuelt også et oppdatert skjema for registrering av gravansvarlig/fester.»

Etter dette henvendte C seg på nytt til kirkelig fellesråd og bad om at søknaden om flytting av urnen ble innvilget. Fellesrådet avsto søknaden, nok en gang under henvisning til at den ikke var fremmet av eller med samtykke av D.

C henvendte seg deretter hit om fellesrådets nye avslag. I brev herfra ble hun henvist til å ta spørsmålet om registreringen av broren som gravansvarlig opp med kommunen, ikke fellesrådet.

## **Fengsel**

### **39.**

#### **Overføring mellom anstalter – spørsmål om rett klageorgan**

(Sak 2001–1940)

*I forbindelse med en sak om overføring til et annet fengsel oppstod det spørsmål om hvilket organ som hadde myndighet til å behandle søknaden, og hvor klagen skulle behandles. Bakgrunnen var at kriminalomsorgen var omorganisert med virkning fra 1. januar 2001, og de tidligere fengselsdistriktene var erstattet av administrative regioner. Nyordningen innebar bl.a. at klager skulle behandles av regionen uten videre klagerett til Fengselsstyret. Denne ordningen var ikke hjemlet i fengselsloven av 1958. Lovregler om dette kom først i straffegjennomføringsloven, som trådte i kraft 1. mars 2002.*

*Ombudsmannen påpekte flere svakheter ved saksbehandlingen og konkluderte med at Fengselsstyret burde ha behandlet klagesaken.*

A søkte seg overført fra Ringerike fengsel til Ullersmo fengsel. Etter å ha mottatt en negativ uttalelse fra Ullersmo fengsel, vedtok Ringerike fengsel å avslå søknaden, og etter klage vedtok Kriminalomsorgen Region Sør å opprettholde avslaget. Juss-Buss hevdet på vegne av A at klagevedtaket var truffet av feil organ og derfor ugyldig. På grunn av usikkerhet om hvilket forvaltningsorgan som nå skulle behandle saken, ble den sendt rundt til ulike organer, fra fengselsdirektøren for Ringerike fengsel, til Kriminalomsorgen Region Sør, og derfra videre til Ullersmo fengsel og til slutt til Kriminalomsorgen Region Nord-Øst, som Ullersmo fengsel sorterte inn under. Etter dette bad Juss-Buss Fengselsstyret om å realitetsbehandle klagen, noe Fengselsstyret avviste under henvisning til at Kriminalomsorgen Region Sør var rett klageorgan, og at klageadgangen dermed måtte anses benyttet fullt ut.

I klagen til ombudsmannen anførte Juss-Buss bl.a. at kompetansen til å avslå en søknad om overføring til et annet fengsel lå til direktøren i den anstalten det ble søkt overføring til, og begrunnet dette med en antitetisk tolkning av fengselsreglementet 12. desember 1961 § 22.15. Følgelig mente Juss-Buss at det var Ullersmo fengsel som hadde myndighet til å avslå søknaden, og hevdet at fengselets negative uttalelse representerte et slikt avslag. Under henvisning til fengselsloven 12. desember 1958 § 1 a sjuende ledd ble det anført at Fengselsstyret var rett klageorgan, og at denne kompetansen ikke var delegert, «verken i rundskriv Fst 7/2000 eller noe annet sted». Subsidiært ble det framholdt at vedtaket i første instans skulle ha vært truffet av Kriminalomsorgen Region Sør. Dette ble begrunnet med en tolkning av Fengselsstyrets rundskriv Fst. 7/2000. Også i dette tilfellet ville Fengselsstyret være rett klageorgan.

Henvendelsen fra Juss-Buss ble herfra forelagt Justisdepartementet/Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, som svarte med å redegjøre for reglene for overføring mellom anstalter etter fengselsloven og straffegjennomføringsloven, samt overgangsperioden etter at straffegjennomføringsloven var vedtatt, men ennå ikke trådt i kraft.

Juss Buss kom etter dette ikke med ytterligere merknader.

### **I mitt avsluttende brev til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning uttalte jeg:**

«Straffegjennomføringsloven 18. mai 2001 nr. 21 trådte, med unntak av lovens § 10 første ledd bokstav c, i kraft 1. mars 2002. Saken som er brakt inn her, ble behandlet før lovens ikrafttreden og dermed etter fengselsloven 12. desember 1958 og fengselsreglementet 12. desember 1961.

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 27 (1997–98) om kriminalomsorgen ble det akseptert at det ble innført regioner innen kriminalomsorgen, og at klager over vedtak truffet lokalt skulle avgjøres av regionene. Jeg forstår det imidlertid slik at lovgrunnlaget for regionaliseringen ikke ble særskilt drøftet, verken av Justiskomiteen eller under plenumsbehandlingen i Stortinget. Regionene ble etablert fra 1. januar 2001. Ettersom den nye loven på dette tidspunktet ennå ikke var vedtatt, gav Fengselsstyret i rundskriv Fst. 7/2000 og 2/2001 retningslinjer for saksbehandlingen i overgangstiden. Fengselsstyrets myndighet ble på nærmere angitte områder delegert til lokalt og regionalt nivå. Jeg vil i det følgende knytte noen merknader til reglene for overføring etter søknad mellom lukkede anstalter etter de tidligere reglene, etter de nåværende reglene og etter overgangsordningen.

#### *1. Frivillig overføring mellom lukkede anstalter etter fengselsloven før opprettelsen av de nye regionene*

Fengselsreglementet § 22–15 annet ledd lød slik:

«Beslutning om overføring til et annet fengsel treffes av vedkommende direktør dersom sistnevnte fengselsdirektør samtykker i overføringen.»

I brevet hit 10. mai 2002 opplyste Kriminalomsorgens sentrale forvaltning:

«Selv om det over tid har vært en viss divergens i tolkningen av bestemmelsen, har den i det alt vesentlige blitt tolket slik at det er direktøren i den anstalten der den innsatte sitter som skal treffe vedtaket om overføring. Dette har vært uavhengig av om den mottakende direktør gav sitt samtykke eller ikke. I tilfeller der den mottakende direktør ikke fant å kunne gi sitt samtykke, skulle den søkende direktør likevel fatte avslagsvedtaket. Klager i slike tilfeller skulle til Fengselsstyret.»

Jeg har ingen innvendinger mot den tolkningen som her blir lagt til grunn. Etter det jeg kan se er det ingen holdepunkter for å anta, slik Juss-Buss synes å gjøre, at bestemmelsen skulle forstås slik at bare de positive vedtakene om overføring var lagt til direktøren i den anstalten den innsatte satt i, mens avslagssaken skulle behandles av direktøren i den anstalten det ble søkt overføring til.

Klageretten til Fengselsstyret fulgte direkte av fengselsloven § 1a sjuende ledd. Fengselsstyret hadde som overordnet organ instruksjonsmyndighet over anstaltene og kunne følgelig foreta en full prøving av det påklagede vedtaket i samsvar med forvaltningsloven § 34 annet ledd.

#### *2. Frivillig overføring mellom lukkede anstalter etter straffegjennomføringslovens ikrafttreden*

Om ordningen etter de någjeldende reglene heter det i brevet fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning:

«Etter de nye retningslinjene skal den mottakende anstalt treffe vedtak om overføring både i tvangsmessige overføringer og etter søknad. Den avgivende anstalten skal forberede saken for den mottakende anstalten og er ansvarlig for at saken blir tilstrekkelig opplyst til at den mottakende anstalten kan treffe vedtak i saken. Det er den mottakende anstalts overordnede region som skal treffe vedtak i klagesaker og har i slike saker full prøvelsesrett. I den grad regionen finner at saken ikke er tilstrekkelig utfyllende forberedt, har den plikt til å sende saken tilbake til ny behandling.

Når man i retningslinjene bestemmer at søknader som er åpenbart grunnløse kan avslås i det avgivende fengsel, er dette et enkeltvedtak som kan påklages til den region som er overordnet fengselet. Kommer regionen til at klagen skal tas til følge, sendes saken med søknad om overføring til det fengsel det søkes til, eventuelt region hvis det gjelder dom over 10 år osv.»

Slik ordningen her er beskrevet, synes den å ivareta forvaltningslovens krav til klagebehandling slik denne framgår av forvaltningsloven § 34 annet ledd. Således forstår jeg det slik at regionen den mottakende anstalt sorterer inn under, i ethvert henseende har full prøvelsesrett over vedtak som den mottakende anstalten treffer, jf. for øvrig straffegjennomføringsloven § § 5 og 7. Tilsvarende vil gjelde Kriminalomsorgens sentrale forvaltning når den er klageinstans i saker der den innsatte er idømt straff på mer enn ti år. For så vidt gjelder hensynet til sakens opplysning i første instans, har jeg merket meg at det avgivende fengselet skal gi de nødvendige opplysningene om den innsatte til det mottakende fengselet/det mottakende fengselets region. Jeg forutsetter derfor at disse normalt vil ha et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

### *3. Frivillig overføring mellom lukkede anstalter etter opprettelsen av de nye regionene, men før straffegjennomføringsloven trådte i kraft (overgangsordningen)*

Fra brevet fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning siteres:

«I forbindelse med opprettelsen av regionene besluttet Fengselsstyret at Fengselsstyrets kompetanse i klagesaker skulle legges til regiondirektørene. Imidlertid var den nye straffegjennomføringsloven da ikke ferdig behandlet av Stortinget, noe som nødvendiggjorde enkelte tilpasninger av det gamle regelverket til den nye situasjonen. I den forbindelse ble rundskriv Fst. 7/00 utarbeidet hvor avgjørelsesmyndighet ble delegert ut så langt det var forenlig med fengselsloven. Fengselsstyret valgte i den forbindelse å legge vekt på områder og bestemmelser der kompetansen tidligere hadde ligget hos Fengselsstyret eller der den lokale leders kompetanse hadde vært begrenset. Det medfører riktighet at Fengselsstyrets kompetanse i andre saker som for eksempel klagesaker ikke er eksplisitt delegert til regionene. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning er imidlertid av den oppfatning at de-

legasjonen ligger implisitt i innføringen av regionene og i den ordning som ellers ble innført ved rundskriv Fst. 7/00. Det vises her til punkt 1 i rundskriv Fst. 7/2000 der bakgrunnen for delegasjonen er beskrevet. Det var ingen usikkerhet mellom regionene og Fengselsstyret at ansvaret var delegert. I ettertid ser man at delegasjonen med hell kunne vært gitt eksplisitt i rundskrivet.

Det kunne i denne perioden oppstå tilfeller der direktørene befant seg i ulike regioner. Det var da Fengselsstyrets oppfatning at det var regionen der avgivende direktør befant seg som skulle være klageinstans. Denne direktøren ville da ikke ha instruksjonsmyndighet over den andre anstalten, men Fengselsstyret la i slike saker til grunn at regionene da skulle samarbeide for å finne en formålstjenlig løsning.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning deler for øvrig ikke Juss-Buss» fortolkning av rundskriv Fst. 7/00 om at det er regionalt nivå som skulle fattet vedtak i den foreliggende sak. Rundskriv Fst. 7/00 behandler spesifikt overføring fra lukket til åpen anstalt hvor det skal gjøres en grundig sikkerhetsvurdering. Det er ikke grunnlag for å hevde at bestemmelsen skulle tolkes analogisk til også å gjelde overføringer mellom anstalter av samme sikkerhetsgrad. Tradisjonelt har dette blitt ordnet direktørene i mellom uten at Fengselsstyret har truffet vedtak i saken og delegasjonen i rundskriv Fst. 7/00 var ikke ment å endre dette.»

På dette tidspunktet gjaldt fremdeles fengselsloven og fengselsreglementet av 1961. I tillegg kom Fengselsstyret med rundskrivene Fst. 7/2000 og Fst. 2/2001.

Når det gjelder tolkningen av Fengselsreglementet § 22–15 annet ledd, viser jeg til det jeg har uttalt ovenfor under punkt 1. Det var således lagt til grunn at det var direktøren ved avgivende anstalt som traff vedtak om overføring (når direktørene var enige). Innføring av regioner innebar ingen endring i regelverket på dette punkt. Jeg har derfor ingen innvendinger mot det Kriminalomsorgen har anført om direktørens kompetanse og kan ikke se at det er holdpunkter for å anta at regionen skulle være førsteinstans etter overgangsordningen.

Fengselsstyrets myndighet til å behandle klagesakene ble imidlertid ansett delegert til den avgivende anstalts region, jf. de nevnte rundskrivene. Denne ordningen reiser dels spørsmål om det overhodet var adgang til slik delegasjon, dels om myndigheten i det hele tatt kunne anses delegert i henhold til rundskrivene.

Fengselsloven § 1 annet ledd la avgjørelsesmyndigheten til Fengselsstyret. Med enkelte unntak kunne Fengselsstyret delegere avgjørelsesmyndigheten til «bestyrer av anstalt». Etter lovens § 2 annet ledd kunne Kongen bestemme at en direktør skulle bestyre flere anstalter i et bestemt distrikt, og det ble som kjent opprettet fire slike distrikter, hvert under ledelse av en fengselsdirektør. Distriktene som sådan var imidlertid ikke tillagt noen egen myndighet etter loven. Det var som anstaltsbestyrere distriktdirektøre-

ne traff sine avgjørelser etter fengselsloven. Innføringen av regioner som et selvstendig forvaltningsnivå mellom fengselsstyret og anstaltene var derfor noe nytt, som ikke var hjemlet i fengselsloven og gikk på tvers av dens system. På den annen side inneholdt fengselsloven ikke noe uttrykkelig forbud mot den delegasjon som ble foretatt til regionene, og jeg forstår det slik at Fengselsstyret fortsatt hadde den overordnede styringsfunksjon, jf. § 1 der det het at Fengselsstyret skulle ha «den øverste faglige ledelse av fengselsvesenet». Etter fengselsloven § 1 a sjuende ledd skulle Fengselsstyret være klageinstans når avgjørelsen ble truffet av bestyreren. Denne bestemmelsen har i praksis sikret at enhver innsatt har kunnet få sin sak vurdert av Fengselsstyret. Ordningen er gammel innen fengselsvesenet og er blitt ansett som en viktig rettssikkerhetsgaranti. Således inneholdt fengselsloven 12. desember 1903 § 10 en bestemmelse om at bestyrerens beslutninger kunne forandres av «den Myndighed, under hvis Overledelse Fængselsvesenet er henlagt». Det kan derfor spørres om bestemmelsen i § 1 a sjuende ledd gav den enkelte innsatte en rett som ikke kunne oppheves uten gjennom lovendring.

Konsekvensen for overgangsordningen blir i så fall at de innsatte måtte ha adgang til å bringe regionens avgjørelse i klagesak inn for Fengselsstyret. En slik adgang eksisterte for så vidt gjennom de alminnelige omgjøringsregler, jf. fengselsloven § 1 a siste ledd. Men det forutsatte at Fengselsstyret førte en lempelig praksis og vurderte realiteten i de anmodninger som måtte komme inn. I saken her valgte Fengselsstyret å avvise klagen fra Juss-Buss på formelt grunnlag. Etter mitt skjønn burde Fengselsstyret ha gått inn på realiteten.

Dette gjelder særlig fordi overgangsordningen også hadde andre svakheter. Selv om det må godtas at det var adgang til delegasjon av klagebehandlingsmyndigheten til et slikt mellomledd som regionene representerer, må det stilles som betingelse at de øvrige bestemmelsene i fengselsloven, forvaltningsloven samt alminnelige forvaltningsrettslige regler iakttas. Ved å legge klagebehandlingen til den avgivende anstalts region, ble myndigheten lagt til et organ som ikke hadde noen generell instruksjonsmyndighet over den mottakende anstalten dersom denne lå i en annen region enn den avgivende. Den foreliggende saken kan tyde på at den avgivende anstalts region anså det som problematisk å overprøve den mottakende anstalts (Ullersmos) vurdering av overføringsspørsmålet. Det kan spørres om man da i praksis fikk en full overprøving av det påklagede vedtak slik forvaltningsloven § 34 annet ledd og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper krever. I saken her er jeg tilbøyelig til å besvare spørsmålet med nei. Også av denne grunn burde Fengselsstyret ha realitetsbehandlet saken da den kom inn.

Videre kan det som nevnt reises spørsmål om klagebehandlingskompetansen faktisk kan anses de-

legert i henhold til rundskrivene. Rundskrivene Fst 7/2000 og Fst 2/2001 nevner ikke uttrykkelig delegasjon av klagebehandlingen i saker der avgjørelseskompetansen også tidligere lå i ytre etat, for eksempel overføring mellom to lukkede anstalter. Dette er erkjent av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, som imidlertid anfører at rundskrivene *forutsetter* slik delegasjon. Ut fra de kravene som må stilles til klarhet, kan jeg vanskelig se at rundskrivet i tilstrekkelig grad hjemler delegasjon av klagebehandlingen. Det riktigste måtte være å anse Fengselsstyret som rett klageinstans i saken.

I lys av den tiden som er gått og at straffegjennomføringsloven nå er trådt i kraft, finner jeg det ikke riktig å be Kriminalomsorgens sentrale forvaltning om å ta klagesaken opp til behandling. Klageren vil dessuten kunne fremme en ny søknad, og så vidt jeg forstår, har han også benyttet denne muligheten.»

#### 40.

#### **Ombygging av sentralarresten i Oslo politidistrikt – spørsmål om dagslys i cellene**

(Sak 2002–1015)

*Ombudsmannen ble kjent med at sentralarresten ved Oslo politidistrikt skulle ombygges, og det kom fram at flertallet av cellene ville bli uten tilgang til dagslys. Ombudsmannen tok saken opp med Politidirektoratet og prosjektet ble stilt i bero. Det ble besluttet å utrede alternative løsninger som tilfredsstilte kravet om dagslys.*

*Ombudsmannen fant etter dette å kunne avslutte sin undersøkelse av saken, men bad om å bli orientert når alternativ var valgt.*

Arbeidstilsynet hadde gitt pålegg om å stenge sentralarresten i Oslo fra 1. mai 2002 på grunn av de dårlige arbeidsforholdene for de ansatte. Da den planlagte ombyggingen ville medføre at en rekke av cellene ikke lengre ville få tilgang til dagslys, fant ombudsmannen grunn til å stille enkelte spørsmål til Politidirektoratet. I et brev til direktoratet het det:

«Ombudsmannen har tidligere uttalt seg om prosjekteringen av nye arrester (ombudsmannsak 1999–2269). I brev 25. juli 2001 til Justisdepartementet viste han bl.a. til det som fremgår om dagslys i kravspesifikasjonene for arrestutforming, utarbeidet av departementet. Her fremgår:

«Om mulig bør flest mulig av cellene ha tilgang til dagslys. Antall avtales med bruker.»

Ombudsmannen uttalte deretter:

«Jeg er ikke kjent med i hvilken grad tilgang til dagslys i flest mulig av cellene prioriteres i arbeidet ved prosjektering av nye politiarrester. Tilgang til dagslys vil etter min

oppfatning i stor grad bidra til å bedre situasjonen til den enkelte under oppholdet i arresten. Den europeiske torturforebyggelseskomiteen skriver også i rapporten 29. mars 2000 fra besøket i Norge 13. til 23. september 1999 at celler i politiarrestene helst bør ha mulighet for dagslys (rapportens side 10). Når nye politiarrester prosjekteres og bygges, bør derfor *alle* cellene ha tilgang til dagslys – eventuelt med unntak av rene venteceller.»

I rapporten 29. mars 2000 skrev Torturforebyggelseskomiteen bl.a:

«All police cells should be clean, of a reasonable size for the number of persons they are used to accommodate, and have adequate lighting (i.e. sufficient to read by, sleeping periods excluded) and ventilation; preferably, cells should enjoy natural light.»

1) Vi ber for det første om å få bekreftet om vi har forstått det riktig når vi legger til grunn at det i den nye sentralarresten ikke vil bli dagslys i noen av cellene.

2) Dersom dette medfører riktighet, ber vi opplyst hvorledes direktoratet vurderer spørsmålet opp mot ombudsmannens og Den europeiske torturforebyggelseskomiteens uttalelser.

3) I forskrift 22. januar 1997 nr 33 om krav til byggverk og produkter til byggverk, gitt i medhold av plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr 77, heter det i § 8–35 om lys:

«Alle rom skal ha tilfredsstillende tilgang på lys uten sjenerende varmebelastning. Rom for varig opphold skal ha tilfredsstillende tilgang på dagslys, med mindre oppholds- og arbeidssituasjonen tilsier noe annet.»

I veiledningen til forskriften er det vist til at det med rom for varig opphold skal forstås oppholdsrom, soverom og kjøkken. Vi ber om direktoratets kommentarer til dette.»

Etter at det var blitt avholdt et møte i Oslo politidistrikt hvor ombudsmannen ble gitt en nærmere redegjørelse for behovet for å bygge om sentralarresten og omfanget av de nye planene, mottok ombudsmannen svarbrev fra direktoratet. I brevet ble det vist til:

«Til Deres tre spørsmål:

1) Det fremkommer i brevet fra Oslo politidistrikt at antall celler i den nye arresten blir 89. Av disse vil 29 celler ha tilgang til dagslys.

2) Politidirektoratet har bedt politidistriktet stoppe prosjektets gjennomføring med grunnlag i Deres brev og Den europeiske torturforebyggelseskomiteens syn i denne type saker. Årsaken til vår stoppende ligger i et ønske om å vurdere alternative løsninger for å dekke de behov som så vel de innsatte som de ansatte ved arresten bør ha dekket i sine respektive situasjoner.

3) Politidirektoratet anser ikke Plan- og bygningslovens § 8 – 35 om lys, som en aktuell planbestemmelse i denne sammenheng. Denne vurdering er for øvrig, så langt vi kan se, også i overensstemmelse med de enkelte kommunale bygningsmyndigheters vurderinger ved innsendelse av byggemeldinger for enkeltprosjekter.

Generelt er kravspesifikasjoner for bygging

av arrester basert på at alle celler bør ha dagslys. Dette er av forskjellige årsaker ikke alltid mulig, noe De er kjent med fra tidligere.

I dette tilfelle vil direktoratet foreta en konkret vurdering av mulighetene for alternative løsninger for sentralarresten enten ved rehabilitering av dagens lokaler eller ved et nybygg på annen tomt tilknyttet politihuset.»

Politidirektoratet kom senere tilbake til saken. Det ble vist til at det på et møte mellom direktoratet og politidistriktet hadde vært enighet om at politidistriktet skulle utrede muligheten av et nybygg for sentralarresten. Ved en henvendelse til politidistriktet i oktober hadde direktoratet fått opplyst at tre løsninger for tiden ble diskutert, og at samtlige av disse løsningene ville tilfredsstillende kravet om dagslys i cellene.

#### **I mitt avsluttende brev til Politidirektoratet uttalte jeg:**

«Jeg viser til tidligere korrespondanse, sist brev fra Politidirektoratet.

I brevet opplyser Politidirektoratet at Oslo politidistrikt for tiden diskuterer tre alternative løsninger for å bedre arbeidsforholdene for de ansatte ved arresten, bl.a. å ha sentralarresten i et nytt frittstående bygg. Jeg har merket meg opplysningen om at samtlige tre alternativer vil tilfredsstillende kravet om dagslys i cellene.

Jeg finner derfor å kunne avslutte min undersøkelse av saken, men jeg blir gjerne holdt orientert om hvilket alternativ som blir valgt.»

#### **41.**

#### **Fengselsmyndighetenes avgjørelse om refselse og erstatning etter fengselsloven av 1958 – beviskrav**

(Sak 2001–1835)

*A ble refset med enerom etter et branntilfelle i en fengselsbrakke. Han ble også trukket i arbeidspenger for å erstatte skaden. Saken reiser bl.a. spørsmål om hvilket beviskrav som gjaldt.*

*Ombudsmannen la til grunn at beviskravet ved refselsprosedyrer svarer på kravet i strafferetten om at enhver rimelig tvil om de faktiske forhold skal komme tiltalte til gode. For beslutninger om trekk i arbeidspenger for å erstatte skadeverk, la ombudsmannen til grunn at det neppe kan stilles samme strenge beviskrav, men at handlingen kan være av en slik karakter at det bør stilles opp et strengere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Ombudsmannen bad fengselsmyndighetene foreta en ny vurdering av erstatningsspørsmålet. Fengselsmyndighetene frafalt etter dette kravet om erstatning.*

Våren 2001 var det et branntilløp i en brakke i Åna fengsel hvor A var innsatt. Brannen ble raskt

slukket, men røykutviklingen gjorde det nødvendig å evakuere flere innsatte. Brannen førte til mindre materielle skader.

Åna fengsel mente brannen var påsatt, og at A var innblandet i ildspåsettelsen. A ble, sammen med to andre innsatte, sett av en fengselsbetjent idet de forlot rommet hvor brannen oppstod. Det var ingen andre i rommet, og brannen ble oppdaget ca. 10 sekunder etter at de tre forlot rommet. Brannen var da nylig oppstått. A forklarte i avhør dagen etter at han ikke deltok i noen ildspåsettelse, men ville ikke si mer om hvordan brannen oppstod. Han gav uttrykk for at brannen var ledd i en aksjon fra de innsatte.

A ble ilagt refselse og tap av begunstiging i form av ti dager i enerom uten TV etter fengselsloven § 26, jf. fengselsreglementet § § 35–2 bokstav d og 35–1 pkt. 3. A ble også besluttet trukket i arbeidspenger med kr 300,- for å erstatte skader som følge av branntilløpet. Før refselsen ble iverksatt, rømte A. Han ble pågrepet og gjeninnsatt i Skien fengsel for samme forhold, men med en ny fengslingskjennelse.

I klagen hit stilte As advokat spørsmål om hvilke beviskrav som gjaldt ved ileggelse av refselse etter fengselsloven 12. desember 1958 nr. 7, jf. fengselsreglementet 12. desember 1961. Han viste til at Kriminalomsorgen region sørvest i brev 28. august 2001 formulerte seg som om det var det vanlige forvaltningsmessige kravet om alminnelig sannsynlighetsovervekt som skulle legges til grunn. Han anførte at det for refselsener måtte gjelde samme beviskrav som i strafferetten for øvrig, slik at handlingen som ligger til grunn for refselsen, må være bevist «utenfor enhver rimelig tvil».

Videre hevdet A at fengselsmyndighetene ikke hadde hjemmel for å fullbyrde refselsen etter at fengslingskjennelsen var utløpt. Endelig hevdet han at fengselsmyndighetene ikke hadde oppgitt tilstrekkelig rettslig grunnlag for å avkreve A erstatning for skadene som oppstod ved branntilløpet.

På spørsmål herfra om hvilket faktum som var lagt til grunn, viste Kriminalomsorgen i sitt svarbrev til syv rapporter som ble utarbeidet i forbindelse med hendelsen.

Spørsmålet om beviskrav besvarte Kriminalomsorgen slik:

«Kriminalomsorgen region sørvest er vel kjent med Sivilombudsmannens uttalelser vedrørende beviskrav i saker om refselse etter fengselsloven. Av den grunn framstår regionenes valg av formulering; «Etter fengselsloven og fengselsreglementet kreves det vanlig forvaltningsmessig beviskrav ved ileggelse av disiplinærreaksjoner, det vil si sannsynlighetsovervekt», i brev 28.08.01 som feilaktig. Region sørvest legger i saker om refselse en strengere bevisbyrde til grunn enn den alminnelige forvaltningsmessige beviskrav om sannsynlighetsovervekt. Region sørvest har på denne bakgrunn gjennomgått faktum i nærværende refselsesaken på ny, og fortsatt kommet til at beviskravet er oppfylt. Region sørvest har funnet det godtgjort,

utover enhver rimelig tvil, at ---(A)--- har påsatt eller medvirket til igangsetting av brannen. Det vises også til at ingen av de impliserte i deres forklaringer har bidratt til sakens oppklaring.»

### **I mitt avsluttende brev til Kriminalomsorgen region sørvest uttalte jeg:**

#### *«1. Refselsen*

Spørsmålet om hvilket beviskrav som skal legges til grunn ved disiplinærreaksjoner etter fengselsloven av 1958, har jeg behandlet flere ganger tidligere. Jeg er av den oppfatning at det ved ileggelse av refselsener etter denne loven skal legges til grunn det samme beviskrav som i strafferetten. Det vil si at enhver rimelig tvil om de faktiske forhold skal komme anklagede til gode. Se blant annet ombudsmannens årsmelding 1990 s. 67 og 1999 s. 228.

Dette beviskravet vil gjelde for den refselsen A ble ilagt. Ordlyden i Kriminalomsorgens brev 28. august 2001 gir uttrykk for at det er lagt et annet og mindre strengt beviskrav til grunn.

I brev 24. januar 2002 erkjenner imidlertid Kriminalomsorgen at formuleringen om beviskrav i brevet 28. august 2001 er feilaktig, og opplyser at faktum i saken er vurdert på nytt etter det riktige beviskravet.

Dette er vel og bra forutsatt at den vurderingen som nå er foretatt, bygger på et tilstrekkelig materiale til å avskjære enhver rimelig tvil. Dessuten må avgjørelsen holde mål med hensyn til hva som er gjenstand for vurderingen, dvs. at både de objektive og subjektive vilkår for å refse må være til stede. Så vidt jeg forstår, bygger regionens prøvelse av saken kun på det samme skriftlige materiale som jeg har fått oversendt. Etter å ha gått gjennom dette, må jeg uttrykke tvil med hensyn til hvorvidt materialet er tilstrekkelig til å konstatere at vilkårene for refselse foreligger.

Spørsmålet om refselse må vurderes individuelt for hver enkelt av de tre innsatte. Dette gjelder uansett om man mener den enkelte innsatte opptrådte på egen hånd, eller om de samarbeidet om ildspåsettelsen. Så langt det er nødvendig for å konstatere ansvar, må refselsesmyndigheten med andre ord ta stilling til hva hver av de innsatte har gjort, og det må også tas stilling til om handlingen ble begått med den nødvendige skyld.

Det som fremgår av rapportene i saken, er stort sett ikke annet enn at de tre innsatte er sett løpende ut av rommet der brannen oppstod, og at klageren her har nektet enhver skyld. Dette synes å være for tynt materiale til å avgjøre saken på i forhold til spørsmålet om refselse. At en slik episode kan gi grunnlag for sikkerhetsmessige foranstaltninger som ikke er refselse, er en annen sak.

En refselse er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, jf. fengselsloven § 1 a. Forvaltningsloven § 25 angir det nærmere kravet til begrun-



nelsen. I § 25 annet ledd 1. pkt. står det: «I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på.»

I refselsaker må det kreves at begrunnelsen omfatter så vel de objektive som de subjektive vilkår for reaksjonen. Kriminalomsorgens begrunnelse i saken er kortfattet, og kan ikke sies å beskrive de faktiske forholdene som refselsen bygger på i tilstrekkelig grad. Det går for eksempel ikke fram av vedtaket om fengselsmyndighetene mener at A selv har påsatt brannen, om brannstiftelsen var en felleshandling og heller ikke om A handlet med vilje.

Slik jeg forstår saksdokumentene, er refselsen nå ansett utholdt, i det vesentlige ved at det ble gitt fra-trekk etter reglementet § 53–10 for den tid A var utelukket fra fellesskapet etter reglementet § 53–4. Det er da ikke grunn for meg til å be om en ny vurdering av grunnlaget for refselsen. Jeg ber likevel fengselsmyndighetene merke seg det jeg har anført om beviskrav og krav til begrunnelse. Dette er krav som også vil gjelde etter den nye straffegjennomføringsloven.

## 2. Trekk i arbeidspenger

Etter fengselsloven § 18 fjerde ledd, jf. fengselsreglementet § 62–7, kan arbeidspenger inndras til erstatning for skade som er forvoldt forsettlig eller grovt uaktsomt. Bestemmelsen sier ikke noe om hvilket beviskrav som må foreligge.

Det kan neppe stilles det samme strenge beviskrav med hensyn til de faktiske handlinger som ligger til grunn for et erstatningskrav som en refselse. Imidlertid er den erstatningsbetingende handlingen i dette tilfellet av en slik karakter at det kan tale for å stille opp et strengere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Spørsmålet er bl.a. reist i tilknytning til uskyldspresumsjonen i EMK art. 6, og er lagt til grunn av Høyesterett, særlig i spørsmål om oppreisning for skade av ikke økonomisk art.

Selv om beviskravet ikke er det samme for erstatningskravet som for refselsen, er reglene om begrunnelse for vedtaket de samme. Fengselsmyndighetenes beskrivelse av den erstatningsbetingende handlingen er – verken i vedtaket eller i den senere beskrivelsen for ombudsmannen – tilstrekkelig til å fastslå om det foreligger ansvarsgrunnlag og årsakssammenheng mellom handlingen og det økonomiske tapet.

Jeg må derfor anmode Kriminalomsorgen om å foreta en ny vurdering av erstatningsspørsmålet og gjøre seg opp en mening om på hvilken måte A var innblandet i ildspåsettelsen. Med utgangspunkt i den fornyede vurderingen må spørsmålet om ansvarsgrunnlag og årsakssammenheng vurderes på nytt. Jeg presiserer at jeg med dette ikke tar stilling til utfallet av den fornyede vurderingen.

Jeg ber om å bli orientert om den fornyede vurdering av spørsmålet om erstatning.»

Kriminalomsorgen meddelte deretter at erstatningsspørsmålet var tatt opp til ny vurdering og omgjort slik at erstatningskravet bortfalt i sin helhet.

## Førerkort

### 42.

#### Inndragning av førerkort for alltid – kravet om domfellelse

(Sak 2001–1108)

*Klageren hadde fått inndratt førerkortet for alltid, jf. vegtrafikkloven § 33 nr. 4 på grunn av domfellelse for overtredelse av vegtrafikkloven § 12 første ledd; unnlatt hjelpeplikt. Spørsmålet om trafikkuhellet var forårsaket av uaktsomhet fra klagerens side var ikke blitt prøvet av domstolen, og det var knyttet tvil til sakens faktiske sider.*

*Etter vegtrafikkloven § 33 nr. 4 kreves det at man har «voldt eller medvirket til» trafikkuhellet. Ombudsmannen uttalte at Politidirektoratet hadde lagt en for vid tolking av vegtrafikkloven § 33 til grunn. Ombudsmannen uttalte at den mest naturlige forståelsen av bestemmelsen er at det kreves domfellelse også etter vegtrafikkloven § 3 eller andre skade-/faredelikter for at forvaltningen skal kunne bygge på at bilføreren har «voldt eller medvirket til» trafikkuhellet og dermed ha plikt til å inndra førerkortet for alltid. Ombudsmannen ba Politidirektoratet vurdere saken på nytt.*

*Politidirektoratet vurderte saken på nytt, men uttalte at man var uenig i ombudsmannens vurdering av lovtolkningsspørsmålet. Etter en nærmere vurdering av de konkrete forholdene i saken, ble imidlertid inndragningstiden nedsatt til to år og seks måneder, jf. vegtrafikkloven § 39 fjerde ledd.*

*På grunn av sakens tvilsomme tolkningsspørsmål, ba ombudsmannen etter dette Politidirektoratet vurdere en ytterligere nedsettelse av inndragningstiden. I nytt vedtak fra Politidirektoratet fikk klageren førerkortet tilbake umiddelbart.*

Saken gjeldt anvendelsen av vegtrafikkloven § 33 nr. 4 annet ledd om inndragning av førerkort for alltid.

A var høsten 2000 innblandet i et trafikkuhell der en fotgjenger ble skadet. A unnlot å stanse for å hjelpe, og overtrådte derfor en av pliktene som bilfører etter vegtrafikkloven § 12 første ledd. I forhørsretten ble hun på bakgrunn av dette ilagt en straff av 15 dagers betinget fengsel og bot stor kr 7 000. Spørsmålet om A hadde handlet uaktsomt i forbindelse med uhellet, og om hun hadde overtrådt vegtrafikkloven § 33 ble ikke tatt med i tiltalen. På bakgrunn av dommen vedtok X politidistrikt med hjemmel i vegtrafikkloven § 33 nr. 1, å inndra As førerkort for et

tidsrom av ett år. Vedtaket ble påklaget til Politidirektoratet. Direktoratet tok ikke klagen til følge, men traff nytt vedtak etter vegtrafikkloven § 33 nr. 4 annet ledd om å inndra førerkortet for alltid.

Advokaten anførte i klagen til ombudsmannen at Politidirektoratet hadde tolket vilkåret i vegtrafikkloven § 33 nr. 4 annet ledd feil. Han mente at man ikke kunne legge til grunn at A hadde «voldt eller medvirket til trafikkuhell». Han anførte at den alminnelige hovedårsakslæren måtte legges til grunn for vurderingen, og at politidokumentene ikke gav tilstrekkelig grunnlag for å si noe nærmere om dette. Han viste til at det var den påkjørte selv og de andre som var til stede ved uhellet, som voldte skaden. Videre anførte han at vilkåret om at A må ha «voldt eller medvirket til trafikkuhell» bare kunne anses oppfylt dersom dette var avgjort av en domstol eller erkjent.

Ombudsmannen tok opp saken med Politidirektoratet og stilte spørsmål om hvilket faktum direktoratet bygget på. Videre ble det bedt om en redegjørelse for bevisvurderingen dersom direktoratet mente at A var å klandre for uhellet. Det ble dessuten bedt om en nærmere redegjørelse for tolkingen av vegtrafikkloven § 33 nr. 4 annet ledd.

I Politidirektoratets svarbrev ble det uttalt at direktoratet fant det åpenbart at klageren hadde utvist uaktsomhet ved hendelsen, og at hun derfor hadde overtrådt vegtrafikkloven § 3. Man mente at det kun var av prosessøkonomiske hensyn at tiltale bare var tatt ut etter § 12, idet klageren hadde erkjent overtredelse av denne bestemmelsen. Det ble videre anført at klageren ved sin mangelfulle oppmerksomhet, som resulterte i uhellet, i det minste «medvirket til trafikkuhell». Det ble ikke gitt noen nærmere redegjørelse for den generelle tolkingen av bestemmelsen.

I svarbrev fra advokaten til ombudsmannen ble det oversendt en erklæring fra ett av vitnene i saken. Videre fremholdt advokaten at det i begrepet «voldt» må ligge innebygget et subjektivt element med krav til årsakssammenhengens påregnelighet. Det ble videre anført at § 33 nr. 4 må ta sikte på den forsettlige overtredelsen av vegtrafikkloven § 12, og at den derfor ikke er anvendelig i dette tilfellet.

Politidirektoratet hadde merknader til aktsomhetsvurderingen etter vegtrafikkloven § 3.

#### **I mitt avsluttende brev til Politidirektoratet uttalte jeg:**

«Spørsmålet er om vilkårene for inndragning av førerkortet for alltid, jf. vegtrafikkloven 18. juni 1965 nr. 4 § 33 nr. 4 annet ledd, var oppfylt i denne saken. Bestemmelsen lyder:

«Førerkortet skal likeledes inndras for alltid dersom innehaveren ved bruk av motorvogn har voldt eller medvirket til trafikkuhell og han blir ilagt straff eller domfelt for å ha unnlatt å yte

hjelp (jfr. § 12) til noen som kom til skade ved uhellet.»

I Politidirektoratets vedtak 21. mars 2001 heter det:

«Det følger av vegtrafikkloven § 33 nr. 4 at inndragning for alltid er en obligatorisk følge i tilfeller der innehaveren av førerkort er domfelt for overtredelse av vegtrafikkloven § 12, 1. ledd; unnlatt hjelpeplikt. Klagerens førerkort er inndratt som følge av domfellelse for overtredelse av vegtrafikkloven § 12, 1. ledd for å ha unnlatt å stanse for å hjelpe til tross for at hun hadde voldt eller medvirket til trafikkuhell ved at hun kjørte på en person som ble pådratt kompliserte bruddskader med mer. Riktig hjemmel for inndragning er vegtrafikkloven § 33 nr. 4, 2. ledd. Vedtaket av 10. januar 2001 er i strid med tvingende regler og oppheves derfor som ugyldig.»

Det kan synes som om Politidirektoratet her gir uttrykk for en for vid tolking av vegtrafikkloven § 33 nr. 4. Etter ordlyden i § 12 første ledd er det nok å ha vært «innblandet i» et trafikkuhell for å kunne bli dømt for unnlatt hjelpeplikt. For å bli fratatt førerkortet for alltid kreves det etter § 33 nr. 4 i tillegg at man har «voldt eller medvirket til» trafikkuhellet. Jeg forstår Politidirektoratets brev hit 13. august 2001 som at man er enig i at anvendelsesområdet for § 33 nr. 4 er snevrere enn det som ble uttalt i vedtaket 21. mars 2001. – Det er uheldig at Politidirektoratet i vedtaket ikke er nøyaktig i sin gjengivelse av lovforståelsen. Dette er egnet til å skape usikkerhet om hva som er lagt til grunn i den konkrete saken.

Spørsmålet er om vegtrafikkloven § 33 nr. 4 rammer forholdet. Politidirektoratet synes å være av den oppfatning at bestemmelsen kommer til anvendelse fordi A uaktsomt overtrådte vegtrafikkloven § 3. Direktoratet mener at hun var å klandre for ulykken, og at hun derfor har «voldt» eller i alle fall «medvirket til» uhellet. Spørsmålet om uaktsomhet i forhold til uhellet er imidlertid ikke vurdert av retten. Tiltalen mot A bygget utelukkende på overtredelse av vegtrafikkloven § 12 om unnlatt hjelpeplikt. Politidirektoratet synes å finne at dokumentene i saken viser at hun må ha vært uaktsom, og viser til flere dommer fra Høyesterett om aktsomhetskravet i vegtrafikkloven § 3. Hvor grensen for det uaktsomme etter § 3 går, beror imidlertid på en konkret vurdering av forholdene i den enkelte saken. Rettspraksis viser også eksempler på motsatte konklusjoner av den Politidirektoratet har trukket i denne saken. Uansett er det vanskelig å ta stilling til et spørsmål som dette bare basert på saksdokumentene. Det må også stilles krav om klar sannsynlighetsovervekt for at forvaltningen kan legge til grunn at en borger har utvist straffbar uaktsomhet, jf. bl.a. Rt. 1999 s. 14. Jeg er derfor av den oppfatning at forvaltningen ikke uten videre kan legge til grunn at As handlemåte var uaktsom og representerte et brudd på vegtrafikkloven § 3.

Det avgjørende spørsmålet blir derfor om det i uttrykket «voldt eller medvirket til trafikkuhell» i vegtrafikkloven § 33 nr. 4 må innfortolkes et krav om skyld, eller om det kun kreves årsakssammenheng. Politidirektoratet har ikke gitt noen nærmere redegjørelse for sitt syn på dette tolkingsspørsmålet. Problemstillingen synes heller ikke å være nevnt i forarbeidene til vegtrafikkloven eller til den tilsvarende bestemmelsen i den tidligere motorvognloven fra 1926. Jeg har heller ikke funnet at spørsmålet har vært drøftet i rettspraksis. I teorien er spørsmålet kort omtalt i R.N. Torgersen og Bjørn Engstrøm: Vegtrafikkloven og trafikkreglene med kommentarer, 3. utg. 1998. Det vises her til en stensil av Tor-Geir Myhrer, «Emner fra veitrafikkretten», 1977. I Myhrers hefte s 44 uttales det at det i praksis ikke kreves skyld for at § 33 nr. 4 skal være anvendelig, men at det etter ordlyden ikke er nok at man er innblandet i uhellet. Myhrer viser videre til at kriteriet «voldt» ikke er særlig presist, og at det hadde blitt en bedre regel både teknisk og innholdsmessig med et krav om skyld. I Myhrers hefte heter det videre:

«Det ville sikkert ikke gjøre noe om praksis øvet et press på regelen i retning av et skyldkrav, – det er jo bare den obligatoriske regel som blir uanvendelig, – § 33 nr. 1 er fremdeles åpen.»

Praksis synes å bygge på en tredeling, slik at «voldt eller medvirket til» betegner at føreren har hatt en aktiv rolle i hendelsesforløpet, men at det ikke kreves subjektiv skyld.

Myhrer peker på at regelen etter praksis (anses å) gjelde selv om en syklist ved egen skyld treffes av en bil, men ikke hvis bilen står stille og syklisten treffer den bakfra. Men eksempelet viser også at regelen er vanskelig å praktisere: Om bilisten bremses brått, er syklisten bak uansett ansvarlig, jf. trafikkreglene § 13 nr. 1. Men da ville man kunne få en diskusjon om bilisten hadde bremses så brått at han hadde voldt eller medvirket til uhellet.

Det knytter seg retts tekniske betenkeligheter til at forvaltningen skal kunne beslutte inndragning av førerkortet basert på en side av faktum som ikke har vært prøvet i en forutgående straffesak.

Slik saken er forelagt meg, synes det etter dette som den mest naturlige forståelsen av regelen at det kreves domfellelse også etter vegtrafikkloven § 3 eller andre skade-/faredelikter for at forvaltningen skal kunne bygge på at bilføreren har «voldt eller medvirket til» trafikkuhellet. Den foreliggende forvaltningspraksis kan ikke endre dette. Etter mitt syn burde inndragningsspørsmålet derfor vært vurdert etter den skjønsmessige bestemmelsen i vegtrafikkloven § 33 nr. 1.

Jeg anbefaler derfor Politidirektoratet å vurdere saken på nytt i lys av denne lovforståelsen. Sakens dokumenter vedlegges.

Jeg ber om å bli holdt underrettet om resultatet av Politidirektoratets nye vurdering av saken.»

Politidirektoratet kom tilbake til saken i brev 18. april 2002. Fra brevet siteres:

«Om forståelsen av vegtrafikkloven § 33 nr. 4 siste ledd vil Politidirektoratet bemerke:

Allerede ordlyden i bestemmelsen indikerer at kravet om ilagt straff bare refererer seg til den unnlatte hjelpeplikt (ikke til ordene «har voldt»). Til sammenligning vises det til vegtrafikkloven § 24 a første ledd, som gir bestemmelse om at «den som har kjørt motorvogn uten å ha førerkort for vedkommende gruppe av motorvogner, kan ikke få slikt førerkort første gang før det er gått 6 måneder siden den ulovlige kjøringen fant sted». Bestemmelsen har som vegtrafikkloven § 33 nr. 4 siste ledd et objektivt preg og oppstiller intet krav om ilagt straff for anvendelse av regelen, som også rammer personer under 15 år som har kjørt førerkortpliktig motorvogn. Det avgjørende er at kjøring vitterlig har funnet sted. Ordlyden i vegtrafikkloven § 33 nr. 4 siste ledd har på tilsvarende måte et objektivt preg. Innfortolking av et subjektivt vilkår kan vanskelig forenes med lovens ordlyd. Av lovens motiver fremgår heller ikke at noen slik innfortolking har vært tilsiktet. Det er årsaksforholdet som står i fokus. I lovens uttrykk «voldt» ligger imidlertid at ikke et hvilket som helst årsaksforhold vil være avgjørende. Det avgjørende vil være å finne frem til hovedårsaken til trafikkuhellet.

Etter Politidirektoratets oppfatning er ileggelse av straff for overtredelse av vegtrafikkloven § 3 eller andre skade/faredelikter, i tillegg til ileggelse av straff for overtredelse av vegtrafikkloven § 12 første og siste ledd/straffloven § 242 annet ledd, ingen forutsetning for førerkortsanksjoner i medhold av vegtrafikkloven § 33 nr. 4 siste ledd. Ilagt straff også for overtredelse av vegtrafikkloven § 3 eller andre skade/faredelikter vil derimot ytterligere utpeke vedkommende motorvognførers handlemåte som hovedårsak til trafikkuhellet.

Det annet handlingsalternativ, medvirkningen, refererer seg til de tilfellene hvor førerkortinnehaveren ikke kan sies å ha voldt ulykken, men hvor hans innflytelse på handlingsforløpet ellers må sies å være så fremtredende at det langt på vei må kunne likestilles med forvoldelsestilfellene.

Medvirkningsalternativet vil fortrinnsvis være anvendelig i de tilfellene hvor flere personer er implisert i trafikkuhellet, men hvor ingen kan utpekes som hovedårsak til dette. Det antas at man her må oppstille et krav om aktiv medvirkning og at de impliserte er fysisk innblandet i uhellet.

Et annet forhold som også underbygger at det her er tale om en regel med delvis objektivt innhold, er lovgiverens begrunnelse for en streng førerkortreaksjon. Den som unnlater å yte hjelp under slike omstendigheter som nevnt i vegtrafikkloven § 33 nr. 4 siste ledd, vil ofte ha utvist et hensynsløst adferdsmønster og likegyldighet overfor trafikofres liv og helse. En slik innstilling røper at vedkommende er en potensiell trafikfare og som av sikkerhetshensyn bør ekskluderes fra trafikken.

I det foreliggende tilfelle gir sakens dokumenter med skisser, fotos, vitneforklaringer og dom tilstrekkelige indikasjoner på at klageren iallfall medvirket til forvoldelse av trafikkuhellet 1. mai 2000.

Sakens opplysninger kan tyde på at den tilskadekomne opptrådte på en slik måte at hun også medvirket til uhellet, men dette kan ikke utelukke klagerens medvirkning til det inntrufne uhell.

Avslutningsvis vil Politidirektoratet bemerke at saker av denne art kan være særdeles ulike hva angår årsak til trafikkuhell og skadefølgene. Vegtrafikkloven § 39 fjerde ledd, jfr. tredje ledd, gir bestemmelse om at fastsatt inndragning for alltid på visse vilkår kan nedsettes under lovens minstefrist på 5 år. Dette gir forvaltningen mulighet til å ta adskillig hensyn til de spesielle omstendighetene i den enkelte sak. Slike forhold vil oftere være tilstede i saker som den foreliggende enn når det gjelder obligatorisk inndragning for alltid av førerkort som følge av to eller flere domfellelser for kjøring av motorvogn i påvirket tilstand.

På bakgrunn av at klageren meldte seg for politiet dagen etter trafikkuhellet, at hun ikke ble domfelt for overtredelse av vegtrafikkloven § 3 og at den tilskadekomne kan ha vært medvirkende årsak til uhellet ved plutselig og ukritisk å krysse veien like foran klagerens bil, samt for øvrig etter en totalvurdering av sakens opplysninger, har Politidirektoratet funnet å kunne fastsette at inndragningstiden skal gjelde for 2 år og 6 måneder.»

Klagerens advokat ba ombudsmannen om å rette en ny anmodning til Politidirektoratet om å treffe nytt vedtak etter vegtrafikkloven § 33 nr. 1.

Ombudsmannen sendte deretter et nytt brev til Politidirektoratet. Fra brevet siteres:

«Lovtolkningsspørsmålet har budt på tvil. I forhold til Politidirektoratet har jeg funnet å kunne la tolkningsspørsmålet bero. Jeg vil imidlertid på bakgrunn av denne saken ta opp spørsmålet om en klargjøring/presisering av lovteksten med Samferdselsdepartementet.

Direktoratet har etter en konkret, skjønnsmessig vurdering, nedsatt inndragningstiden til 2 år og 6 måneder. Ved denne vurderingen er det tatt hensyn til at A meldte seg for politiet dagen etter trafikkuhellet, at hun ikke ble domfelt for overtredelse av § 3 og at den tilskadekomne kan ha vært medvirkende årsak til uhellet. Jeg kan ikke se at det har vært tatt med i vurderingen at A kun ble dømt for uaktsom overtredelse av § 12, slik advokat B presiserer i sitt brev 23. april 2002. På bakgrunn av dette ber jeg derfor direktoratet vurdere ytterligere nedsetting av inndragningstiden med hjemmel i vegtrafikkloven § 39 fjerde ledd, jfr. tredje ledd.»

Politidirektoratet vedtok etter dette å nedsette inndragningstiden ytterligere slik at A nå på ny kunne erverve førerkort.

## Utlendingssaker

### 43.

#### Avslag på søknad om familiegjenforening grunnet straffedommer i Norge – EMK art. 8

*A klaget over avslag på søknad om familiegjenforening. Han fremholdt at Utlendingsnemndas rettsanvendelse var feil, samt at avslaget var uforholdsmessig og i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8. Han viste blant annet til at han hadde fem barn og hustru i Norge og at barna var sterkt påvirket av farens fravær.*

*Ombudsmannen kom til at det ikke forelå uriktig rettsanvendelse eller at avslaget på søknaden om familiegjenforening var uforholdsmessig eller i strid med EMK artikkel 8. Ombudsmannen pekte på at nemndas avslag kunne ha vært mer utførlig begrunnet, men fant ikke grunnlag for kritikk.*

A var etnisk albaner fra Kosovo med ektefelle og fem barn i alderen fra 2 til 18 år i Norge. Ektefellen og barna hadde vært norske statsborgere siden 1996. A kom til Norge i 1989 som asylsøker sammen med sin ektefelle. De fikk avslag på asylsøknaden, men ble innvilget opphold på humanitært grunnlag. A fikk etter hvert arbeidstillatelse fram til februar 1992.

I 1992 ble A utvist i henhold til utlendingsloven § 29 første ledd, og det ble samtidig fastsatt et varig innreiseforbud til Norge, jfr. utlendingsloven § 29 tredje ledd. Utvisningens bakgrunn var at A var blitt domfelt to ganger, i 1990 og 1992, for trusler og voldsutøvelse etter straffeloven §§ 228 og 229, herunder vold med særlig farlig redskap, jfr. straffeloven § 232. A ble uttransportert til Jugoslavia i mars 1993. Han returnerte senere til Norge tre ganger og søkte om oppholdstillatelse i 1994, 1995 og 1998.

I mai 1997 ble A dømt av Nedre Romerike herredsrett til to års fengsel for voldtekt begått i august 1995. Etter soning ble han umiddelbart transportert til Jugoslavia i mai 1998. Høsten 1998 returnerte han til Norge, og fikk etter søknad midlertidig arbeidstillatelse idet krigssituasjonen i Kosovo utelukket å sende ham tilbake på det tidspunkt. A søkte også om asyl, men fikk i 2000 avslag på denne. Høsten 2000 returnerte han frivillig til Kosovo.

Kort tid etter ankomst til Kosovo fremmet han søknad om familiegjenforening. Henvendelsen til ombudsmannen gjaldt utlendingsmyndighetenes avslag på denne søknaden.

I vedtak 31. mai 2002 viste Utlendingsdirektoratet til at norske myndigheter ser meget alvorlig på de forbrytelsene som A er dømt for. Direktoratet fant at familiens behov for å bo sammen i Norge ikke kunne begrunne en opphevelse av innreiseforbudet.

I klagesaken tok Utlendingsnemnda utgangspunkt i at As søknad måtte vurderes etter utlendings-

loven § 29 tredje ledd sammenholdt med § 8 andre ledd om at oppholdstillatelse kan innvilges dersom det foreligger «sterke menneskelige hensyn» eller utlendingen har en «særlig tilknytning» til riket. Nemnda gikk inn på de menneskelige hensyn, og viste blant annet til legeerklæringer om at As ektefelle var sliten og nedbrutt som følge av aleneansvaret for barna, og til at hun hadde forsøkt å ta sitt liv. Nemnda fant at særlig hensynet til barna måtte veie tungt, og at det ut fra den belastende situasjonen for familien måtte sies å foreligge sterke menneskelige hensyn. Samtidig bemerket nemnda at barna kunne få bistand av det norske hjelpeapparatet, og at familien for øvrig kunne reise til Kosovo og bo sammen der. Nemnda fant ikke grunn til å ta klagen til følge ettersom A gjentatte ganger hadde brutt norsk lov. Om dette het det i nemndas vedtak:

«Allmennpreventive grunner og hensynet til å forebygge kriminalitet taler imot at en som er varig utvist, og selv etter dette begår kriminelle handlinger, kan få fornyet oppholdstillatelse. Slik situasjonen for A har vært må terskelen for ny tillatelse være særdeles høy.

Det må også tillegges vekt at det siste kriminelle forholdet A ble dømt for var spesielt grovt. Det vises i denne forbindelse til at A ble dømt for voldtekt, og at utvisningspraksis i slike saker er streng. Han har også tidligere vært dømt for legemsbeskadigelse og drapstrusler.

Etter en helhetsvurdering har nemnda kommet til at oppholdstillatelse ikke bør gis, jf. utlendingsloven § 8 annet ledd.»

I klagen til ombudsmannen gjorde A gjeldende at det var feil rettsanvendelse at nemnda tok som utgangspunkt at As søknad om familiegjeningforening måtte vurderes etter utlendingsloven § 29 tredje ledd sammenholdt med § 8 andre ledd. Ifølge A skulle nemnda ha vurdert søknaden med grunnlag i utlendingsloven § 9, hvorved § 8 første ledd nr. 3 kommer inn som et vilkår. Det ble understreket at utlendingsloven § 8 første ledd nr. 3 forutsetter en konkret vurdering av hvorvidt en søknad om familiegjeningforening skal innvilges, og at det ikke var tilstrekkelig å konstatere at det forelå et utvisningsvedtak. Det ble fremhevet at avslaget på søknaden var et uforholdsmessig tiltak overfor barna og ektefellen, jf. utlendingsloven § 29 andre ledd og EMK artikkel 8 (2). I denne forbindelse ble det særlig pekt på at barna var sterkt påvirket av farens fravær, og at det ikke var riktig at det norske hjelpeapparatet kunne bøte på dette. Det ble videre vist til at tre av barna var født i Norge og snakket kun norsk. A fremholdt dessuten at det var sterkt urimelig å presse moren og de fem barna til å måtte flytte til Kosovo dersom de ønsket å bo sammen med sin ektemann og far.

#### **I mitt avsluttende brev til A uttalte jeg blant annet:**

«Ombudsmannen er enig i at en søknad om familie-

gjeningforening i første rekke må vurderes etter utlendingsloven § 9, hvorved det er et vilkår at det ikke foreligger omstendigheter som nevnt i § 8 første ledd nr. 3 som kan hindre oppholds- eller arbeidstillatelse. Dersom det foreligger omstendigheter som nevnt i § 8 første ledd nr. 3, beror spørsmålet om familiegjeningforening i det vesentlige på forholdsmessighetsranken i utlendingsloven § 29 andre ledd og EMK artikkel 8 (2). Forholdsmessighetsbegrensningen er, som De peker på i Deres brev, ikke sammenfallende med vurderingskriteriene i utlendingsloven § 8 andre ledd. Jeg kan imidlertid ikke se at det er feil at utlendingsmyndighetene – til fordel for utlendingen – vurderer § 8 andre ledd om «sterke menneskelige hensyn» og «særlig tilknytning til riket» som et mulig grunnlag for oppholdstillatelse også i familiesaker.

Det kan reises spørsmål om utlendingsmyndighetene i tillegg skulle ha vurdert særskilt forholdsmessighetsbegrensningen i utlendingsloven § 29 andre ledd. Bestemmelsen er til hinder for utvisning av utlending «dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene». Slik utlendingsloven § 29 er bygget opp, framstår forholdsmessighetsbegrensningen som en skranke i forbindelse med selve utvisningsvedtaket, og ikke som et vurderingskriterium også i forbindelse med eventuelle senere søknader fra den utviste utlendingen om å vende tilbake, jf. § 29 tredje ledd. Etter utlendingsloven § 8 første ledd nr. 3 vil et utvisningsvedtak som nevnt kunne være grunnlag for å nekte senere innreise. Men loven forutsetter samtidig at det må bero på en konkret vurdering om innreisensøknaden skal innvilges eller ikke. Det forhold at utlendingen tidligere er blitt utvist fra landet, innebærer ikke at en senere søknad om innreise til landet uten videre skal avslås. Dette er understreket i forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 46 (1987–87) blant annet side 194 spalte 2. Dermed vil det være aktuelt å vurdere forholdsmessighetsspørsmålet også i forbindelse med en søknad om innreise etter utvisning. Det følger for øvrig av EMK artikkel 8 (2) at nektelse av innreise i familieforeningsøyemed må være nødvendig for å forebygge kriminalitet eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Utlendingsnemnda har i sitt vedtak ikke uttrykkelig vist til utlendingsloven § 29 andre ledd eller EMK artikkel 8. Det fremgår imidlertid av begrunnelsen at nemnda har vurdert og avveid hensynet til familien, herunder ektefellens og barnas situasjon etter utvisningen, og behovet for å nekte innreisestillatelse. Nemnda har lagt avgjørende vekt på at A gjentatte ganger er dømt for straffbare handlinger i Norge. I denne sammenheng framheves voldtektsdommen fra 1997, og nemnda viser til at allmennpreventive hensyn taler mot at en person som er varig utvist og som selv etter utvisningen begår nye grove kriminelle handlinger, bør få ny oppholdstillatelse.

Selv om det burde ha framgått klarere av nemndas begrunnelse at forholdsmessighets spørsmålet og EMK artikkel 8 var vurdert, er det vanskelig å se at nemndas avgjørelse er så mangelfull at det vil kunne sies å hefte feil eller tvil ved rettsanvendelsen, eller at vedtaket er i strid med EMK artikkel 8 (2). I vurderingen etter artikkel 8 (2) ser Den europeiske menneskerettighetsdomstol særlig hen til hva slags straffbare handlinger det er tale om, og hvilken tilknytning den utviste personen og hans familie har til så vel sitt hjemland som til sitt nye land. Det kan vises til blant annet dommene av 27. juni 1996 (C. vs. Sveits), 22. januar 1997 (Bouchelkia vs. Frankrike), 26. september 1997 (El Boujaidi vs Frankrike og Mehemi vs. Frankrike) 2. august 2001 (Boultif vs. Sveits) 11. juli 2002 (Amrollahi vs. Danmark) og 31. oktober 2002 (Yildiz vs. Østerrike). Voldtektsdommen utgjør et så alvorlig forhold at vedtaket til tross for de familiemessige hensyn som foreligger, ikke framstår som kvalifisert urimelig. Det er etter dette ikke grunnlag for ombudsmannen til å sette i verk ytterligere undersøkelser i saken.»

#### 44.

##### **Behandlingen av omgjøringsbegjæringer i Utlendingsnemnda**

(Sak 2002–0739)

*A klaget til ombudsmannen over Utlendingsnemndas saksbehandlingstid i forbindelse med omgjøringsbegjæringer og nemndas praksis med hensyn til å sende foreløpig svar i slike saker. Utlendingsnemnda opplyste at det raskt ble tatt stilling til om en omgjøringsbegjæring inneholdt opplysninger som gjorde det nødvendig å gi utsatt iverksettelse. Dersom det ikke ble gitt utsatt iverksettelse, ville anmodningen bli prioritert lavt.*

*Ombudsmannen fant ikke grunn til å kritisere nemndas generelle praksis når det gjaldt hvordan omgjøringsbegjæringene ble prioritert. Han fant imidlertid grunn til å presisere betydningen av at det sendes foreløpig svar og at forventet saksbehandlingstid angis.*

As advokat klaget til ombudsmannen over saksbehandlingstiden i Utlendingsnemnda i forbindelse med behandlingen av en begjæring om å omgjøre et ferdig klagebehandlet avslag på asyl eller annen oppholdstillatelse. Da advokaten klaget til ombudsmannen, var det gått nærmere halvannet år siden begjæringen var sendt.

I brev herfra ble Utlendingsnemnda bedt om å kommentere årsaken til at det ikke var tatt stilling til omgjøringsbegjæringen. Det ble også stilt spørsmål om hva som var vanlig saksbehandlingstid for slik begjæring, og om nemnda hadde til behandling flere omgjøringsbegjæringer fra tiden før nemnda ble

opprettet. Endelig ble nemnda bedt om å opplyse når det kunne forventes at det ville bli tatt stilling til omgjøringsbegjæringen, og om klageren tidligere hadde fått en orientering om når det kunne forventes svar i saken.

I Utlendingsnemndas svarbrev het det:

«Det har aldri vært meningen at utlendinger som har fått sin sak endelig avgjort av JD og som fortsatt var i landet når UNE hadde overtatt klagebehandlingen av enkeltsaker etter utlendingsloven fra JD, skulle få sin sak prøvd på nytt av UNE. Derimot legges det til grunn at UNE har plikt til å besvare en anmodning om omgjøring av JDs vedtak i egenskap av å ha overtatt saksområdet.

Det skal raskt ta stilling til om anmodningen inneholder opplysninger av en slik art at det er nødvendig å gi utsatt iverksettelse. Deretter skal anmodningen realitetsbehandles dersom det er gitt utsatt iverksettelse. Gis det derimot ikke utsatt iverksettelse, skal besvarelsen av anmodningen prioriteres lavt.

I denne konkrete saken er det ikke gitt utsatt iverksettelse, og besvarelsen av anmodningen er derfor prioritert lavt.»

##### **I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:**

«Jeg har tidligere vært i kontakt med Utlendingsnemnda i forbindelse med prioritering av «nye» asylsaker og asylsaker overtatt fra Justisdepartementet (se Årsmeldingen 2001 s. 181). Denne saken gjelder imidlertid ikke prioritering av klagesaker, men omgjøringsbegjæringer.

Utlendingsnemnda har opplyst at det raskt skal tas stilling til om en omgjøringsanmodning inneholder opplysninger som gjør det nødvendig å gi utsatt iverksettelse. Dersom det ikke gis utsatt iverksettelse, vil anmodningen få lavere prioritet enn ordinære saker.

Jeg finner ikke grunn til å kritisere nemndas praksis med hvordan den generelt prioriterer realitetsbehandlingen av omgjøringsbegjæringene. Søkerne på dette stadiet av saken har fått behandlet sin sak i to omganger og det foretas en «siling» av omgjøringsbegjæringer som inneholder nye opplysninger av vesentlig betydning eller som av andre grunner kan antas å føre frem. Når det gjelder Deres klients sak, har jeg funnet grunn til å fremheve for Utlendingsnemnda i et eget brev betydningen av å gi skriftlig svar, samt å angi, så vidt mulig, når svar kan forventes. Slik denne saken er opplyst, kan jeg ikke se at dette er gjort. Jeg har derfor bedt Utlendingsnemnda om å angi når det nå kan forventes at det vil bli tatt stilling til omgjøringsbegjæringen, eventuelt når utvisningsvedtak vil treffes. Jeg har imidlertid ut fra de redegjørelser De og Utlendingsnemnda har gitt, ikke funnet rettslig grunnlag for å kritisere den lange saksbehandlingstiden. For øvrig viser jeg til mine merknader til UNE om prioritering av eventuelle utvisningsvedtak. Kopi av brevet følger vedlagt.»

### **I mitt avsluttende brev til Utlendingsnemnda uttalte jeg:**

«Jeg finner grunn til å fremheve betydningen av at det sendes foreløpig svar i henhold til de tidsfrister som er angitt i forvaltningsloven § 11 a og at forventet saksbehandlingstid angis. Dersom den angitte saksbehandlingstid ikke overholdes, følger det av god forvaltningsskikk at det skal sendes ny orientering med ny tidsangivelse. Dette er viktig av hensyn til den enkelte som venter på svar fra forvaltningen, og av hensyn til det generelle tillitsforhold mellom borger og offentlige myndigheter. Når Utlendingsnemnda så har en uttalt praksis for å nedprioritere visse omgjøringsbegjæringer, er det av stor betydning for den enkelte søker at forvaltningsloven § 11 a følges.

Jeg finner derfor grunn til å be nemnda angi når det nå kan forventes at det vil bli tatt stilling til omgjøringsbegjæringen, eventuelt når utvisningsvedtak vil treffes. Videre vil jeg påpeke at når utlendingsmyndighetene blir oppmerksom på at en utlending har hatt et lengre ulovlig opphold i Norge, må det være en prioritert oppgave å få avgjort spørsmålet om vedkommende skal få bli eller utvises.

Som det fremgår av brevet, har jeg for øvrig ikke funnet rettslig grunnlag for å kritisere nemndas generelle praksis med hvordan den prioriterer realitetsbehandlingen av omgjøringsbegjæringer.»

Det har senere kommet inn flere klager på Utlendingsnemnda hvor det er anført at foreløpig svar ikke er sendt i forbindelse med omgjøringsbegjæringer. Utlendingsnemnda har derfor blitt tilskrevet på nytt og bedt om å opplyse hvilke tiltak som er iverksatt i lys av ombudsmannens brev om foreløpig svar og angivelse av forventet saksbehandlingstid.

#### **45.**

### **Krav om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 – spørsmål om klageadgang over Utlendingsnemndas avslag**

(Sak 2001–2358)

*En advokat henvendte seg til ombudsmannen med spørsmål om klagerett til Kommunal- og regionaldepartementet over Utlendingsnemndas vedtak om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36, der nemnda opptrer i førsteinstans med hensyn til sakskostnadskravet.*

*Hensynet til Utlendingsnemndas uavhengighet var etter ombudsmannens oppfatning ikke avgjørende for å begrense borgernes adgang til å påklage nemndas avgjørelser om sakskostnader til Kommunal- og regionaldepartementet. Ombudsmannen fant grunn til å be departementet se på saken på nytt og vurdere om det var adgang til å unnlate å behandle*

*klager over UNEs førsteinstansvedtak om sakskostnader, eventuelt om det var behov for å gi særregler om dette i en forskrift.*

En advokat henvendte seg ombudsmannen med spørsmål om klagerett til Kommunal- og regionaldepartementet over Utlendingsnemndas (UNE) vedtak om sakskostnader etter forvaltningsloven (fvl.) § 36, der nemnda opptrer som førsteinstans. Klageren anførte at det ville kunne oppstå relativt betydelige problemer dersom det var slik at UNEs avgjørelser om sakskostnader ikke kunne påklages, særlig fordi det ikke gis fritt rettsråd i en del saker for UNE.

Ombudsmannen tok opp saken med Kommunal- og regionaldepartementet og bad departementet kommentere om det var «overordnet» UNE, jf. fvl. § 28, i relasjon til avgjørelser om sakskostnader etter fvl. § 36. Det ble også med tanke på UNEs uavhengige stilling stilt spørsmål om i hvilken grad det ville være nødvendig å gå inn i realitetene i den underliggende utlendingssaken i forbindelse med vurderingen av sakskostnadsspørsmålet etter fvl. § 36.

Kommunal- og regionaldepartementet gav uttrykk for at det ikke var klagerett over Utlendingsnemndas førsteinstansvedtak i sak om dekning av sakskostnader etter fvl. § 36. Fra departementets brev siteres:

«Departementet bygger sin forståelse av gjeldende rett her på Lovavdelingens uttalelse 09.10.2001. Den tvil som Lovavdelingen gir uttrykk for at det kan være om dette spørsmålet, synes etter vår oppfatning å være så liten at den ikke berettiger en annen konklusjonen. Vi mener således at Kommunal- og regionaldepartementet ikke er «overordnet» organ, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd i forhold til Utlendingsnemnda i disse sakene. For den nærmere begrunnelse vises det til brevet av 09.10.2001.

Ombudsmannen har bedt departementet utdype i hvilken grad det vil være nødvendig å gå inn i realitetene i den underliggende utlendingssaken. Dersom departementet skulle behandlet sakskostnadsklager, ville det kunne være nødvendig å gå inn i realitetene i den underliggende utlendingssaken. I hvilken grad dette ville være nødvendig, vil i noen grad bero på den enkelte sak. Departementet får ordinært ikke utlendingssaker til behandling, og har således ikke som ordinær oppgave å vurdere slike sakskomplekser. Man har heller ikke detaljkunnskap om behandling av utlendingssakene. Det kan derfor være vanskelig å avgjøre om noe skyldes partens eget forhold, eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, jf. forvaltningsloven § 36 første ledd, uten å måtte gå nærmere inn på behandlingen og avgjørelsen av den underliggende utlendingssaken.

Videre kan det være særlig vanskelig å vurdere om vilkårene etter forvaltningsloven § 36 er oppfylt i forhold til omgjøringer til gunst som måtte være truffet i medhold av skjønnsmessige bestemmelser i utlendingsloven. Som eksempel her kan vises til utlendingsloven § 8 annet ledd der kriteriene for innvilgelse er «sterke menneskelige hensyn» og «særlig tilknytning til riket».

Det er i medhold av denne bestemmelsen utlendingsmyndighetene innvilger tillatelse av såkalt humanitære grunner. Hva som har vært utslagsgivende for at tillatelse er innvilget etter så vidt skjønnsmessige kriterier, vil ikke alltid være klart.

-----  
 Viktige hensyn bak forslaget om å avskjære klageadgangen var Utlendingsnemndas uavhengighet og legitimitet. Dersom departementet kan treffe vedtak om omgjøring av Utlendingsnemndas vedtak, vil det kunne svekke nemndas rolle som uavhengig organ. Det vil gjelde selv om det eventuelt bare skulle omfatte klage i sakskostnadssakene. I denne sammenheng kan det også bemerkes at mange som nemnda bør ha legitimitet hos, antakelig vil ha vanskeligheter med å sondre mellom utlendingssak som departementet ikke kan treffe vedtak i, og sakskostnadssak som springer ut av utlendingssak, men som departementet eventuelt skulle kunne treffe vedtak i.»

Departementet påpekte også at da tilsvarende sakskostnadssaker ble behandlet i Justisdepartementets utlendingsavdeling før etableringen av UNE, så var det heller ikke noen klageadgang over disse vedtakene, da klageadgangen til Kongen i statsråd var avskåret etter forskrift 16. desember 1977 nr. 16 § 1. Ved etableringen av UNE ble det således ikke fjernet noen klageadgang i sakskostnadssakene.

Advokaten kom tilbake til saken, og fastholdt at Kommunal- og regionaldepartementet måtte anses som overordnet organ for UNE i forhold til forvaltningslovens klageregler. Fra brevet siteres:

«Så lenge man ikke har regulert bort klageretten ved formelt regelverk gjelder denne retten.

-----  
 Jeg kan for øvrig heller ikke forstå departementets argumentasjon om å mangle grunnlag for å foreta en konkret overprøving av avgjørelser etter forvaltningslovens § 36 fordi man ikke har tilstrekkelig faglig innsikt i sakens underliggende faktum. For det første antar jeg at departementet her overvurderer de reelle problemer. For det andre har vi også andre eksempler på at et klageorgan behandler klager som ligger noe utenfor organets ordinære fagområde. Justisdepartementet er således klageorgan over domstolenes avgjørelser etter rettshjelpsloven hvor domstolenes avgjørelse ofte vil være konkret knyttet til saken.»

### **I mitt avsluttende brev til Kommunal- og regionaldepartementet uttalte jeg:**

«Utgangspunktet for den rettslige vurderingen av om det er adgang til å påklage UNEs førsteinstansvedtak om sakskostnader etter fvl. § 36 til Kommunal- og regionaldepartementet, må tas i fvl. § 28 første ledd. Bestemmelsen lyder slik:

«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). Med mindre Kongen annerledes bestemmer, kan klageinstansens vedtak i klagesak ikke påklages.»

Av betydning for vurderingen er også fvl. § 36 tredje ledd fjerde punktum, hvor det heter at et vedtak om sakskostnader kan påklages etter reglene i fvl. kap. VI «om ikke annet er fastsatt av Kongen».

Det er klart at departementet i forvaltningslovens forstand ikke er «overordnet» UNE i saker etter utlendingsloven, med unntak av de spesifiserte tilfellene angitt i utlendingsloven § 38. Kommunal- og regionaldepartementet vil ikke da være «overordnet» UNE, med den følge at klagereglerne i forvaltningsloven ikke kommer til anvendelse. Spørsmålet i denne saken er imidlertid om dette også gjelder for UNEs vedtak om sakskostnader som fremmes etter forvaltningsloven.

Etter min oppfatning må det generelt sterke holdpunkter til for å fravike forvaltningslovens hovedregel om adgangen til å påklage enkeltvedtak. Slik jeg leser utlendingsloven § 38a, er henvisningen til UNE som uavhengig organ først og fremst myntet på de tilfellene hvor nemnda behandler klagesaker etter utlendingsloven. Spørsmålet om dette også skulle gjelde i saker om sakskostnader er ikke omhandlet i forarbeidene. Det kan således synes som om dette ikke har vært overveid under lovforberedelsen.

Etableringen av UNE må blant annet sees på bakgrunn av et politisk ønske om å la et uavhengig organ klagebehandle utlendingssaker. Det ble derfor forutsatt at nemnda ikke skulle komme i fare for å bli politisk styrt i enkeltsaker. I sin begrunnelse for at Kommunal- og regionaldepartementet ikke er «overordnet» i saker om sakskostnader, fremholdt departementet i brevet hit 5. juni 2002 at det ved klagebehandlingen av et vedtak i slike saker, vil kunne være nødvendig å gå inn i realitetene i den underliggende utlendingssaken. Departementet pekte videre på at det ikke har som ordinær oppgave å behandle sakskomplekser som i utlendingssaker, samt at det kan være særlig vanskelig å vurdere krav om sakskostnader der omgjøring til gunst er truffet i medhold av skjønnsmessige bestemmelser i utlendingsloven.

Jeg er ikke uenig i at dette er momenter eller hensyn som kan tale mot å tolke loven slik at den gir klagerett, men kan vanskelig se at dette er en tilstrekkelig begrunnelse for at Kommunal- og regionaldepartementet ikke er klageinstans i saker om sakskostnader. Det er også vanskelig å se at Kommunal- og regionaldepartementet normalt vil måtte gå særlig inn i realiteten i den underliggende utlendingssaken. Departementet skal bygge på UNEs vedtak, og resultatet av sakskostnadsvurderingen sier neppe noe om holdbarheten av nemndas vedtak. Dessuten vil utlendingssaken allerede være endelig avgjort, slik at det ikke vil bli tale om politisk styring



i enkeltsaker. Jeg kan for øvrig nevne at advokatens klage hit også gjaldt spørsmålet om forholdet mellom forvaltningsloven § 36 og rettshjelpsloven kap. 3.

Det forhold at det tidligere ikke var mulig å påklage Justisdepartementets avgjørelse om sakskostnader til Kongen, har etter min oppfatning begrenset vekt i denne sammenheng. Unntaksregelen i forskrift 16. desember 1977 nr. 16 § 1 om at vedtak om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 ikke kan påklages til Kongen gjelder generelt, og var således ikke spesielt knyttet til Justisdepartementets behandling av utlendingssaker. Slik jeg ser det, er det mer nærliggende å spørre om Kommunal- og regionaldepartementet hadde en viss oppfordring til å unnta klageadgangen i forskrifts form.

Jeg kan heller ikke uten videre følge departementets syn om at det medfører særlige vanskeligheter å vurdere omgjøring etter skjønnsmessige bestemmelser. Skjønnsmessige bestemmelser utgjør en viktig og stor del av norsk lovgivning. Også vedtak som er endret utelukkende på bakgrunn av en annen skjønnsetøvelse, gir rett til å få dekket sakskostnader, så fremt de øvrige vilkårene i forvaltningsloven § 36 er oppfylt. Dersom et vedtak er forandret utelukkende på bakgrunn av en endret skjønnsetøvelse, uten at det har kommet til nye opplysninger i saken, vil parten normalt ha krav på å få dekket nødvendige og vesentlige kostnader i forbindelse med klagesaken.

Hensynet til UNEs uavhengighet taler etter min oppfatning ikke med særlig styrke for å begrense borgernes adgang til å påklage nemndas avgjørelser om sakskostnader til Kommunal- og regionaldepartementet. Krav om dekning av sakskostnader fremmes ikke etter utlendingsloven, men etter forvaltningsloven. Det er tale om alminnelige saksbehandlingsregler og en kompensasjonsordning der uavhengighetshensynet ikke gjør seg like sterkt gjeldende. Jeg har også lagt vekt på betydningen av å sikre at begrensninger i borgernes rettigheter gjøres klare og tydelige, som i dette tilfellet vil være å følge fremgangsmåten i forvaltningsloven kap. VII om forskrifter.

Etter dette har jeg funnet grunn til å be Kommunal- og regionaldepartementet se på saken på nytt og på bakgrunn av mine merknader vurdere om det i dag er adgang til å unnlate å behandle klager over UNEs førsteinstansvedtak om sakskostnader, eventuelt om det er behov for ut fra politiske overveielser å gi særregler om dette i en forskrift.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva departementet foretar seg i saken.»

## **Skatt, ligning, toll og avgifter**

### **46.**

#### **Endring av ligning – spørsmål om anvendelsen av fristreglene i ligningsloven § 9–6 ved interessefellesskap mellom aksjeselskaper**

(Sak 2001–0044)

*Etter bokettersyn i selskapene A AS og B AS, som begge var eid av C, vedtok fylkesskattenemnda blant annet betydelige økninger i A ASs inntekter for 1994 og 1995. A AS ble varslet om endring av ligningen etter utløpet av fristen i ligningsloven § 9–6 nr. 2. Selskapet bestred at det var adgang til å ta ligningen opp til endring. Ligningsmyndighetene hadde imidlertid lagt til grunn at klage fra B AS åpnet saken for begge selskapene.*

*Ombudsmannen viste til at aksjeselskaper er selvstendige skattesubjekter som lignedes hver for seg. At ligningen tas opp til endring i det ene selskapet, medfører i utgangspunktet ikke at ligningen i det andre selskapet også må anses «tatt opp», selv om det er et interessefellesskap mellom selskapene. Endringen av ligningen i A AS ble først varslet etter utløpet av ligningslovens frister. Ombudsmannen uttalte at det da ikke lenger var anledning til å treffe vedtak om beskatning av inntektene.*

*Fylkesskattekontoret tok uttalelsen til etterretning, og frafalt den aktuelle inntektsøkningen i A AS.*

Selskapet A AS klaget til ombudsmannen over at Rogaland fylkesskattenemnd hadde vedtatt å øke selskapets skattepliktige inntekt for 1994 og 1995 med henholdsvis kr 1 300 000 og kr 2 600 000 og fastsatt beregnet personinntekt til henholdsvis kr 1 448 721 og kr 2 694 900. Det sentrale spørsmålet i saken var om fristreglene i ligningsloven § 9–6 var til hinder for endring av ligningen.

C eide fullt ut aksjeselskapene A AS og B AS. A AS ble daglig ledet av --- som var eneste ansatt, og drev etter det opplyste med variert forretningsvirksomhet som utleie av bygg, kjøp og utleie av biler, agenturer osv. C var daglig leder i B AS som hadde 30–40 ansatte og drev virksomhet innenfor mekanisk industri.

I 1996 gjennomførte Rogaland fylkesskattekontor bokettersyn i de to selskapene for inntektsårene 1994 og 1995. I bokettersynsrapporten 20. juni 1996 om A AS het det i konklusjonen:

«Det kan synes som om deler av inntektsgrunnlaget i B AS er overført til det nystartede firmaet A AS ved hjelp av priser og betingelser som virker unaturlige. Disse to firmaene eies begge av C. Samtidig ansettes det som daglig leder i det nye firmaet en venn av C som driver full dags næringsvirksomhet i en annen bransje et annet sted. Han oppholder seg derfor vanligvis ikke på næringsadressen i kontortiden. Det er ikke

andre lønsmottakere i firmaet. Det oppnås på denne måten at store deler av inntekten i B AS, som det tidligere ble beregnet personinntekt av, overføres til et annet firma med samme eierforhold hvor det ikke beregnes personinntekt. Det bør vurderes om denne omorganiseringen av virksomheten og unaturlige forretningsvilkår mellom de to impliserte heleide firmaene har sin overveiende bakgrunn i ønsker om å få redusert inntekten til B AS og dermed i å få redusert den totale skatt på personinntekt som betales av C. Hvis dette blir funnet overveiende sannsynlig, så er det anledning til å skjære igjennom de foretatte transaksjonene og sette regnskapet tilside både etter skatteloven § 54.1. (interessefellesskap) og etter de alminnelige ulovfestede skatterettslige prinsipper.»

Rogaland fylkesskattekontor varslet selskapene om at C måtte anses som aktiv deltaker i A AS og derfor skulle tilordnes personinntekt i dette selskapet. Videre mente fylkesskattekontoret at B AS hadde fått sin inntekt redusert på grunn av interessfellesskap med A AS. Fylkesskattekontoret mente inntekten i B AS måtte fastsettes ved skjønn, og kontoret ville derfor foreslå overfor ligningsmyndighetene at størrelsen på skjønnet ble utredet i forbindelse med den endelige ligningsmessige behandlingen av selskapet.

A AS bestred i brev til ligningskontoret at det var grunnlag for inntektsreduksjon og fastsettelse av personinntekt i selskapet.

Ligningsnemnda fattet 27. august 1997 vedtak i saken til A AS. Ligningsnemnda fant ikke at vilkårene for at det skulle beregnes personinntekt i selskapet var tilstede. Ligningsnemnda fant grunnlag for å foreta en skjønsmessig overføring av inntekter fra A AS til B AS. Ligningsnemnda reduserte derfor inntekten i A AS med henholdsvis kr 1 300 000 (1994) og kr 2 600 000 (1995).

Samme dag traff ligningsnemnda vedtak vedrørende B AS. Her ble inntekten øket med kr 1 339 405 for 1994 og kr 2 613 140 for 1995.

B AS påklaget ligningsnemndas vedtak og anførte at det ikke var grunnlag for å tilordne den nevnte inntekten til B AS. (B AS fikk medhold i dette ved overligningsnemndas vedtak 2. desember 1999.) A AS påklaget ikke ligningsnemndas avgjørelse, da selskapet hadde fått medhold i at det ikke var grunnlag for å beregne personinntekt.

Ved brev 8. juni 1999 til A AS opplyste ligningskontoret at det ikke var enig med ligningsnemnda i at det ikke skulle beregnes personinntekt i selskapet, og at saken med hjemmel i ligningsloven § 9–5 nr. 3 ville bli fremmet for overligningsnemnda for ny vurdering av spørsmålet om personinntekt.

Selskapets advokat tilbakeviste at det var adgang til slik endring. Overligningsnemnda behandlet imidlertid saken i vedtak 7. desember 1999, og kom til at vilkårene for å fastsette personinntekt i selskapet var tilstede. Overligningsnemnda økte skattepliktig inntekt de to årene med henholdsvis kr

1 300 000 og kr 2 600 000, og fastsatte beregnet personinntekt til kr. 1 448 721 og kr 2 694 900.

A AS klaget til fylkesskattenemnda, som i vedtak 23. august 2000 opprettholdt overligningsnemndas avgjørelse.

A AS brakte deretter saken inn for ombudsmannen.

I klagen ble det anført at fristen for å endre ligningen i dette tilfellet var tre år, jf. ligningsloven § 9–6 nr. 2, og at denne fristen var til hinder for endring av ligningen til A AS. At ligningen til B AS ble påklaget medførte ikke at endring av ligningen for A AS også måtte anses «tatt opp». Det var tale om to forskjellige skattesubjekter, og det var ligningskontoret som – innenfor ligningslovens frister – måtte ta initiativ til en eventuell endring av ligningen til A AS.

Ombudsmannen besluttet å undersøke saken nærmere, og ba Rogaland fylkesskattenemnd om å kommentere klagen.

Rogaland fylkesskattekontor svarte bl.a. følgende:

«Fylkesskattenemnda har ikke bestridt at det faktiske grunnlaget for ligningsnemndvedtaket som gjaldt A AS var korrekt. Det fremgår imidlertid av fylkesskattenemnda sitt vedtak at en fant at C, som eneaksjonær i de to selskapene A AS og B AS, ved å klage på vedtaket om inntektsøkning for B, «åpnet opp» også ligningen som gjelder A. I motsetning til ligningskontoret ser fylkesskattenemnda ikke på overligningsnemndvedtaket som et overprøvsvedtak etter ligningsloven § 9–5 nr. 3 men som et vedtak som følge av klage».

Fylkesskattekontoret mente at en uansett måtte kunne se det slik at skattyter selv hadde «tatt opp» spørsmålet om ligning av A AS den 26.9.97 ved sin klage på vedtaket om inntektsøkning for B AS, slik at tre-årsfristen i ligningsloven § 9–6 nr. 2 av den grunn ikke var overtrådt. I og med at C var eneaksjonær i begge selskapene, og gjennom sin klage fra B AS argumenterte for at inntekten skulle vært i A AS og ikke B AS, anså nemnda A AS for å være av samme oppfatning. Når det gjaldt spørsmålet om personinntekt i A AS, fant nemnda at dette ikke kunne anses som en utvidelse av saken. Det var dermed adgang til også å ta opp dette spørsmålet i 1999.

Avslutningsvis anførte fylkesskattekontoret at tre-årsregelen i ligningsloven § 9–6 nr. 2 ikke regulerte en slik situasjon, hvor det på grunn av boketter-syn i virksomheten i første omgang blir fattet et endringsvedtak som ligningsmyndighetene senere finner grunn til å endre. Ifølge fylkesskattekontoret vil det være uheldig dersom ligningsmyndighetene i slike tilfeller skulle være helt avskåret fra ytterligere endringer fra og med det tidspunkt skattyter fikk beskjed om endringsvedtaket, og § 9–6 nr. 2 kunne derfor ikke være ment å regulere ligningsmyndighetenes adgang til å endre tidligere endringsvedtak.

### **I mitt avsluttende brev til Rogaland fylkesskattekontor uttalte jeg:**

«Ligningsloven 13. juni 1980 nr. 24 kapittel 9 har regler om endring av ligning. Skattyterens adgang til å klage på en ligningsavgjørelse reguleres av bestemmelsene i ligningsloven § 9–2, mens ligningsloven § 9–5 regulerer endring uten klage. Ligningsloven § 9–6 setter grenser for hvor lenge endringsadgangen står åpen.

Fylkesskattekontoret har opplyst at det ser på overligningsnemndas vedtak om endring av ligningen til A AS som et vedtak som følge av klage.

A AS påklaget ikke ligningsnemndas vedtak 27. august 1997 om ligningen av selskapet for inntektsårene 1994 og 1995. A AS har opplyst at selskapet fikk medhold i sin påstand om personinntekt, og derfor ikke fant grunn til å klage.

B AS klaget imidlertid til overligningsnemnda over ligningsnemndas avgjørelse om ligningen i dette selskapet. Fylkesskattekontoret fremholder at dette «åpnet opp» også ligningen som gjaldt A AS.

De to selskapene eies av samme person, C. Selskapene er imidlertid organisert som aksjeselskaper, som etter skatteloven (1911) § 15 første ledd bokstav b regnes som et eget skattesubjekt. Som utgangspunkt kan man ikke identifisere et skattesubjekt med et annet, jf. Zimmer, Lærebok i skatterett (3. utg. 1997 s. 88). Han skriver videre: «Spesielt er det grunn til å understreke at dette prinsipp også gjelder i forholdet mellom aksjeselskaper i samme konsern (f.eks. mor- og datterselskap) og mellom aksjeselskap og aksjonær, også om aksjonæren er eneaksjonær».

Det finnes enkelte regler som gjør unntak fra dette prinsippet (blant annet skatteloven 1911 § 58). Disse reglene kommer ikke til anvendelse i dette tilfellet.

Selvstendige skattesubjekter lignedes hver for seg. Det at det ene selskapet klager på ligningen, medfører derfor ikke at det også kan sies å foreligge klage fra det andre selskapet, selv om det eksisterer et interessefellesskap mellom selskapene.

Hvorvidt endringen av ligningen i A AS kunne gjennomføres, må vurderes etter reglene i ligningsloven §§ 9–5 og 9–6, som fastsetter frister for uten klage å ta opp spørsmål om endring av ligningen.

Fylkesskattekontoret er enig i at tre-årsfristen i § 9–6 nr. 2 skal regnes fra utløpet av inntektsåret, men hevder at tre-årsregelen ikke regulerer en situasjon som den foreliggende, hvor det på grunnlag av bokettersyn ble fattet et endringsvedtak som ligningsmyndighetene senere finner grunn til å endre. Det kan ikke utledes av bestemmelsens ordlyd at § 9–6 nr. 2 ikke skal gjelde ved endring av et tidligere endringsvedtak. Paragraf 9–6 gjelder «endring av ligning», og bestemmelsens nr. 2 henviser til «den tidligere avgjørelse». Det er ikke presisert at den tidligere avgjørelsen må være en avgjørelse under ordinær ligning (slik det for eksempel er presi-

sert i § 9–5 nr. 1 a). Forarbeidene til bestemmelsen gir heller ikke holdepunkter for en slik løsning. Jeg kan heller ikke se at de hensyn fylkesskattekontoret anfører til støtte for en utvidet endringsadgang i et tilfelle som det foreliggende, kan tillegges avgjørende vekt.

Fylkesskattekontoret har videre vist til at skattyteren selv har «tatt opp» spørsmålet om ligningen av A AS ved klage 26. september 1997 på vedtaket om inntektsøkningen for B AS, slik at tre-årsfristen i ligningsloven § 9–6 nr. 2 ikke er overtrådt.

A AS har anført at spørsmålet om en ligningsavgjørelse er «tatt opp», må vurderes for hvert enkelt skattesubjekt. Dette er jeg enig i, jf. det som er fremholdt foran om skattesubjektene. Dette medfører at ligningen av A AS i utgangspunktet ikke kan anses «tatt opp» i forbindelse med klagen i saken til B AS.

Det forelå ingen omgåelse eller proformasituasjon som eventuelt kunne tilsi gjennomskjæring eller tilsidesettelse fra myndighetenes side. Det er tale om reelle selskaper, som har benyttet sin rett til å klage, henholdsvis ikke klage, over ligningsmyndighetenes avgjørelser etter et bokettersyn.

Ligningsnemndas avgjørelse i saken til A AS var ikke påklaget, og det var da opp til ligningsmyndighetene å varsle selskapet om at ligningen ville bli tatt opp til endring i forbindelse med endringen av ligningen til B AS. At C måtte forstå at dersom klagen i saken til B AS ble tatt til følge, ville det også få virkninger for ligningen av A AS, kan ikke tillegges avgjørende vekt så lenge det er tale om to forskjellige aksjeselskaper/selvstendige skattytere. Dette burde for øvrig også ha fremstått som en naturlig konsekvens for ligningsmyndighetene, og ført til at det ble sendt et varsel om endring til A AS.

At A AS ikke foretok seg noe for å få endret ligningsnemndas vedtak 27. august 1997, er for så vidt forståelig. Selskapet fikk da redusert sin inntekt med betydelige beløp, og medhold i at det ikke var grunnlag for å beregne personinntekt. Selskapet forholdt seg til en i utgangspunktet endelig avgjørelse i ligningsnemnda, og det var opp til ligningsmyndighetene å ta initiativ for å få endret den avgjørelsen.

Jeg har ikke grunnlag for å spekulere i om selskapet, etter at B AS fikk medhold i sin klage, var klar over at det ved å forholde seg passiv kunne oppnå at reelle inntekter ikke kom til beskatning. Dette kan uansett ikke tillegges avgjørende betydning. Fristreglene setter absolutte grenser for endring av ligningen, og det kan slå ut både til gunst og ugunst for skattyteren.

A AS ble først ved brev 8. juni 1999 varslet av Randaberg likningskontor om at ligningene ville bli fremmet for ny vurdering i overligningsnemnda. Dette var etter utløpet av fristen i ligningsloven § 9–6 nr. 2, og det var da ikke lenger anledning til å treffe vedtak om beskatning av inntektene. På denne bakgrunn anbefaler jeg fylkesskattekontoret å behandle saken på nytt.

Jeg ber om å bli underrettet om utfallet av den nye behandlingen.»

Rogaland fylkesskattekontor opplyste etter dette at det tok ombudsmannens uttalelse til etterretning og frafalt inntektsøkningen for 1994 og 1995.

#### 47.

### Skjønnslingning – spørsmål om habilitet og omgjøring

(Sak 2000–2004)

*A, som drev med utleie av hytter, fikk inntekten for inntektsårene 1994, 1995 og 1996 fastsatt ved skjønn. Han ble også ilagt tilleggsskatt for to av årene. Ved klagebehandlingen i overligningsnemnda ble det protokollert en avgjørelse for så vidt gjaldt inntektsåret 1996. Nemnda fant at den for de to andre årene trengte ytterligere opplysninger og utsatte behandlingen. I neste møte ble ligningen for årene 1994 og 1995 behandlet, samtidig som nemnda endret sitt tidligere standpunkt for inntektsåret 1996. Allerede etter det første møtet hadde A vært i kontakt med ett av medlemmene i overligningsnemnda og oppfattet det slik at han hadde fått medhold i sin klage. A mente derfor at overligningsnemnda ikke kunne omgjøre den avgjørelsen som var fattet. A klaget også på at hans regnskapsfører, da han tok kontakt med ligningskontoret om saken, ble satt over til ligningssjefen til tross for at det var reist inhabilitetsinnsigelse mot ligningssjefen og han allerede før dette hadde valgt ikke å delta ved behandlingen.*

*Ombudsmannen uttalte at overligningsnemndas omgjøringsadgang var i behold så lenge vedtaket ikke kunne sies å være meddelt klager, men understreket at det var viktig å ha gode rutiner for hvordan underretning skulle gis. Ombudsmannen hadde ikke tilstrekkelig grunnlag til å ta stilling til habilitets-spørsmålet, men gav generelt uttrykk for at dersom det forelå et personlig motsetningsforhold mellom ligningssjefen og en skattyter, kunne dette klart nok føre til inhabilitet. Ligningssjefen hadde i denne saken valgt ikke å delta ved behandlingen, og ombudsmannen fant det da uheldig at det var ligningssjefen som hadde besvart regnskapsførerens forespørsel om saken.*

### **I mitt avsluttende brev til ligningskontoret uttalte jeg følgende om nemndas adgang til å endre standpunkt for inntektsåret 1996:**

«A hadde klaget til overligningsnemnda over ligningen for inntektsårene 1994, 1995 og 1996, og innstillingen til overligningsnemnda omhandlet samtlige tre inntektsår.

Fra møtet i overligningsnemnda 19. september 2000 er det protokollert:

«Overlikningsnemnda har gjennomgått saka, som er komplisert og inneheld en del usikre moment og påstandar. Med bakgrunn i ovannemnde og NILF si undersøking av 12 gardsbruk med ein nedgong i antal utleigeveker i tidsrommet 1992 – 1997 gjer nemnda slikt vedtak: Samrøystes:

Skjønsmessig inntekt frå utleiehytte bygd i 1992 vert for inntektsåret 1996 redusert frå kr 40.000 til kr 15.000. Tilleggsskatten vert oppretthalden med 60 %.»

Avslutningsvis framgår det av protokollen at møtet sluttet klokka 18, og at nytt møte skulle holdes 28. september 2000 klokka 18. Protokollen ble undertegnet av overligningsnemndas medlemmer B, C og D.

I protokollen fra møtet i overligningsnemnda 28. september 2000 heter det:

«Vedtaket i møte 19/9 utgår grunna manglende dokument for åra – 94 og – 95 som ikkje var med i saka som grunnlag for vedtaket.

Vedtaket – (18/9–00) (Samrøystes)

Ut frå skattytar sine opplysningar finn overligningsnemnda å leggja til grunn kr. 2.500 i leigeinntekt for hytta – d.v.s. ned frå kr. 3.000 til 2.500 pr. veke i – 94–95–96. Tilleggsskatt vert sett til 45 % for 1995 og 1996. Elles vert likninga fasthalden.»

Denne protokollen er undertegnet av de samme medlemmene som undertegnet protokollen fra møtet 19. september 2000.

B har i brev 10. januar 2001 til klagerens regnskapsfører opplyst at det under behandlingen av klagerens sak i møtet 19. september 2000 dukket opp spørsmål som overligningsnemnda ville ha svar på fra ligningskontoret, men at ligningskontoret på dette tidspunktet var stengt for dagen. Saksdokumentene for inntektsårene 1994 og 1995 lå ikke ved klagen som gjaldt inntektsårene 1994, -95 og -96. Dermed hadde nemnda til behandling en klage som gjaldt alle tre inntektsårene, samtidig som den bare hadde saksdokumentene for inntektsåret 1996. Dette var bakgrunnen for at overligningsnemnda valgte å utsette behandlingen til et nytt møte med alle dokumentene tilgjengelig.

På spørsmål herfra har ligningssjefen svart at det i møtet 19. september 2000 ble truffet et formelt vedtak for inntektsåret 1996. Også ordlyden i protokollen peker i denne retning. I utgangspunktet må derfor behandlingen av klagen over ligningen for inntektsåret 1996 anses avsluttet. Spørsmålet er hvilke endringer som da eventuelt kunne gjøres av nemnda selv.

Det heter i Lignings-ABC 1999 side 289 punkt 2.6 at nemnda ikke kan omgjøre eget vedtak etter at det er meddelt skattyter. Dette bygger på en forutsetning om at omgjøringsadgangen står åpen fram til underretning er gitt skattyteren. Dette synes å være i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prin-

sipper, jf. regelen i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 35 første ledd bokstav b).

Ligningskontoret har opplyst at klageren ikke var meddelt vedtaket fra møtet 19. september 2001, og at endringsadgangen derfor måtte være i behold. Det synes å være på det rene at klageren ikke hadde mottatt noen formell underretning om vedtaket. Klageren opplyste imidlertid i brev 2. januar 2001 at han var i kontakt med et av medlemmene i overligningsnemnda etter møtet 19. september 2000 og etterlyste resultatet av saken. Han skriver:

«Vedkommende bekreftet da muntlig at saken dreide i min favør, i motsetning til resultatet av møtet 28.09.00.»

Etter det jeg forstår, var det imidlertid ikke lederen av overligningsnemnda han her var i kontakt med. Det skal overfor klageren ha vært gitt uttrykk for at saken var ferdigbehandlet i møtet 19. september 2000, men uten at resultatet ble røpet. Klageren synes likevel å ha oppfattet det slik at han fikk medhold i sin klage.

Likeledes framgår det at klagerens regnskapsfører var i kontakt med ligningssjefen om saken etter møtet 19. september 2000. Jeg forstår det slik at han ikke fikk nærmere informasjon om hvordan behandlingen av klagesaken hadde forløpt.

På bakgrunn av det ovennevnte må jeg legge til grunn at det ikke ble gitt muntlig underretning om vedtaket av en person som var bemyndiget til å opptre på vegne av overligningsnemnda. I en slik situasjon måtte overligningsnemndas omgjøringsadgang fortsatt være i behold. Det framstår likevel som uheldig i den grad det ble gitt signaler om at nemnda hadde avsluttet behandlingen av klagerens sak, og jeg vil understreke betydningen av å ha gode rutiner for hvordan underretning skal gis.»

#### *Om habilitetsspørsmålet uttalte jeg:*

«Ligningsloven 13. juni 1980 nr. 24 § 3–8 nr. 1 bokstav g lyder slik:

«Ugild til å delta i ligningsmyndighetenes forberedelse og avgjørelse av en sak er en tjenestemann eller valgt, oppnevnt eller engasjert person når

-----  
g, andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.»

A har anført at ligningssjefen var inhabil til å behandle denne saken på grunn av et «forgiftet nabo-forhold». Han har begrunnet dette med at ligningssjefen hadde «angitt» ham til teknisk etat. Etter det jeg forstår skal dette være basert på at ligningssjefen, som nabo til A, skal ha gjort teknisk etat oppmerksom på at A drev med utleiehytter. I brev 12. mai 1993 fra teknisk etat til A er dette beskrevet slik:

«De bad om at det vart stadfesta kven som hadde gjeve oss opplysninger om bygging, utleie osv.

Det vart svara herifrå at det var kome frå tilsette på likningskontoret.

Ein skjønar godt at dette kan oppfatast feil, og at ein kunne tru at det var likningskontoret som hadde meldt frå. Det rette er at --- (ligningssjefens navn), som granne og privatperson, var innom i eit anna erend og samstundes var det opplyst at det var gjeve ut ei katalog – og viste oss denne – for utleiehytter. Der var nokre som vi burde sjå nærare på. Det var ellers opp til teknisk etat å følgje opp dei opplysningane som var gjevne i katalogen.

Ein registrerte soleis, det som før er nemnt, at De har annonsert utleigerom i bustaden Dykkar, at det eldre huset lenger nede på garden vert utleigt og at dette var opprusta for kort tid sidan – utan byggeløyve eller utseppsløyve for kloakk.

Dette er ei nøktern oppstilling av dei faktiske forholda og grunngjevinga til at det mellom anna vart utsendt krav om kommunale avgifter.»

Klagerens anførsel om inhabilitet grunnet et «forgiftet nabo-forhold» er ikke utdypet ut over dette, men klagerens regnskapsfører har framholdt at han var i kontakt med ligningssjefen 20. september 2000 for å få vite utfallet av behandlingen i overligningsnemnda dagen i forveien, og at han da ble møtt med en sterkt negativ reaksjon fra ligningssjefens side. Ligningssjefen skal da ha bedt om at regnskapsføreren ikke henvendte seg mer til ham «etter den behandling han hadde fått». Regnskapsføreren har anført at dette bekrefter at det her foreligger «uforsønlige holdninger».

Denne episoden er ikke kommentert av ligningssjefen, men han har på sin side benektet å ha noe uoppgjort forhold til A. Ligningssjefen har opplyst at A og han har vært naboer fra de ble født, men understreker at han generelt ikke behandler saker som gjelder naboer, heller ikke As. Grunnen til at regnskapsføreren likevel ble henvist til ligningssjefen da han ville vite resultatet av behandlingen i overligningsnemnda, skal være at ligningssjefen hadde avtalt med lederen i overligningsnemnda at han etter møtet skulle legge saksdokumentene, herunder protokollen, på ligningssjefens bord. Ligningssjefen har for øvrig påpekt at påstanden om inhabilitet først ble framsatt i forbindelse med klagen til overligningsnemnda.

Det foreliggende skriftlige materialet gir etter mitt skjønn ikke tilstrekkelig grunnlag for å fastslå med sikkerhet at ligningssjefen var ugild til å behandle As ligningssaker. Dersom det i tillegg til nabo-forholdet foreligger et personlig motsetningsforhold, kan det klart nok være et «særegent forhold» som kan føre til inhabilitet. Men på dette punktet er opplysningene i saken sparsomme og påstandene til dels motstridende. I den rådende situasjonen synes det uansett å ha vært riktig av ligningssjefen å unnlate å delta i behandlingen av As ligning slik han har opplyst å ha gjort, og jeg går derfor ikke nærmere inn på spørsmålet.

Jeg vil likevel påpeke at når det er framsatt inha-

bilitetsinnsigelse, og ligningssjefen først har valgt ikke å delta i behandlingen av saken, framstår det som uheldig at regnskapsføreren på forespørsel om saken nettopp blir henvist til å snakke med ligningssjefen. Det hadde vært riktigere om ligningssjefen helt hadde avstått fra å ha noen som helst befattning med saken. På den måten kunne man unngått spekulasjoner om at ligningssjefen hadde påvirket resultatet i saken.

Jeg forstår det slik at ligningssjefen inntok standpunktet om at han ikke ville behandle saken allerede før, og uavhengig av, at habilitetsspørsmålet ble tatt opp av A i klagen til overligningsnemnda. I samsvar med det som gjelder for medlemmer av kollegiale organer, ville det da ha vært riktigst av ham å fratremøtet i ligningsnemnda.

Etter ligningsloven § 3–8 nr. 1 bokstav e vil en tjenestemann bli inhabil dersom en overordnet tjenestemann ved samme kontor er inhabil i saken. Dette er likevel ikke til hinder for at tjenestemannen kan forberede saken, jf. § 3–8 nr. 2 der det framgår at bestemmelsen i § 3–8 nr. 1 bokstav e ikke skal være til hinder for at tjenestemenn i ligningsetaten forbereder saken. Det synes derfor under enhver omstendighet ikke å ha vært noe i veien for at saksbehandleren forberedte saken for overligningsnemnda, slik jeg forstår var tilfellet i saken her.»

#### 48.

##### **Særfradrag for store sykdomsutgifter – kravet til dokumentasjon av behandling som anses faglig forsvarlig**

(Sak 2001–1541)

*A fikk ikke særfradrag for utgifter til medisinsk behandling i utlandet for kreftsykdom. Statens helsetilsyn la til grunn at behandlingen ikke kunne anses «faglig forsvarlig», fordi den ikke bygget på prinsipper og metoder som var vitenskapelig dokumentert og anerkjent av norske myndigheter.*

*Ombudsmannen pekte på at reglene for fradrag er rettighetsbestemmelser. Helsetilsynet (fra 1. januar 2002 Sosial- og helsedirektoratet) måtte derfor vise varsomhet med å begrense virkeområdet ved å stille særlige krav til dokumentasjon og sannsynliggjøring. Alminnelig sannsynlighetsovervekt måtte være tilstrekkelig. Ombudsmannen konkluderte med at avgjørelsen i saken bygget på en for snever tolkning av lovens og forskriftens krav, og han bad derfor direktoratet behandle saken på nytt.*

*Sosial- og helsedirektoratet vurderte saken på nytt og kom til at vilkårene for særfradrag var oppfylt i As sak.*

A klaget til ombudsmannen over avslag på søknad om særfradrag ved ligningen for 1998 for store utgifter på grunn av sykdom.

Utgiftene, til sammen kr 275.520, gjaldt medisinsk behandling i Tyskland og oppfølging i Norge for føflekk-kreft med spredning. A hadde vært residivfri etter operasjon høsten 1998, og fra 1999 hadde hun vært i fullt arbeid. Sykdomsforløpet og den aktuelle behandlingen var nærmere beskrevet i klagen med vedlegg.

Statens helsetilsyn (nå Sosial- og helsedirektoratet) hadde i sitt vedtak lagt til grunn at behandlingen A fikk, ikke kunne anses «faglig forsvarlig», jf. skatteloven 1911 § 77 nr. 4 annet ledd. Helsetilsynet opprettholdt derfor fylkeslegens avslag på søknaden om særfradrag.

A klaget over feil i rettsanvendelsen. Hun fremholdt at behandlingen hun hadde fått, hadde skjedd ved hjelp av fremstående utenlandske medisinske eksperter. Behandlingen hadde nøye vært fulgt opp av hennes leger i Norge, avdelingsoverlege C og dr. med. D. Det var således ikke grunnlag for å hevde at behandlingen ikke hadde vært medisinsk forsvarlig. Hun fremholdt videre at uten behandlingen ville hun i dag ikke ha vært i live. Det kunne ikke pekes på alternative behandlingsformer ved norske sykehus. A mente Statens helsetilsyn innførte et tilleggskriterium ved å kreve at det skulle foreligge vitenskapelig dokumentasjon for virkningene av behandlingen for at den kunne anerkjennes av norske myndigheter. Lovteksten og forskriften krevde etter sin ordlyd at tilbudet skulle være «faglig forsvarlig». Det avgjørende måtte være om behandlingen var medisinsk forsvarlig eller ikke.

Videre gjorde A gjeldende at det var særlig urimelig å nekte fradrag i dette tilfellet. Det offentlige kunne ikke tilby en adekvat behandlingsmetode, og hun hadde gjennomført et opplegg som gav resultater. Det forelå en sykdom som hadde utviklet seg til et stadium hvor det statistisk var over 95 % dødelighet. Det offentlige var spart for store utgifter ved at en mor til tre barn hadde overlevd, og nå var fullt arbeidsfør.

Klagen ble herfra lagt frem for Statens helsetilsyn som ble bedt om å kommentere anførselen om at det ved å stille krav om vitenskapelig dokumentasjon for virkningene av behandlingen, innførte et tilleggskrav til lovens og forskriftens krav om at behandlingen skulle være «faglig forsvarlig». Videre ble Helsetilsynet bedt om å påpeke hvilke elementer i behandlingsopplegget som ikke kunne anses «faglig forsvarlig» i relasjon til sykdommen, og hvilken behandling helsemyndighetene anerkjente i disse tilfellene. Det ble også bedt om kommentarer til As opplysning om at behandlingen fulgte samme metode som ble benyttet ved klinisk behandling ved Det norske Radiumhospital innen behandlingsprotokoller, og at metoden var basert på resultater fra internasjonale fagmiljøer med et langt større pasientgrunnlag enn det vi hadde i Norge.

Statens helsetilsyn viste i sitt svar til at det i forvaltningen av regelverket i disse sakene og fortolk-

ningen av begrepet «faglig forsvarlig» hadde lagt til grunn at behandlingen skulle være vitenskapelig dokumentert og anerkjent av ledende norsk fagekspertise. Dette innebar at kliniske forsøk, eksperimentell eller utprøvende behandling ikke falt inn under tilsynets fortolkning av begrepet. Helsetilsynet understreket videre at det ikke betraktet vitenskapelige forsøk med nye behandlinger som «uforsvarlig» selv om de ikke fylte kriteriene for å være anerkjent som faglig forsvarlig etter denne fortolkningen. Helsetilsynet fremholdt at ordningen med særfradrag etter skatteloven ikke hadde til hensikt å finansiere norske pasienters deltakelse i nasjonale eller internasjonale utprøvinger av nye medikamenter eller andre behandlinger. Endelig ble det fastholdt at den behandlingen skattyteren fikk for sin kreftsykdom i Tyskland og ved Volvat Medisinske Senter, måtte betraktes som utprøvende. Helsetilsynet mente at klagerens anførsel om at «høydose interferonbehandling er et standard opplegg i de fleste vestlige land» stod i strid med opplysningene fra professor E.

### **I mitt avsluttende brev til Sosial- og helsedirektoratet uttalte jeg:**

«Etter skatteloven 1911 § 77 nr. 4 kan det gis særfradrag i inntekten når skattyteren i inntektsåret har hatt usedvanlig store utlegg på grunn av sykdom eller annen varig svakhet. Et av vilkårene som må være oppfylt, er at «helsemyndighetene vurderer det oppsøkte helsetilbud som faglig forsvarlig», jf. § 77 nr. 4 annet ledd. Det daværende Sosial- og helsedepartementet har i forskrift 14. april 1988 nr. 295 om særfradrag for sykdomsutgifter § 5 fastsatt at det aktuelle tilbud må «bygge på metoder som er anerkjent av norske helsemyndigheter» for å anses faglig forsvarlig.

Helsetilsynet har lagt til grunn at behandlingen A fikk for sin kreftsykdom, ikke bygget på «prinsipper og metoder som er vitenskapelig dokumentert, og således anerkjent av norske myndigheter». Behandlingstilbudet ble derfor ikke ansett å oppfylle vilkåret om faglig forsvarlighet.

Helsetilsynets vurdering er av en medisinskfaglig art jeg naturlig nok ikke kan etterprøve. Ombudsmannen kan imidlertid prøve rettsanvendelsen og undersøke helsemyndighetenes saksbehandling og generelle prinsipper for vurderingen.

As advokat anførte i klagen hit at Helsetilsynet innfører et tilleggskrav ved å kreve at det skal foreligge vitenskapelig dokumentasjon for virkningen av behandlingen for at den skal kunne anerkjennes av norske myndigheter.

I utgangspunktet må det godtas at helsemyndighetene knytter et dokumentasjonskrav til lovens kriterium om at behandlingen skal anses faglig forsvarlig.

I dette ligger det at tilbudet må være bestemt på en måte som gjør det mulig å konstatere hvorvidt be-

handlingen følger anerkjente metoder, dvs. at kravet etter forskriftens § 5 er oppfylt. I praksis vil det i stor grad måtte være opp til den enkelte behandlingssituasjon selv å sørge for å fremskaffe den nødvendige dokumentasjon om virksomheten og gjøre den tilgjengelig, gjennom fagtidsskrifter eller på annen måte. I den enkelte sak må det likevel kreves at også Sosial- og helsedirektoratet gjør slike undersøkelser som saken krever.

Gjenstanden for dokumentasjonskravet, dvs. hva som skal dokumenteres, fremgår av de vilkår som stilles i lov og forskrift – først og fremst at behandlingsmetoden er i samsvar med anerkjente prinsipper. Jeg har i tidligere saker uttalt at også effekten av behandlingen må kunne være relevant, og dette er et syn jeg står fast ved.

Et sentralt spørsmål er hvor strenge dokumentasjonskrav som med rimelighet kan stilles. Jeg har forståelse for at man i de rent faglige vurderinger av et behandlingstilbud må legge til grunn vitenskapelig anerkjente prinsipper og krav til dokumentasjon. Slike vurderinger vil ikke minst være avgjørende i saker der det er spørsmål om å gi en positiv godkjenning av tilbudet. Det materielle spørsmålet i sakene her er imidlertid kun hvorvidt skattyteren har krav på fradrag i inntekten for utgifter til behandling vedkommende selv har valgt. Hvorvidt fradrag skal innrømmes, er et skatterettslig spørsmål, og innebærer i seg selv ingen positiv godkjenning av behandlingsopplegget. Spørsmålet om fradrag beror på tolking av skatteloven med forskrifter, herunder Finansdepartementets forskrift av 5. februar 1988.

Det alminnelige kravet til sannsynliggjøring i rettslig sammenheng er 50 %, det vil si at det må foreligge sannsynlighetsovervekt for at et faktum skal legges til grunn. Verken ut fra ordlyden eller forarbeidene kan jeg se at loven eller forskriften gir tilstrekkelige holdepunkter for å fravike dette prinsippet. Selv om det i skatteloven 1911 § 77 nr. 4 er brukt uttrykket «kan», må bestemmelsen oppfattes som en rettighetsbestemmelse. Man bør da være særlig forsiktig med å begrense virkeområdet ved å skjerpe kravet til sannsynliggjøring og dokumentasjon. Ut fra saken her og andre saker jeg har hatt til behandling, kan det synes som om Statens helsetilsyn (nå direktoratet) har lagt til grunn for strenge krav til sannsynliggjøring og dokumentasjon ved anvendelsen av loven og forskriften.

I saken her har Helsetilsynet i sin begrunnelse for ikke å anse den aktuelle behandlingen som faglig forsvarlig blant annet vist til en uttalelse 13. desember 1998 fra professor dr. med. E. Uttalelsen er gitt etter oppdrag fra Helsetilsynet i forbindelse med behandlingen av søknaden om refusjon av behandlingsutgiftene etter trygdereglene. E fremholdt blant annet at norske onkologer ikke finner at adjuvant behandling med høydosert IF2b bør anbefales som standardtilbud til norske pasienter utenfor kontrollerte kliniske studier. Han skrev også at det er forstå-

elig at klageren satset på flere lovende og interessante behandlingsprinsipper samtidig, men at dette etter hans mening vil «falle utenfor det man med rimelig tolkning av gjeldende regelverk kan påregne å få refundert utgiftene til fra offentlige instanser i Norge». Avslutningsvis gav E uttrykk for stor sympati for det engasjement familien har utvist, og at det er meget mulig at pasientens og de pårørendes pågående holdning har vært avgjørende for den gunstige situasjonen klageren nå er i. Videre uttalte han:

«I en slik sakkyndig uttalelse overfor Statens Helsetilsyn må jeg imidlertid følge det faglige syn jeg mener er relevant i forhold til gjeldende regler og praksis i Norge, og ut fra det vi med rimelighet må anse for å være regler og tilbud som skal gjelde ut fra solidariske rettferdighetsprinsipper overfor pasienter flest.»

Es uttalelse må leses på bakgrunn av det regelverk han skulle vurdere behandlingen opp mot. Han synes å erkjenne at den behandlingen A har fått, med stor sannsynlighet har gitt god hjelp til henne. Men behandlingen falt etter hans vurdering utenfor ordningen med refusjon for utgiftene etter trygdereglene. Hans konklusjon har forankring i regelverket om bidrag til behandling i utlandet. E anså behandlingen som eksperimentell eller utprøvende, og det fremgår direkte av § 4 i forskriften om bidrag til behandling i utlandet at det ikke ytes bidrag til eksperimentell eller utprøvende behandling.

Skattereglene om særfradrag for sykdomsutgifter er imidlertid ikke parallelle med reglene om bidrag til behandling i utlandet, og det er da ikke rettslig grunnlag for å behandle disse tilfellene likt. Jeg nevner særlig at verken skatteloven eller forskriften bruker uttrykkene «eksperimentell» eller «utprøvende» behandling.

Jeg har tidligere uttalt meg tvilende til om det er riktig tolkning av uttrykkene «faglig forsvarlig» og «anerkjent av norske helsemyndigheter» å anta at forsøksmessig behandling eller behandling av utprøvende art ikke er faglig forsvarlig alene fordi risikoen eller effekten av behandlingen er usikker (jf. mitt brev 15. januar 1999 til Statens helsetilsyn i sak 1997–1531). Jeg antar at både lidelsen det er tale om å kurere og behandlingsopplegget i enkelte tilfeller kan være av en slik karakter at forsøksmessig og utprøvende behandling nettopp vil være naturlig. Det må også kunne være adgang til å anerkjenne behandlingen som faglig forsvarlig i ettertid dersom positive effekter kan dokumenteres.

I forhold til refusjon av slike behandlingsutgifter etter trygdereglene, kan det være relevant å legge vekt på om den aktuelle behandlingen bør anbefales som standard behandling, slik professor E har gjort i sin uttalelse. I sakene om særfradrag ligger forholdene noe annerledes an. I disse sakene er det som tidligere anført spørsmål om pasienter, som ofte på eget initiativ og med egne midler har oppsøkt og gjen-

nomført behandling i utlandet, skal få fradrag for en del av utgiftene i sitt bidrag til fellesskapet. Sett i dette perspektiv kan det synes lite rimelig å nekte fradrag i tilfeller hvor behandlingen har gitt gode resultater, og pasienten derved sparer det offentlige for kostnader ved igjen å kunne fungere i arbeidslivet.

As advokat fremholder at hun ble behandlet av fremstående utenlandske medisinske eksperter, i samråd med hennes norske leger (en avdelingsoverlege og en dr. med.). Videre er det opplyst at A har vært residivfri siden høsten 1998, og at hun i dag er fullt arbeidsfør. Sykdommen hadde før behandlingen nådd et stadium med svært høy statistisk dødelighet. Dette er momenter som må kunne tillegges vekt ved vurderingen av om behandlingen har vært faglig forsvarlig.

Ut fra de foreliggende opplysningene mener jeg Statens helsetilsyns (nå Sosial- og helsedirektoratet) standpunkt om at behandlingen ikke kan anses faglig forsvarlig, bygger på en for snever tolkning av lovens og forskriftens krav. På denne bakgrunn ber jeg direktoratet behandle saken på nytt.

Jeg ber om å bli orientert om Sosial- og helsedirektoratets nye avgjørelse.»

Direktoratet kom etter en ny gjennomgang av saken til at vilkårene for særfradrag var oppfylt i As sak. Direktoratet uttalte bl.a.:

«Direktoratet er enig med ombudsmannen i at det rettslige grunnlaget for støtte til behandling i utlandet etter forskrift 14. januar 1999 ikke er det samme som ved særfradrag. Forskriften om særfradrag anvender begrepet faglig forsvarlig, hvorefter det ut fra dette begrepet må utledes om vilkåret i forskriften § 2 c. er oppfylt. Dersom en eksperimentell behandling i et gitt tilfelle medisinskfaglig sett blir vurdert som faglig forsvarlig ville nevnte vilkår i forskriften være oppfylt. Om det er mulig å betegne en eksperimentell eller utprøvende behandling som faglig forsvarlig beror på hvilket innhold forsvarlighetsbegrepet gis. Forskriften om særfradrag presiserer begrepet ved at det kreves at det aktuelle tilbud for å bli betraktet som faglig forsvarlig må bygge på metoder som er anerkjent av norske helsemyndigheter.

Avgjørelsen av hva som kan anses som faglig forsvarlig i særfradragforskriftens forstand er lagt til helsemyndighetene. Forarbeidene til den tidligere skatteloven § 77 presiserer i liten grad hvordan begrepet skal forstås. I Inst. O. Nr. 40 1986–87 uttaler Sosialkomiteen at det må kunne legges vekt på om behandlingen har vært til hjelp for pasienten. Ved tolking av begrepet etter særfradragforskriften mener direktoratet at vi må se faglig forsvarlighet som en rettslig standard hvis innhold vil endres ved fremskritt innen helsetjenesten og med skifte i verdioppfatninger. En slik tolking av forsvarlighetsbegrepet er lagt til grunn i forarbeidene til den tidligere legelov av 13. juni Nr. 42. 1980, jf. Ot. prp. Nr. 1 1979–80 side 234 andre spalte. I dag framkommer faglig forsvarlighet som et grunnleggende krav i helsepersonelloven 2. juli Nr. 64 1999 § 4 der det presiseres



at den enkelte utøver plikter å ha tilstrekkelige faglige kvalifikasjoner, holde seg oppdatert, innrette yrkesutøvelsen etter faglige begrensninger og samarbeide med annet personell. Plikt til faglig forsvarlighet framkommer også som et krav til de virksomheter som yter helsetjenester, jf blant annet spesialisthelsetjenesteloven 2. juli Nr. 61. 1999 § 2-3.

Selv om det kan sies å være visse forskjeller i bruken av forsvarlighetsbegrepet i virksomhetslovene og helsepersonelloven, vil det grunnleggende være at personell og virksomheter har en plikt til å yte helsehjelp og tilby pasienter helsetjenester på en måte som ligger innenfor en alminnelig god faglig standard. For øvrig skal nevnes at det ut fra de nevnte bestemmelser i helsepersonelloven og spesialisthelsetjenesteloven må legges til grunn at innholdet i faglig forsvarlighet vil endre seg med den faglige utvikling og med skifte i verdioppfatninger, jf. Ot. prp. nr. 13 (1998–99) side 216 der det heter at det materielle innhold i helsepersonelloven § 4 i hovedtrekk er en videreføring, generalisering og synliggjøring av gjeldende rett.

I helsetjenesten vil man ta i bruk vitenskaplig dokumenterte metoder, men også iverksette tiltak som er allment anerkjent på det aktuelle fagområdet, men som ikke nødvendigvis tilfredsstiller de strenge krav til vitenskaplig dokumentasjon. Normalt vil man ved behandling av den enkelte pasient initialt tilby metoder som det er vitenskaplig dokumentasjon for effekten av. Dersom behandlingen ikke gir den forventede effekt vil det kunne anses forsvarlig å forsøke andre behandlingsmetoder, som vil kunne anvendes til tross for at de ikke bygger på fullgod dokumentasjon. Der man ikke har tilstrekkelig kunnskap eller erfaring for en metodes effekt vil metoden kunne betraktes som utprøvende eller eksperimentell.»

#### 49.

##### **Spørsmål om plikt til å avskjære ulovlig ervervede bevis i ligningssak**

(Sak 2001–125)

*Saken reiste spørsmål om overligningsnemnda ved sin behandling av As ligning pliktet å avskjære bevis (kontoopplysninger) som var innhentet av ligningskontoret i strid med reglene i ligningsloven § 6–4 nr. 2.*

*Ombudsmannen uttalte at i utgangspunktet kan ligningsmyndighetene legge vekt på alle opplysningene som foreligger, jf. ligningsloven § 8–1, men gode grunner taler for at de ulovfestede prinsippene for avskjæring av ulovlig ervervede bevis i tvistemål også må komme til anvendelse under ligningsmyndighetenes behandling av en ligningssak. Etter en konkret vurdering fant ombudsmannen at det ikke var grunnlag for å kritisere ligningskontorets standpunkt om at bevisene ikke skulle avskjæres i den foreliggende saken.*

A klaget til ombudsmannen over at Bærum likningskontor under henvisning til ligningsloven

§ 6–4 nr. 2 i forbindelse med ligningen av ham for inntektsåret 1996, hadde krevet: 1) at hans bankforbindelse framla opplysninger om navnet på innehaver av en bankkonto som han hadde overført penger til fra egen konto, alle bevegelser på denne tredjemannskontoen, og eventuelt hvem som disponerte den, og 2) at hans bankforbindelse sendte ligningskontoret kopi av underbilag for overførslene til og fra den nevnte tredjemannskontoen, og eventuelt gav opplysninger om til hvilken konto/til hvem det aktuelle beløp var overført (ombudsmannssak 1998–1335 inntatt i ombudsmannens årsmelding for 1999 s. 250 flg.). Den aktuelle kontoen tilhørte B, mannen til As søster. Under behandlingen av saken her kom Skattedirektoratet til at ligningsmyndighetenes henvendelser etter ligningsloven § 6–4 nr. 2 må være knyttet til en navngitt person, og den navngitte personen må være eier av kontoen det bes om innsyn i. Jeg uttalte at ligningsloven § 6–4 nr. 2 ikke gav hjemmel for noen av de to forespørslene Bærum likningskontor rettet til As bankforbindelse.

A anmodet på denne bakgrunn ligningskontoret, ved ligningen av ham for inntektsårene 1995–1997, om å avskjære de ulovlig ervervede bevisene samt bevis som var avledet av disse. Spørsmålet om bevisavskjæring ble forelagt Skattedirektoratet. Skattedirektoratet framholdt at direktoratet ikke fant «grunn til å instruere Bærum likningskontor om å ta opplysningene ut av saken ved behandlingen for Bærum overligningsnemnd». Bærum overligningsnemnd behandlet saken i vedtak sendt skattyteren 15. desember 2000. Overligningsnemnda tok etter en konkret vurdering de ulovlig ervervede bevisene ut av saken, men bevisene som var avledet av disse ble ikke avskåret.

Saken ble brakt inn for ombudsmannen. I klagen ble det anmodet om ombudsmannens vurdering av overligningsnemndas vedtak med hensyn til bevisavskjæring.

Klagen ble forelagt Bærum likningskontor. Ligningskontoret ble bedt om å redegjøre for sin oppfatning av hvorvidt det hadde en rettslig plikt til å ta kontoopplysningene ut av saken, og hva som i tilfelle var det rettslige grunnlaget for en slik plikt. Dersom ligningskontoret mente at det ikke var rettslig forpliktet til å ta kontoopplysningene ut av saken, ble det bedt om en redegjørelse for om gjeldende rett legger noen begrensninger på ligningsmyndighetenes bruk ved ligningen av ulovlig innhentede bevis.

Ligningskontoret ble for øvrig bedt om å presisere og begrunne sitt standpunkt om at ligningsloven § 4–8 hjemlet en plikt for A og selskapet til å gi de omstridte opplysningene til ligningsmyndighetene. Avslutningsvis ble det spurt om ligningskontorets syn på om det foreligger en plikt til å avskjære bevis som er avledet av ulovlig innhentede bevis. Dersom ligningskontoret fant det nødvendig, ble det anmodet om at saken ble lagt fram for overligningsnemnda.

I sitt svar framholdt ligningskontoret at bakgrunnen for at kontoopplysningene ikke var «direkte tatt med» i overligningsnemndas vedtak, var hensynet til skattyters ønske samt at opplysningene ikke var nødvendige for avgjørelsen av saken. De taushetspliktbestemmelsene som var aktuelle i saken, var etter ligningskontorets oppfatning forretningsbankloven 24. mai 1961 nr. 2 § 18 og ligningsloven 13. juni 1980 nr. 24 § 3–13.

Når det gjaldt spørsmålet om det forelå en plikt for ligningsmyndighetene til å ta kontoopplysningene ut av saken, viste ligningskontoret til Skattedirektoratets brev 8. februar 2000 hvor det er framholdt at i utgangspunktet står ligningsmyndighetene fritt til å benytte alle foreliggende opplysninger. Det ble videre vist til ligningskontorets brev 10. juli 2000 og overligningsnemndas vedtak s. 21 hvor problemstillingen var drøftet.

I svarbrevet het det:

«I tillegg ønsker vi å framheve at straffeprosessen og ligningsforvaltningsretten er to vesensforskjellige regimer. Etter straffeprosessloven (strpl.) er utgangspunktet at mistenkte slipper å uttale seg under etterforskningen, jf. strpl. §§ 230 og 232. Siktete skal også kunne forholde seg taus overfor domstolene, jf. strpl. § 90. Ett av hovedhensynene her er det såkalteselvinkrimineringsforbudet.

Lovgiver har i ligningsloven valgt det stikk motsatte utgangspunktet, nemlig at skattyteren selv skal opplyse saken, jf. lignl. §§ 4–1 flg. Vi peker også på at innen sivilprosessen har partene som hovedregel plikt til å forklare seg, jf. tvistemålsloven §§ 111 flg.»

Og videre:

«Vi viser også til Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse av 15.05.2001. Saken gjaldt en butikkansatt som, på bakgrunn av at hun ble filmet da hun tilegnet seg penger av kassen, ble avskjediget. Etter kjæremålsutvalgets syn var et skult kamera for å overvåke de ansatte et vidtgående integritetsinngrep. Klare personvern hensyn talte for at et slikt opptak ikke var fremskaffet på lovlig måte. Utvalget vurderte videre hvorvidt beviset likevel skulle føres. Det ble igjen presisert at saken omhandlet en alvorlig integritetskrenkelse. Omfanget og karakter av denne konkrete saken ga ikke grunn til å se bort fra utgangspunktet om at hemmelige opptak ikke burde kunne legges frem.

Likningskontoret legger etter dette til grunn at utgangspunktet er at ulovlig ervervet bevis ikke kan legges frem, heller ikke i sivile saker. Vi bemerker imidlertid at det gjør seg gjeldende andre hensyn i en ligningssak, jf. skattyters opplysningsplikt og Skattedirektoratets brev av 08.02.2000. Likningskontorets oppfatning er følgelig at kjennelsen ikke er direkte anvendelig i en ligningssak. Vi går ikke nærmere inn på problemstillingen om ligningsavgjørelser skiller seg fra andre sivile saker på dette punktet.

I det følgende forutsettes det imidlertid at tilsvarende synspunkter som framkommer i kjennelsen er retningsgivende også i skattesaker.

Kjennelsen åpner for at ulovlig ervervet bevis kan føres, også i sivile saker. Vurderingstemaet blir bl.a. alvorligheten av krenkelsen samt omfang og karakter av saken.

Vi framholder at det i vår sak ikke har skjedd en integritetskrenkelse av sådan alvorlighet som i kjennelsen. Videre vil vi hevde at skattesviket er av svært alvorlig karakter og tidsbegrenset omfang. Etter likningskontorets skjønn var det derfor anledning til å framme bevisene.»

Bærum likningskontor viste videre til at det følger av ligningsloven § 4–1 og § 4–3 nr. 1 at skattyter skal bidra til at hans skatteplikt i rett tid blir klarlagt og oppfylt, og at selvangivelsen skal inneholde en spesifisert oppgave over «skattyters inntekter, fradrag og andre opplysninger som har betydning for gjennomføringen av ligningen». Det er opp til ligningsmyndighetene å avgjøre hvilket faktisk forhold som skal legges til grunn etter en prøving av de foreliggende opplysningene i saken, jf. ligningsloven § 8–1 nr. 1. Etter ligningskontorets oppfatning kan ligningsmyndighetene «velge å innhente kontrollopplysninger fra tredjemenn, uten først å ha oppfordret skattyter om å legge fram opplysningene», men ligningsmyndighetene må være varsomme «med å framprovosere svar på bakgrunn av avskjærbare bevis».

I svarbrevet het det for øvrig:

«Vi ønsker imidlertid også å presisere at A, i kraft av enestyre, leverte og underskrev selvangivelsen for selskapet, jf. lignl. § 4–5 nr. 3 og nr. 5. Selskapet, ved A, var følgelig klar over at eierforholdene som ble presentert ligningsmyndighetene i selvangivelsen var pro forma. Etter lignl. § 4–3 nr. 1 skal selvangivelse inneholde spesifisert oppgave over skattyters brutto formue og inntekt, fradragposter og andre opplysninger som har betydning for gjennomføringen av ligningen. Skattyter, selskapet, pliktet følgelig allerede i selvangivelsen å gi opplysninger om at utbytte ble tilbakeført en av aksjonærene, slik at ligningsmyndighetene kunne vurdere følgene av dette på selvstendig grunnlag, jf. lignl. § 4–3 nr. 1. Det kan stilles spørsmål om dette i seg selv var straffbart, jf. lignl. kap. 12.

Når skattyter etterkommer en oppfordring om å klargjøre hva han skulle opplyst i selvangivelsen, taler dette for at ligningsmyndighetene kan legge vekt på disse opplysningene.»

Svarbrevet fra Bærum likningskontor ble oversendt A til orientering og for eventuelle merknader. As advokat fremholdt følgende:

«For oversiktens skyld tror jeg det kan være behov for å gi noen grunnleggende opplysninger om hvilke kontoopplysninger som er innhentet av ligningskontoret. Man kan si det dreier seg om to sett av opplysninger: Det ene gjaldt kontoopplysninger om Bs 4 konti i bank X og gjaldt inntektsåret 1995. Det andre gjaldt opplysninger som kontoret innhentet fra bank Z og Kreditkassen årsskiftet 1998/1999. De sistnevnte opplysningene gjaldt ulike overføringer vedrørende inntektsåret 1996, hvor A var involvert.

Ligningskontorets anførsler på side 1 sikter sannsynligvis til de sistnevnte opplysningene. De bevisene som ble funnet å være taushetsbelagte iht ombudsmannens brev av 2/7 1999 gjaldt de førstnevnte opplysningene. Som nevnt gjaldt disse opplysningene kontiene til B, som er ektefelle til den passive aksjonæren As søster. Jeg antar at det bare var kontoopplysningene vedrørende B som ligningskontoret tok ut av ligningssaken.

Når det gjaldt kontoopplysningene fra bank Y og bank Z, antok min klient opprinnelig at disse var lovlig innhentet. Etter fornyet gjennomgang kom min klient frem til at også disse opplysningene var taushetsbelagt pga sitt innhold, og tok dette opp med Skattedirektoratet i mitt brev av 17/12 1999. Min klient har også anmeldt dette forholdet til politiet, hvor Statsadvokaten henla saken etter bevisets stilling. Etter mitt syn taler denne begrunnelsen hos Statsadvokaten for at også utsendelsen av disse kontoopplysningene ble funnet å være i strid med reglene om taushetsplikt, men at de subjektive straffbarhetsvilkår ikke lot seg bevise.

Under alle omstendigheter vil min klient presisere at hans innrømmelser av 9/2 1999 gjaldt de utligningstransaksjonene som framgikk av kontoopplysningene fra bank Y og bank Z. Disse opplysningene gjaldt inntektsåret 1996. De utligningstransaksjonene som framgikk av kontoopplysningene fra bank X gjaldt inntektsåret 1995, og disse ble innrømmet på et tidligere stadium (7/11 1997). Disse sistnevnte innrømmelsene var utelukkende foranlediget av ligningskontorets redegjørelse om disse kontoopplysningene. (For fullstendighetens skyld vil jeg også presisere at skattyter aldri har erkjent at eierskapet til søsteren bare var pro forma. Han har innrømmet at de angjeldende utbytteutbetalingene til henne ble utlignet gjennom senere transaksjoner, men bakgrunnen for utligningene var ikke en forhåndsavtale som forpliktet henne til slik utligning.)»

As advokat framholdt videre at det etter kjennelsen 15. mai 2001 av Høyesteretts kjæremålsutvalg (Rt. 2001 s. 668) synes å være enighet om at «reglene om bevisavskjæring også gjelder i sivile saker», og at hovedregelen er at ulovlig ervervet bevis må avskjæres, men at bevisene kan tillates framlagt etter en konkret vurdering. I forhold til den foreliggende saken anførte advokaten at kontoopplysningene omhandler den «innerste private sfære», og at det kun er «gradsforskjeller» mellom integritetskrenkelsen i denne saken og forholdet omhandlet i Rt. 2001 s. 668. Ligningsmyndighetene har framholdt at den foreliggende saken dreier seg om skattesvik av svært alvorlig karakter, noe advokaten understreker er bestridt av skattyter. Dette argumentet har for øvrig etter advokatens oppfatning liten eller ingen betydning i den konkrete vurderingen av om bevisene skal avskjæres eller ikke. As advokat viste til at det i interesseavveiningen må tas hensyn til ligningsmyndighetenes behov for en best mulig opplysning av saken og hensynet til et effektivt personvern for eieren av kontiene, B. Etter Deres oppfatning må bevisene etter en konkret vurdering avskjæres i den foreliggen-

de saken, og dette gjelder også bevisene som er avledet av de ulovlig innhentede kontoopplysningene. Advokaten kunne ikke se at ligningskontorets anførsel om at det i vurderingen av spørsmålet om bevisavskjæring er et moment at skattyter har en alminnelig opplysningsplikt, jf. ligningsloven § 4–1, er relevant.

### I mitt avsluttende brev til A uttalte jeg:

«Det omtvistede spørsmålet i saken er hvorvidt Bærum overligningsnemnd, under behandlingen av ligningen av A for inntektsårene 1995–1997, hadde anledning til å legge vekt på opplysninger som i ettertid har vist seg å være innhentet i strid med ligningsloven 13. juni 1980 nr. 24 § 6–4 nr. 2. I forlengelsen av dette blir spørsmålet om bevis avledet av ulovlig ervervede bevis eventuelt også må avskjæres.

Det er på det rene at Bærum likningskontor, under henvisning til ligningsloven § 6–4 nr. 2, i forbindelse med ligningen av A for inntektsåret 1996, hadde krevet: 1) at bank X framla opplysninger om navnet på innehaver av en bankkonto som A hadde overført penger til fra egen konto, alle bevegelsene på denne tredjemannskontoen, og eventuelt hvem som disponerte den, og 2) at hans bankforbindelse sendte ligningskontoret kopi av underbilag for overførsler til og fra nevnte tredjemannskonto, og eventuelt gav opplysninger om til hvilken konto/til hvem det aktuelle beløp var overført. Den aktuelle kontoen tilhørte B, som er gift med As søster. Han disponerte også den nevnte kontoen. I mitt brev 2. juli 1999 til Bærum likningskontor uttalte jeg at ligningsloven § 6–4 nr. 2 ikke gav hjemmel for noen av de to forespørslene ligningskontoret hadde rettet til bank X (ombudsmannssak 1998–1335). Dette har Finansdepartementet senere gitt beskjed om at ligningsmyndighetene skal rette seg etter. Se for øvrig ombudsmannens årsmeldinger for 1998 s. 250 flg. og 1999 s. 47 flg.

I brev 20. august 2001 framholdt De at ligningskontoret også innhentet opplysninger om A fra bank Y og bank Z årsskiftet 1998/99 vedrørende inntektsåret 1996. Opprinnelig antok A at disse opplysningene var lovlig innhentet, men han mente senere at også disse opplysningene var innhentet i strid med ligningsloven § 6–4 nr. 2. Dette spørsmålet ble tatt opp med Skattedirektoratet i brev fra Dem 17. desember 1999 og forholdet er også politianmeldt. Anmeldelsen er etter det opplyste henlagt «etter bevisets stilling». Det framgår ikke av sakens dokumenter eller Deres redegjørelser for øvrig, at dette spørsmålet er tatt opp med Bærum likningskontor. Spørsmålet er heller ikke behandlet i Bærum overligningsnemnds vedtak sendt A 15. desember 2000.

Jeg presiserer på denne bakgrunn at min behandling av saken kun har omhandlet spørsmålet om bevisavskjæring av de samme kontoopplysningene som var tema i ombudsmannssak 1998–1335, altså opplysningene vedrørende Bs konti i bank X.

Hvorvidt de aktuelle opplysningene skal avskjæres eller ikke i ligningssaken, er ikke regulert i ligningsloven. Heller ikke straffeprosessloven eller tvistemålsloven inneholder regler om avskjæring av ulovlig ervervede bevis på sine respektive områder. Slike bevis kan imidlertid avskjæres under rettergang på ulovfestet grunnlag. I Skoghøy, Tvistemål, 2. utgave (2001) heter det på s. 654–655:

«Verken straffeprosessloven eller tvistemålsloven inneholder bestemmelser om avskjæring av bevis som er innhentet på ulovlig måte. Dette betyr imidlertid ikke at et bevis ikke kan avskjæres fordi det er ulovlig ervervet. Under forberedelsen av straffeprosessloven ble det vurdert om spørsmålet skulle lovreguleres, men man fant dette vanskelig, og spørsmålet om i hvilken utstrekning ulovlig ervervede bevis skal tillates ført, ble derfor overlatt til teori og praksis å løse.

I teorien har det vært lagt til grunn at det må sondres mellom tilfeller hvor det å tillate at et ulovlig ervervet bevis blir ført, vil representere en gjentakelse eller fortsettelse av rettskrenkelsen, og tilfeller hvor det ikke vil gjøre det.

I tilfeller hvor det å tillate at beviset blir ført, vil representere en gjentakelse eller fortsettelse av det rettsbrudd som ble begått ved ervervet av beviset, må beviset normalt avskjæres. Dette gjelder for eksempel dersom en part på ulovlig måte har fått tilgang til opplysninger som den som lovbruddet er begått ovenfor, har rett til å nekte å forklare seg om.

Hvis det å tillate at et ulovlig ervervet bevis blir ført, ikke kan anses som en gjentakelse eller fortsettelse av det rettsbrudd som ble begått ved ervervet av beviset, må spørsmålet om beviset skal tillates ført, bero på en interesseavveining. Ved denne avveining vil det bl.a. måtte legges vekt på grovheten av den krenkelse som ble begått ved ervervet av beviset, om den som satt med beviset, pliktet å utlevere dette, hvor viktig saken er, og bevisverdien av beviset. For ulovlige video- eller lydbåndopptak er det i rettspraksis lagt til grunn at slike bevismidler som hovedregel ikke kan tillates brukt som bevismiddel.»

Spørsmålet er om de ulovfestede reglene om avskjæring av ulovlig innhentede bevis i sivile saker og straffesaker, også må legges til grunn under ligningsmyndighetenes behandling av sak om endring av ligning. Bærum likningskontor tar ikke uttrykkelig stilling til dette spørsmålet i brev 20. juni 2001, men forutsetter i sin videre drøftelse av saken at prinsippene for avskjæring av ulovlig ervervede bevis i sivile saker i prinsippet også gjelder for ligningsmyndighetenes saksbehandling.

Jeg presiserer at den videre drøftelsen av spørsmålet kun relaterer seg til denne konkrete saken, hvor det er tale om ligningsmyndighetenes behandling av sak om endring av ligning og ikke sak om tilleggsatt. I en sak om tilleggsatt vil også andre bestemmelser og hensyn kunne gjøre seg gjeldende, bl.a. forholdet til «criminal charge» i EMK art. 6, jf. menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 og Høyesteretts plenumsavgjørelser 3. mai 2002.

Det følger av ligningsloven 13. juni 1980 nr. 24 § 4–1 at skattyter «skal bidra til at hans skatteplikt i rett tid blir klarlagt og oppfylt». Det følger en plikt til å levere selvangivelse av ligningsloven § 4–2 nr. 1. I § 4–3 nr. 1 første punktum (slik bestemmelsen lød før lovendring 15. desember 2000 nr. 92) het det følgende om hvilke opplysninger skattyteren plikter å gi i selvangivelsen:

«Fullstendig selvangivelse skal inneholde spesifisert oppgave over skattyters brutto formue og inntekt, fradragposter og andre opplysninger som har betydning for gjennomføringen av ligningen.»

Skattyters opplysningsplikt etter ligningsloven kap. 4 er et grunnleggende prinsipp i norsk ligningsforvaltningsrett, som har gitt seg ulike utslag. Jeg nevner i denne forbindelse de ulovfestede reglene om begrensninger i domstolsprøvelsen av et ligningsvedtak i tilfeller der skattyteren under ligningsbehandlingen «ikke gir opplysninger han er pliktig til å gi eller har oppfordring til å komme med, eller gir uriktige opplysninger», jf. Rt. 1995 s. 1768. Utgangspunktet i et slikt tilfelle er at domstolene ikke har anledning til å legge vekt på de nye opplysningene. Dette illustrerer etter min mening hvor grunnleggende og viktig skattyters opplysningsplikt er.

Det er opp til ligningsmyndighetenes skjønn å avgjøre hvilke faktiske forhold som skal legges til grunn for ligningen av den enkelte skattyter «etter en prøving av de opplysninger han har gitt, og de øvrige opplysninger som foreligger», jf. ligningsloven § 8–1. En analogisk anvendelse av de ulovfestede reglene om avskjæring av ulovlig innhentede bevis i sivile saker og straffesaker, vil følgelig innebære en innskrenkning av ligningsloven § 8–1.

Det følger av tvistemålsloven 13. august 1915 nr. 6 § 111 at partene i retten «skal gi en fuldstendig og utvetydig framstilling av saken overensstemmende med sit kjendskap til den» samt svare på spørsmål fra retten. Enhver har i utgangspunktet plikt til å møte som vitne etter forkynning av vitnestevning, jf. tvistemålsloven §§ 199 og 200. I tvistemålsloven kapittel 15 er det regulert hvilke forklaringer retten ikke kan ta imot uten samtykke fra rette vedkommende og hvilke opplysninger vitner kan nekte å avgi forklaring om. I sivilprosessen gjelder prinsippet om fri bevisførsel og fri bevisbedømmelse, jf. tvistemålsloven § 183.

I straffesaker derimot, har ikke siktede plikt til å forklare seg for retten, jf. straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 § 91 første ledd. Det samme gjelder for mistenkte under etterforskningen av en sak, jf. straffeprosessloven §§ 230 første ledd og 232. Enhver plikter i utgangspunktet å møte som vitne og forklare seg for retten, jf. straffeprosessloven § 108, men det er i kapittel 10 fastsatt enkelte unntak til hovedregelen, bl.a. for siktedes nærstående, jf. § 122.

Iallfall et stykke på vei gjør de samme hensynene og betenkelighetene seg gjeldende både i tvistemål

og under ligningsmyndighetenes behandling av en sak om endring av ligning i forhold til om avgjørelsesmyndigheten skal ha adgang til å legge vekt på ulovlig innhentede bevis. Både i tvistemål og under en forvaltningsmessig behandling av en ligningssak har partene/skattyterne plikt til å bidra til sakens opplysning. Straffesaker skiller seg i denne forbindelse ut pga. selvinkrimineringsforbudet, og særlige hensyn gjør seg gjeldende i disse sakene. Jeg legger for øvrig til grunn at vernet mot selvinkriminerende opplysningsplikt, som er innfortolket i kravet til rettferdig rettergang i EMK art. 6, ikke får betydning i denne saken som ikke gjelder tilleggsskatt, men vedtak om endringsligning, jf. Høyesterettsdom 3. mai 2002 i sak nr. 2001/890 (Rt. 2002 s. 509).

Prosessøkonomisk antas det å være hensiktsmessig at det gjelder de samme reglene for avskjæring av ulovlig ervervede bevis i en sivil sak for domstolene som for forvaltningens behandling av en ligningsmessig endrings sak. På den måten unngår man at det blir et argument i vurderingen av om saken skal bringes inn for domstolene for å få overprøvd ligningsvedtaket, at det under rettens behandling av saken gjelder andre prinsipper for avskjæring av ulovlig ervervede bevis enn under ligningsmyndighetenes behandling. Dersom domstolene skulle legge strengere prinsipper til grunn for hvilke bevis som lovlig kan benyttes, vil det igjen ha innvirkning på framtidig lignings praksis.

Jeg understreker at utgangspunktet for ligningsmyndighetenes behandling av en endrings sak, er at det kan legges vekt på alle opplysningene som foreligger, jf. ligningsloven § 8–1. Gode grunner kan imidlertid tale for at de ulovfestede prinsippene for avskjæring av ulovlig ervervede bevis i tvistemål, i utgangspunktet også kommer til anvendelse under ligningsmyndighetenes behandling av sak om endring av ligning. For den videre drøftelsen legger jeg til grunn at disse prinsippene også kan tenkes å ha betydning for ligningsmyndighetenes behandling av en sak som den foreliggende.

Dette innebærer at det må tas stilling til hvorvidt de aktuelle bevisene rent faktisk er ulovlig ervervet, hvorvidt bruken av bevisene vil medføre en gjentakelse eller fortsettelse av rettskrenkelsen, og, for det tilfellet at bruk av bevisene ikke anses som en gjentakelse eller fortsettelse av rettskrenkelsen, vil det måtte foretas en interesseavveining av om bevisene skal tillates brukt.

Det er for øvrig grunn til å påpeke at også i sivilprosessen er hovedregelen at bevis ikke kan avskjæres uten lovhjemmel. Unntakene som er oppstilt i retts praksis fra denne hovedregelen er særlige unntakstilfeller ut fra en vurdering av rettssikkerhetsmessige og personvernmessige hensyn, f.eks. ved ulovlige video- og lyd båndopptak.

Når det gjelder spørsmålet om bevisene er ulovlig ervervet, viser jeg til min uttalelse 2. juli 1999 i ombudsmannssak 1998–1335. Der la jeg til grunn at

kontoopplysningene var innhentet uten tilstrekkelig hjemmel i ligningsloven § 6–4 nr. 2 og derfor var taushetsbelagt etter forretningsbankloven 24. mai 1961 nr. 2 § 18. Denne rettsoppfatningen har Finansdepartementet gitt beskjed om at ligningsmyndighetene skal følge. Det er ikke avgjørende om forholdet er straffbart etter forretningsbankloven § 43, jf. Rt. 1997 s. 795. Selv om det først i ettertid er fastslått at opplysningene ble innhentet uten tilstrekkelig hjemmel, legger jeg i det følgende til grunn at opplysningene er ervervet på en måte som var i strid med lovens forutsetninger.

Det første spørsmålet det må tas stilling til, er om bruken av bevisene i ligningssaken vil medføre en gjentakelse eller fortsettelse av rettskrenkelsen som ble begått ved innhenting av bevisene, jf. det som er fremholdt av Skoghøy i sitatet foran.

Bærum likningskontor har i brev 20. juni 2001 opplyst at kontoopplysningene «ikke direkte ble tatt med i overligningsnemndas vedtak» ut fra hensynet til skattyters ønske og det faktum at opplysningene, slik ligningskontoret så det, ikke var nødvendige for avgjørelsen av saken. Når det gjelder de opplysningene i kontoutskriftene som omhandler andre skattytere enn selskapet, framholder ligningskontoret at disse opplysningene er taushetsbelagt, jf. ligningsloven § 3–13, og disse opplysningene kunne uansett ikke uten videre inntas i overligningsnemndas vedtak. De opplysningene som omhandler utbyttetransaksjonene, er etter ligningskontorets oppfatning ikke taushetsbelagt i forhold til selskapet. Ligningskontoret er av den oppfatning at det var anledning til å fremme de ikke-taushetsbelagte bevisene. Det vises i denne forbindelse til at innhenting av opplysningene ikke er en integritetskrenkelse av særlig inngripende karakter, skattesviket er av alvorlig karakter og tidsubegrenset omfang.

Jeg er enig med ligningskontoret i at de kontoopplysningene som ikke omhandler A eller selskapet, i utgangspunktet var taushetsbelagt overfor skattyter etter ligningsloven § 3–13 nr. 1. De kunne derfor ikke gjengis direkte i ligningsvedtaket uten samtykke fra vedkommende som opplysningene gjaldt.

Kontoopplysningene som omhandlet selskapet er imidlertid ikke taushetsbelagt i forhold til A/selskapet, jf. ligningsloven § 3–13 nr. 1, og spørsmålet blir om bruk av disse opplysningene i ligningssaken medfører en gjentakelse eller fortsettelse av rettskrenkelsen som ble begått ved ervervet av opplysningene. Også disse opplysningene er utlevert i strid med bankens taushetsplikt, jf. forretningsbankloven § 18. Bruddet på bankens taushetsplikt ble begått overfor B, som var innehaver av de aktuelle kontiene i bank X. Hensynet til B kan sies å være ivaretatt ved at opplysningene som kun vedrører ham, er tatt ut av saken.

Det kan imidlertid anføres at det også er en krenkelse av A at ligningsmyndighetene innhentet infor-

masjon uten tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag til bruk under behandlingen av hans ligningssak. Ved denne vurderingen vil et sentralt moment være om A hadde plikt til på selvstendig grunnlag å gi de aktuelle opplysningene til ligningsmyndighetene.

Som nevnt over, følger det av bl.a. ligningsloven §§ 4–1, 4–2 nr. 1 og 4–3 nr. 1 hvilke plikter som påhviler skattyteren i forhold til å opplyse ligningssaken best mulig. Bestemmelsene pålegger skattyter en omfattende opplysningsplikt. Selvangivelsesplikten er selve fundamentet i ligningssystemet og pålegger den enkelte skattyter et ansvar for å framlegge og klarlegge det faktiske grunnlaget for ligning og beskatning. Den omfattende opplysningsplikten i loven er videre supplert av et kontrollsystem som skal sørge for at ligningssaken er best mulig opplyst før ligningsmyndighetene treffer vedtak. Opplysningsplikten må sees i sammenheng med borgernes grunnleggende plikt til etter evne å bidra til fellesskapets ulike formål.

Bærum likningskontor har i brev 20. juni 2001 lagt til grunn at A/selskapet hadde en selvstendig plikt til å gi ligningsmyndighetene de aktuelle opplysningene i forbindelse med innlevering av selskapets selvangivelse for inntektsårene 1995–1997. Slik saken er forelagt meg, har jeg ikke grunnlag for innvendinger mot ligningskontorets vurderinger på dette punktet. Jeg viser også til at dersom A hadde oppfylt sin opplysningsplikt, hadde det heller ikke vært nødvendig å innhente kontrollopplysningene på den måten ligningskontoret gjorde. Jeg understreker i denne forbindelse at realiteten i saken ikke er klaget inn for ombudsmannen – det er kun spørsmålet om bevisavskjæring som er tatt opp her.

Tatt i betraktning at de taushetsbelagte opplysningene som kun omhandler B er tatt ut av saken, samt det forhold at A/selskapet selv hadde plikt til å gi de aktuelle opplysningene i forbindelse med innlevering av selskapets selvangivelse for de aktuelle inntektsårene, er jeg kommet til at bruk av opplysningene ikke innebærer en gjentakelse eller fortsettelse av rettskrenkelsen som ble utøvd ved innhenting av opplysningene. Jeg viser i denne forbindelse også til at ligningsmyndighetene har en omfattende taushetsplikt etter ligningsloven § 3–13, noe som innebærer at de aktuelle kontoopplysningene kun kan bli brukt i den konkrete ligningssaken og at det er et begrenset antall personer som vil få innsyn i opplysningene.

Hvorvidt ligningsmyndighetene hadde anledning til å legge vekt på opplysningene i ligningssaken, vil etter dette måtte avgjøres etter en konkret skjønnsmessig helhetsvurdering. De enkelte momentene i helhetsvurderingen er utledet av rettspraksis.

Et sentralt moment er hvorvidt hensynet til sakens opplysning taler for å tillate framleggelse av kontoopplysningene. I denne vurderingen er det relevant å vektlegge bevisenes/kontoopplysningenes bevisverdi.

Kontoopplysningene gir informasjon av sentral betydning i ligningssaken. Bevisverdien av kontoopplysningene må sies å være stor; riktigheten av dem er for øvrig ubestridt av sakens parter. Opplysningene er utlevert uten provokasjon eller annen tilretteleggelse fra ligningsmyndighetenes side. Kontoopplysningene er utlevert fra en tredjemann uten interesser i den konkrete ligningssaken, og det er ikke grunn til å anta at det utleverte materialet er manipulert.

Hensynet til sakens opplysning og bevisverdien av kontoopplysningene taler etter dette klart for å tillate opplysningene framlagt.

Et annet moment er hensynet til sakens viktighet og avgjørelsens materielle riktighet. Ligningssaker er ikke en sakstype som omhandler skattyternes personlige sfære i særlig inngripende grad, men det har likevel stor betydning for den enkelte at skatten blir korrekt fastsatt. Det er også viktig for borgernes tillit til ligningsmyndighetene og den allmenne rettferdsfølelsen at grunnlaget for beregning av skatten til den enkelte skattyter er mest mulig fullstendig og korrekt.

Også dette momentet taler, slik jeg ser det, for at kontoopplysningene bør tillates framlagt.

Arten og omfanget av den krenkelsen som ble begått ved ervervet av beviset, er et annet moment som er vektlagt i rettspraksis.

Ligningskontoret anmodet bank X om oversendelse av de aktuelle kontoopplysningene uten å ha tilstrekkelig hjemmel i ligningsloven. Selv om dette isolert taler mot at opplysningene skal tillates framlagt i ligningssaken, er det grunn til å bemerke at hjemmelsspørsmålet først ble avklart i forbindelse med ombudsmannens uttalelse i sak 1998–1335 og nye retningslinjer fra Finansdepartementet og Skattedirektoratet i etterkant av dette.

Kontoopplysningene er videre ikke av en særlig sensitiv karakter sammenlignet med forholdene i flere av de relevante rettsavgjørelsene på området. Rt. 1997 s. 795 omhandler en tvist om samværsrett hvor en mor tok opp på lydbånd telefonsamtaler mellom faren og barna uten at faren var klar over dette. Til tross for at det ikke var foretatt noen straffbar handling, kom Høyesterett etter en konkret vurdering til at utskriften av lydbåndopptaket måtte nektes ført som bevis. Rt. 2001 s. 668 gjaldt en sak om avskjed hvor forholdet var at en arbeidsgiver hadde gjort videoopptak av en arbeidstaker som han mistenkte for underslag fra tippekassen. Kjæremålsutvalget viste til at slik videoovervåking er et vidtgående integritetsinngrep, og kom til at mye talte for at videoopptaket ikke var framskaffet på lovlig måte. Beviset ble nektet ført.

Til tross for at kontoopplysningene var taushetsbelagt etter forretningsbankloven § 18, er etter min mening integritetskrenkelsene i de nevnte sakene av en klart mer inngripende karakter enn kontoopplysningene i angjeldende ligningssak.

Videre finner jeg at hensynet til B, som i første rekke ble krenket ved innhenting av opplysningene, langt på vei er ivaretatt ved at opplysningene som kun omhandlet ham er tatt ut av saken. Videre har, som nevnt tidligere, ligningsmyndighetene en omfattende taushetsplikt, jf. ligningsloven § 3–13, noe som innebærer at det er et begrenset antall personer som får kjennskap til opplysningene.

Rettspraksis viser også at det er vektlagt hvorvidt vedkommende part har plikt til å utlevere beviset eller gi de aktuelle opplysningene på selvstendig grunnlag.

Jeg viser i denne forbindelse til min drøftelse over, der jeg under henvisning til ligningsloven §§ 4–1, 4–2 nr. 1 og 4–3 nr. 1 har kommet til at A/selskapet hadde plikt til å gi de aktuelle opplysningene i forbindelse med innlevering av selskapets selvangivelser for de aktuelle inntektsårene. Dette punktet taler følgelig klart for å tillate at det legges vekt på kontoopplysningene i ligningssaken.

Jeg finner etter dette ikke grunnlag for å kunne kritisere Bærum likningskontors standpunkt om at det var tillatt å vektlegge de aktuelle kontoopplysningene i ligningssaken. Spørsmålet om avskjæring av de avledede bevisene kommer da ikke på spissen. Også disse opplysningene var det, etter min mening, tillatt å framlegge.»

## 50.

### Grensa mellom næringsdrift og hobbyverksemd – varsel om endra likningsmessig vurdering

(Sak 2001–1235)

*A klaga til ombodsmannen over at Vaksdal likningskontor ved likninga for 1999 hadde vurdert hennar utleige av hus knytt til gardstun som hobbyverksemd. Utleigeaktiviteten hadde starta opp året før og hadde då vorte vurdert som næringsverksemd. I alle høve meinte ho det var feil av likningskontoret å endre vurderinga utan at ho på førehand var gjort merk-sam på at dette kunne skje.*

*Ombodsmannen var i tvil om likningsstyresmak-tene hadde hatt eit godt nok grunnlag for si konkrete vurdering av aktiviteten. Det var òg mogleg at det var stilt eit for strengt krav til skattyteren si godtgje-ning av lønnsmda i prosjektet. Vidare uttalte han at det i dette tilfellet ikkje var god forvaltningsskikk å endre likninga utan å varsle skattyteren fyrst. Om-bodsmannen bad om at likninga vart vurdert på nytt.*

A eigde eit småbruk der det sidan 1995 ikkje hadde vore drift med dyr. Etter at drifta med dyr var avslutta, vart jordvegen leigd vekk og A starta å restaurere og ruste opp eit hus på tunet – Godmorstova – for utleige. Utgiftene til dette vart førte til frådrag i næringsoppgåva for jordbruk. I 1998 starta A med korttidsutleige av Godmorstova som binæring inna-

for jordbruk. Med unntak av eit minimalt overskot i året 1996 synte næringsoppgåva for åra frå og med 1995 til og med 1998 underskot. Etter det som var opplyst, skuldast underskota særleg kostnaden knytt til arbeidet med Godmorstova.

For året 1999 kravde A frådrag for underskot i næring med kr. 67 386. Likningskontoret la til grunn at «jordbruksnæringa samt korttidsutleige som binæring er fom 99 likningsmessig rekna som ikkje næring/hobby».

A gjorde gjeldande at utleigeaktiviteten var under oppstarting, og at ein måtte pårekna noko tid til å innarbeide tilbodet i marknaden. A meinte at ho hadde lagt fram realistiske budsjett som synte at utleiga ville gje eit gjennomsnittleg overskot på minst kr. 2000 per år for perioden 2001–2004. Prinsipalt meinte ho difor at drifta tilfredsstilte krava til å verta likna som næring.

Vidare viste A til at ho ikkje hadde fått varsel om endring av likningsmåte, og at ho hadde innretta sin økonomi og sine investeringar etter at utleigeaktiviteten var godteken som næring. Ho viste til ein uttale frå Skattedirektoratet i melding om likning for 1996 – SK 9/1997 nr. 13.6 andre ledd som lyder:

#### «13.6 Jordbrukseiendom – næringsvirksomhet eller ikke

Ved vurderingen av om en virksomhet er egnet til å gi overskudd eller ikke, skal det bedriftsøkonomiske resultat legges til grunn, og ikke det skattemessige. Dette innebærer bl a at våningshuset holdes utenom ved beregningen av driftsresultatet. Er virksomheten blitt lignet som næringsvirksomhet noen år tross underskudd og det vurderes ved ligningsbehandlingen å fravike dette standpunktet, bør det varsles om at dette settes i verk fra kommende inntektsår.»

I brev frå ombodsmannen til likningskontoret vart det vist til at utleigeaktiviteten verka å ha vorte godteken som næring det fyrste driftsåret – 1998. Ombodsmannen stilte spørsmål om det då ikkje hadde vore naturleg å vurdere prosjektet over ein noko lengre periode, særleg fordi A hadde varsla større endringar i drifta for åra 2000/2001. Vidare vart det spurt om A på noko vis hadde vorte gjort merk-sam på at spørsmålet om utleigeprosjektet sin likningsmessige status kunne bli vurdert på nytt ved likninga for 1999. Det vart òg spurt om likninga for 1998 kunne gje henne forventningar som ho retta økonomien sin inn etter, og om dette i så fall var vurdert i lys av uttalen frå Skattedirektoratet.

Til dette svara likningssjefen mellom anna at grunnlaget for vurderinga av utleigeprosjektet var perioden frå 1995 og fram til A sitt tilsvar til likningsvedtaket 20. september 2000:

«Dette syner at likningskontoret og seinare nemndene har vurdert prosjektet over 5 – 6 år.»

Vidare stadfesta likningssjefen at A ikkje hadde

vorte varsla om ei mogleg endring i den likningsmessige vurderinga:

«Overlikningsnemnda har drøfta det forhold at varsel ikkje var gjeve i førevegen. Dei kom likevel til at dette ikkje kunne vera avgjerande i saka, og fann ikkje at sakshandsaminga var i strid med bestemmelsane i likningslovens kap. 8 og 9, jfr. nemnda sitt vedtak s. 3 og 4.»

### I mitt avsluttande brev til overlikningsnemnda uttalte eg:

#### «1. Om realiteten – næring eller ikkje

Etter skattelova 18. august 1911 nr. 8 § 45 (som gjaldt ved likninga for 1999) kan underskot i «næring eller virksomhet» trekkjast frå i den skattepliktige sine andre inntekter. Den likningsmessige vurderinga av om ein aktivitet skal vurderast som næringsverksemd eller ikkje, er eit skjøn der særleg spørsmålet om aktiviteten objektivt sett kan forventast å gje eit økonomisk overskot over tid er sentralt. Eit slikt skjøn må byggjast på ei samla vurdering av fleire ulike moment, herunder erfaringar frå drift i tidlegare år og ei konkret vurdering av dei planar skattyteren legg fram.

På side fire i likningsnemnda sitt vedtak heiter det:

«Etter nemnda sitt syn er det openbart at A ikkje lenger driv jordbruk/gardsdrift. - - -

Korttidsutleiga som ein gong starta som binnæring innafor jordbruk, er idag, forutan skogsdrifta, einaste drifta som er avhengig av ein viss aktivitet.

Spørsmålet blir då om korttidsutleiga av Godmorstova og evt. stølshuset fyller vilkåra for næring/verksemd i skattemessig forstand.»

Sett i samanheng med det faktum som er lagt til grunn av likningsnemnda, og vedtaket frå overlikningsnemnda, forstår eg dette slik at spørsmålet for likningsstyresmaktene har vore om utleigedrifta i seg sjølv var «næring eller virksomhet» i 1999. Utifrå dette kan eg vanskeleg sjå at likningsstyresmaktene har «vurdert prosjektet over 5 – 6 år», slik likningssjefen skriv. Eg kan heller ikkje sjå at åra før 1998 kan ha interesse i høve til vurderinga av «prosjektet», dvs. utleigedrifta. Eg vil tru at det vanlegvis må gå noko tid før drifta aleine kan gje avgjerande indikasjonar på om eit nystarta prosjekt av denne arten vil vera eigna til å gje økonomisk overskot. Sjølv om eit prosjekt likningsmessig er godteke som næring eit år, kan det ikkje utelukkast at tilhøva kan gje grunn til at dette vert stramma inn alt etter kort tid. I så tilfelle bør likningsstyresmaktene kunna grunnge endringa i nye moment eller nye vurderingar, til dømes at skattyteren sine framlagde budsjett ikkje vert funne realistiske.

A har lagt fram eit budsjett for Godmorstova for åra 2001–2004 som går ut med eit gjennomsnittleg

årleg overskot på kr. 2000. I tillegg vart det inngått avtale om utleige av stova til firmahytte for kr. 12.000 per år. Utsiktene til dette var med i vurderingsgrunnlaget til likningsnemnda. Om dei økonomiske utsiktene til prosjektet skriv likningsnemnda med tilslutning frå overlikningsnemnda:

«Av budsjetterte bruttoinntekter på kr. 86.000 er kr. 36.000 reine kapitalinntekter. Budsjettet ser då i beste fall ut til å kunna gå i balanse, men skattytar utelukkar ikkje at drifta enkelte år med høg grad av vedlikehald, kan koma ut med underskot også i denne perioden.

Mykje vedlikehald er gjennomført og skattytar har sjølv skissert ytterlegare utgifter, som saman med driftsutgiftene, kan bidra til at skattemessig resultat også i åra som kjem kan bli negative.

Nemnda ser det ikkje som openbart at drifta dei næraste åra vil gje reelt overskot for A.»

I det framlagde budsjettet er det presisert at det er tale om gjennomsnittstal. I budsjettet er det teke med årlege postar til vedlikehald, avskrivningar og vedlikehald/fornyng av innbu og lausøyre. I tillegg har A i sitt tilsvaret til likningskontoret 20. september 2000 opplyst:

«Dei største utgiftene vedr. vedlikehald og marknadsføring av prosjektet er no eit attendelagt stadium. Uløyste oppgåver er det framleis, – dette går mest på nyinvesteringar. Desse investeringane er avhengige av utviklinga med utleigeprojektet mitt, og vil i tilfelle dei vert iverksett, – måtta utgiftsførast gjennom årlege avskrivningar.»

Likningsstyresmaktene har i dette tilfellet i liten grad konkret imøtegått A sine overslag for den framtidige økonomien i prosjektet. Når dette vert sett i samanheng med at utleigeprojektet vart vurdert på bakgrunn av berre kort tids drift, er eg usikker på grunnlaget for likningsstyresmaktene si vurdering i saka.

Eg vil òg peike på siste setninga i likningsnemnda sine merknader der nemnda ikkje finn det «openbart» at drifta vil gje reelt overskot. I den grad likningsnemnda og seinare overlikningsnemnda har latt vurderingstemaet vera om det var «openbart» at drifta ville gje reelt økonomisk overskot, så verkar det å vere uttrykk for ei feil lovtolkning. Eg kan ikkje sjå at det er grunnlag for å operere med eit anna krav til godtgjerjing på dette området enn det som gjeld elles, det vil seie vanleg sannsynleggjering.

#### 2. Om varsling av endra likningsmessig vurdering

Det er mi oppfatning at likningskontoret burde ha varsla A om at utleigeprojektet sin status som næringsverksemd kunne bli vurdert på nytt ved likninga for 1999. Om dette skreiv overlikningsnemnda i sitt vedtak utsendt 22. mai 2001:

«Skattedirektoratet har i melding SK 9/97, jf



Bondelagets Skattemelding nr 11/97, uttalt hvordan ligningskontoret normalt **bør** forholde seg med varsling, når det blir vurdert å endre ligningsmåten næring til hobby. Tilstand og problemstilling kan i slike saker være ulike, og noen **skal** – instruks er ikke gitt. Med utgangspunkt i meldingen ville det i utgangspunktet vært riktig at endring av ligningsmåten ble gjennomført fra året etter inntektsår 1999, altså fra og med inntektsåret 2000.

«Dette var imidlertid ikke tema ved klagebehandlingen i ligningsnemnda, og overligningsnemnda finner ikke grunn nok for at dette skal endres nå i ettertid.»

På direkte spørsmål herifrå er det ikkje oppgjeve nokon grunn for at det i denne konkrete saka ikkje vart gjeve førehandsvarsel i samsvar med tilrådinga frå Skattedirektoratet. Sjølv om uttalen viser til verksemd som har vore likna som næring i «noen år», og at det «bør» gjevast varsel, er det mi meining at tilrådinga i eit tilfelle som dette gjev uttrykk for alminneleg god forvaltningsskikk. I sitt brev til likningskontoret 20. september 2000 skreiv A:

«For øvrig synest eg at det er utilbørleg av likningskontoret å gjera vedtak med tilbakevirkande kraft i ei slik sak. Eit vedtak som dette er til sterk ugunst for meg,  
- og grunnleggjande forutsetningar for satsinga vert endra. Slikt må ein kunna forventa skal varslast i tide.»

Hovudregelen må vere at skattyaren sjølv har ansvaret for å innretta sin økonomi etter dei til ei kvar tid gjeldande skattereglar. I utgangspunktet har skattyaren difor ikkje krav på å få godkjent ein aktivitet som næringsverksemd med den grunngevinga at slik likning har vorte godkjent tidlegare år. Men etter tilhøva i den enkelte saka kan likningsstyremaktene si tidlegare handsaming av eit prosjekt likevel gje skattyaren ei så sterk von for komande år at det vil vera urimeleg å endra den likningsmessige vurderinga av prosjektet utan å gje nærare varsel. Det er mot denne bakgrunnen ein må sjå direktoratet sin uttale.

I motsetnad til likningssjefen finn eg det både naturleg og sannsynleg at dei skattemessige sidene ved A sitt prosjekt *har* vore ein vesentleg del av dei føresetnadene ho har lagt til grunn for sine økonomiske disposisjonar. I dette tilfellet var likningsåret 1999 det andre året med utleigedrift, ei drift likningskontoret reint faktisk hadde akseptert som næring året før. Slik eg ser det, måtte A klart ha hatt sterke voner om at utleigedrifta òg det andre året ville bli vurdert som næringsverksemd.

Det var ikkje god forvaltningsskikk at likningskontoret i dette tilfellet endra ligningsmåten for året 1999 utan fyrst å gje A varsel. Eit slikt varsel ville ha gjeve ho høve til å innretta økonomien sin etter den mogelege endringa, eller i det minste ei oppmoding til sjølv å gjere ei nærare vurdering av sine drifts- og investeringsplanar opp mot gjeldande regelverk.

Ut frå det som er nemnd ovanfor om grunnlaget for vedtaket og om det manglande førehandsvarsel, finn eg at det samla sett «knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombodsmannslova § 10 andre ledd. Eg ber difor om at likninga vert vurdert på nytt.

Eg ber om å bli orientert om korleis likningsstyremaktene handsamar saka vidare.»

Ombodsmannen vart seinare orientert om at fylkesskattenemnda tok sikte på å handsame likninga for 1999 på nytt i april 2003.

## 51.

### **Klageinstansens kompetanse til å overprøve positive skjønsavgjørelser etter ligningsloven § 9–5 nr. 7**

(Sak 2001–1140)

*Saken gjaldt spørsmålet om avgjørelser etter ligningsloven § 9–5 nr. 7 om å ta opp endringssak, kan prøves av overordnet nemnd i klagesak. Riksskattenemnda mente at den bare kunne prøve de materielle skattespørsmålene og ikke skjønsavgjørelsen etter § 9–5 nr. 7.*

*Ombudsmannen mente det ikke forelå rettslig grunnlag for en slik begrensning av klageinstansens kompetanse, og ba Riksskattenemnda behandle As sak på nytt.*

A ble ved ordinær ligning i Porsgrunn kommune for inntektsåret 1996 ikke skattlagt for lønnsinntekt opptjent under et arbeidsopphold i Japan, som varte fra september 1996 til desember 1997. Dette var i samsvar med en forhåndsuttalelse hans arbeidsgiver, Maritime Trosvik AS, hadde innhentet fra Porsgrunn likningskontor i juli 1996.

Ligningskontoret sendte i brev 4. november 1997 varsel om at ligningen ville bli tatt opp til endring med hjemmel i ligningsloven § 9–5 nr 1. Verken ligningsnemnda eller overligningsnemnda sluttet seg imidlertid til ligningskontorets forslag. Begge nemnder anså ligningskontorets forhåndsuttalelse som så tungtveiende at ligningen burde bli stående. I brev til A 4. oktober 1999 varslet Telemark fylkeskatteskattkontor at man med hjemmel i ligningsloven § 9–5 nr. 4 ville be fylkesskattenemnda overprøve overligningsnemndas vedtak. Fylkesskattenemnda sluttet seg (med tre mot en stemme) til fylkesskattkontorets forslag om å endre ligningen og skattlegge lønnsinntekten opptjent i Japan. Etter klage fra A opprettholdt Riksskattenemnda dette vedtaket i møte 4. mai 2001.

Når det gjaldt forhåndsuttalelsens betydning, anførte A i klagen til ombudsmannen at han i god tro hadde innrettet seg etter uttalelsen, som ble gitt etter anmodning fra arbeidsgiver, og som han mente han derfor hadde all grunn til å stole på var riktig.

A anførte også at vedtaket innebar en ugrunnet forskjellsbehandling av ham i forhold til andre Trosvikansatte. Dette begrunnet han med at ligningsmyndighetene i Kristiansand – først ligningskontoret og deretter ligningsnemnda – hadde gitt Maritime Trosvik AS tilsvarende forhåndsuttalelser som Porsgrunn likningskontor hadde gjort. I Kristiansand var det ifølge klageren imidlertid ikke blitt reist endringssak mot noen, med den følge at de aller fleste som hadde arbeidet for Trosvik i Japan samtidig som ham, ikke var blitt skattlagt i Norge for inntektene. A mente en slik forskjellsbehandling ikke kunne være holdbar. I brev 6. september 2001 ble det anmodet om Riksskattenemndas kommentarer til anførselene i klagen. Under henvisning til at vedtakene i fylkesskattenemnda og Riksskattenemnda ikke omtalte ligningsloven § 9–5 nr. 7, ble det også stilt spørsmål om hvordan saken hadde vært behandlet i forhold til denne bestemmelsen. I den forbindelse ble det stilt spørsmål om administrative forhåndsuttalelser – selv om de den gang ikke var rettslig bindende, noe som også fremgikk av den aktuelle uttalelsen – etter omstendighetene bør vektlegges ved en vurdering etter § 9–5 nr. 7 av om endringssak bør tas opp. Konkret ble det vist til at A og hans advokat gjennom flere stadier av klageprosessen hadde anført at ligningskontoret måtte ha et ansvar for den uttalelsen som var blitt gitt, uten at anførselen kunne sees å være kommentert direkte av nemndene utenfor kommunen.

Riksskattenemnda ble også spurt om det ville være relevant for vurderingen etter § 9–5 nr. 7, dersom det var riktig som A hadde anført, at det ikke var blitt reist endringssak mot noen av hans kolleger i Trosvik som hadde vært i samme situasjon.

På disse spørsmålene svarte Riksskattenemnda ved lederen i brev 21. januar 2002:

«De ber i Deres brev om en kommentar til at det ikke fremgår, hverken av Fylkesskattenemndas eller Riksskattenemndas vedtak, om det er foretatt noen vurdering av hvorvidt det var grunn til å ta opp endringssak etter ligningsloven § 9–5 nr. 7.

Det følger av ligningsloven § 9–5 nr. 3–5 at fagetaten (likningskontoret, fylkesskattekontoret eller Skattedirektoratet) vurderer om det er grunn til å ta en sak opp til endring. Kompetansen til å treffe vedtak når saken er tatt opp til ny behandling, er imidlertid lagt til henholdsvis overligningsnemnd, fylkesskattenemnd eller riksskattenemnd, jf. ligningsloven § 9–8 nr. 1.

Det organ som skal treffe vedtak, kan henlegge saken dersom det finner at saken ikke burde vært tatt opp, jf. § 9–5 nr. 7 andre punktum. Riksskattenemnda forstår bestemmelsens ordlyd og lovens forarbeider slik at det her tas sikte på den nemnd som skal treffe vedtak etter at saken er besluttet tatt opp. Vi viser til Ot. prp. nr. 29 (1978–79) hvor det på side 111 er uttalt:

«Vurderingen etter nr. 7 må foretas av den som skal ta spørsmålet opp eller la være, dvs. lig-

ningskontoret, fylkesskattekontoret eller Skattedirektoratet. Den tilsvarende vurdering etter § 9–2 nr. 8 om mangelfulle klager er derimot lagt til den som skal treffe vedtak i saken, altså ofte en av nemndene. Departementet har overveiet om vurderingen i alle tilfeller burde forbeholdes fagetaten. Det er den som har de beste forutsetninger for å foreta en rimelig fordeling av arbeidsinnsatsen mellom grundighet i ligningsarbeidet, kontrollarbeid og behandling av andre endringssaker enn de påbudte. Det er likevel her tale om en vurdering av en slik karakter at nemndene så vidt mulig bør kunne føre kontroll med fagetatens praksis. Det er ikke praktisk mulig å gi nemndene kontroll med hva etaten unnlater å ta opp etter § 9–5 eller med de saker ligningskontoret avgjør selv i forhold til fullmakt etter § 9–8 nr. 3. Derimot er det foreslått at nemndene kan utøve vurderingen begge veier for klager etter § 9–2 nr. 8 og ved å henlegge saker etter § 9–5 nr. 7 når de mener at en forelagt sak ikke burde vært tatt opp.»

I den foreliggende sak hadde fylkesskattekontoret brakt saken inn for fylkesskattenemnda i medhold av ligningsloven § 9–5 nr. 4, og fylkesskattenemnda tok saken opp til realitetsbehandling uten at det fremgår uttrykkelig av vedtaket at nemnda har vurdert spørsmålet om saken burde vært tatt opp. Etter det Riksskattenemnda forstår, er det heller ikke vanlig å innta en slik vurdering i vedtaksbegrunnelsen, med mindre en nemnd velger å henlegge en sak.

Når skattyter, som i dette tilfellet, anvender sin klagerett etter ligningsloven § 9–2 nr. 1 og påklager fylkesskattenemndas vedtak, foreligger en klagesak. Riksskattenemnda må da behandle de spørsmål som omfattes av fylkesskattenemndas vedtak. Som nevnt ovenfor forstår Riksskattenemnda ligningsloven slik at spørsmålet om en vurdering etter ligningsloven § 9–5 nr. 7 gjelder den nemnd som skal treffe vedtak i selve endringssaken, og ikke den høyere nemnd som bringes inn gjennom skattyters klage.

De reiser også noen problemstillinger vedrørende administrative forhåndsuttalelser. Som det fremgår av Deres brev er slike forhåndsuttalelser per i dag ikke rettslig bindende. Det har sin bakgrunn i at det var ligningsnemnda som frem til 2001 hadde avgjørelsesmyndigheten under ordinær ligning, jf. ligningsloven § 8–4 slik den lød før lovendring av 15.12.2000 nr. 92. Ligningskontoret var ikke gitt noen kompetanse til å binde nemnda gjennom en administrativ uttalelse.

En ny ordning med bindende forhåndsuttalelser skal imidlertid nå innføres i etaten. Om bakgrunnen for at en slik ordning var ønskelig er det bl.a. uttalt i Ot. prp. nr. 1 (2000–2001) på side 77 under pkt. 15. 1: «Dagens praksis med ikke-bindende uttalelser skaper ikke god nok forutberegnelighet for den skatte- og avgiftspliktige, fordi uttalelsene bare er veiledende og ikke binder skatte- og avgiftsmyndighetene.»

De har stilt spørsmål ved hvorvidt slike administrative forhåndsuttalelser vil ha vekt ved en vurdering etter ligningsloven § 9–5 nr. 7. Denne bestemmelsen sier at det skal foretas en konkret helhetsvurdering, og bestemmelsen er ikke uttømmende mht. relevant momenter. Finansdepartementet har i tillegg gitt veiledende retningslinjer til bestemmelsen, jf. 26. januar 1984 nr. 13 om «Endring uten klage. Spørsmålet om i hvilke

tilfelle et endringssspørsmål bør tas opp til realitetsbehandling».

Det er et sentralt mål for skatteetaten at alle skattytere skal lignede så riktig som mulig. Dette hensynet ligger bak ovennevnte bestemmelse, og er et overordnet mål i seg selv. I Finansdepartementets retningslinjer tiende ledd siste punktum heter det at «*Det bør likevel understrekes at dersom et vedtak lider av åpenbare feil, som ligningsmyndighetene i noen grad kan lastes for, bør en være innstilt på å foreta en endring.*» Riksskattenemnda er derfor av den oppfatning at en forhåndsuttalelse vanligvis ikke kan være noe avgjørende moment dersom vedtaket er materielt feil. Den konkrete vurderingen tilligger imidlertid det aktuelle organ som skal foreta vurderingen, jf. ovenfor.

Selv om administrative forhåndsuttalelser per i dag ikke er rettslig bindende beklager Riksskattenemnda at skattytere har fått uriktige opplysninger. Det er beklagelig dersom skattytere får gale opplysninger, uavhengig av reglens kompleksitet. I denne forbindelse påpeker De også at andre skattytere hadde fått samme forhåndsuttalelse, og var lignet i tråd med denne. Etter nemndas oppfatning kan imidlertid det faktum at andre skattyteres ligning er feil aldri være et moment som taler mot endring av en annen skattyters ligning.»

### **I mitt avsluttende brev til Riksskattenemnda uttalte jeg:**

«Riksskattenemnda har lagt til grunn at den nemnda som avgjør saken kan prøve om vilkårene etter ligningsloven § 9–5 nr. 7 for å reise endringssak er tilstede, men at vurderingen ikke er gjenstand for klagebehandling. Begrunnelsen er at ordlyden i bestemmelsens siste punktum anses å tale for det, likeledes forarbeidene. Det er også mulig nemndas brev skal forstås slik at den mener ligningslovens system er til hinder for at skjønnsavgjørelsen kan overprøves når først et nytt realitetsvedtak er truffet.

Den alminnelige regelen i forvaltningsretten er at klageinstansen har full kompetanse og kan prøve alle sider ved det vedtaket som er påklaget. I forvaltningsloven er dette uttrykkelig uttalt i § 34. Ligningsloven har ingen helt tilsvarende bestemmelse, men det samme prinsippet må gjelde også her. Se for øvrig forutsetningsvis § 9–5 nr. 6 som gir «ligningsmyndighetene på ethvert trinn av saken» hjemmel til å utvide en endringssak til å omfatte andre spørsmål i skattyterens ligning. Dette innebærer bl.a. at overordnet ligningsmyndighet generelt ikke er bundet av den rammen som underordnet organ har trukket ved sin behandling av saken.

Jeg kan vanskelig se at ordlyden i § 9–5 nr. 7, verken alene eller sammen med forarbeidene, gir holdepunkter for at avgjørelser etter bestemmelsen ikke kan prøves av klageinstansen. I det avsnittet fra Ot.prp. nr. 29 (1978–79) som nemnda har sitert, understreker Finansdepartementet at avgjørelser etter § 9–5 nr. 7 er viktige, og at nemndene derfor så vidt mulig bør kunne føre kontroll med dem. Departementet omtaler nemndene i flertall. At det er brukt entallsform i bestemmelsen («den som skal treffe vedtak»), gir etter mitt syn ingen klar støtte til at man har ment å begrense klageinstansens kompetanse.

Vurderingen etter § 9–5 nr. 7 er av prosessledende art og bereder grunnen for en ny realitetsbehandling. Men man kan ikke slutte av dette at avgjørelsen ikke omfattes av virkeområdet for klagereglene i kapittel 9 fordi selve skjønnsavgjørelsen ikke har resultert i at skattyteren har blitt «uriktig lignet», jf. § 9–1. Bestemmelsen har en vid angivelse av virkeområdet for endringsreglene og gir ikke holdepunkter for en slik begrensning av prøvingskompetansen ved klage. Til grunn for realitetsbehandlingen av en sak ligger det alltid en forutsetning om at de prosessuelle vilkår for å behandle saken er til stede. Normalt blir det ikke truffet en egen avgjørelse om at saken fremmes, men den part som mener at saken ikke skulle vært fremmet, kan likevel gjøre dette gjeldende som klagegrunn.

Også flere reelle hensyn taler for at klageorganet må kunne prøve underinstansens vurdering etter ligningsloven § 9–5 nr. 7:

I normaltillfellene skal det fremstå som rimelig klart at det underliggende ligningsvedtaket er uriktig før spørsmål om endring etter § 9–5 tas opp. – Blir realitetsbehandling besluttet, er utfallet ofte gitt. I slike tilfeller er det avgjørelsen etter § 9–5 nr. 7 skattyteren vil ha interesse av å få overprøvet, og en klagebehandling som ikke omfatter avgjørelsen, vil kunne bli formålsløs.

Også avgjørelsens skjønnsmessige karakter taler for at den bør kunne påklages. Bestemmelsen gir anvisning på en bred skjønnsvurdering, hvor sentrale momenter er spørsmålets betydning, om skattyteren er å bebreide, om saken er så godt opplyst at det foreligger et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, samt tidsmomentet. Det er vanskelig å se gode reelle grunner for at skattyteren ikke skal få prøvet en slik avgjørelse for klageinstansen i samme grad som de materielle skattespørsmålene. Det er vel i praksis heller ikke så godt å skille helt mellom vurderingen etter § 9–5 nr. 7 og den etterfølgende realitetsbehandlingen. Begge spørsmål behandles i samme sak og i samme vedtak, og i skjønnsvurderingen vil det også inngå en vurdering av de materielle skattespørsmålene, jf. kriteriet sakens opplysning.

Ytterligere kan nevnes den delegasjonsadgangen ligningsnemnda er gitt i ligningsloven § 9–8 nr. 3, og som kan medføre at det er ligningskontoret som treffer avgjørelse etter § 9–5 nr. 7. I slike tilfeller vil en følge kunne være at man ikke får noen nemndskontroll i det hele tatt dersom Riksskattenemndas syn følges fullt ut.

Det kan også oppfattes som en skjevhet dersom skattyteren ikke skulle få overprøvet positive skjønnsavgjørelser, samtidig som ligningsadministrasjonen har adgang til å få negative skjønnsavgjø-

relser prøvd i flere trinn, slik det skjedde i dette tilfellet hvor både ligningsnemnda og overligningsnemnda henla saken.

På bakgrunn av det som her er fremholdt må jeg anmode Riksskattenemnda om å undergi As klage over fylkesskattenemndas vedtak ny behandling, hvor det legges til grunn at også avgjørelsen etter ligningsloven § 9–5 nr. 7 skal prøves. Ved en ny behandling ber jeg om at de forhold som ble tatt opp i brevet herfra 6. september 2001, blir nærmere vurdert.

Jeg ber om å bli underrettet om utfallet av Riksskattenemndas behandling.»

## 52.

### **Bortfall av ligningsadgang som følge av passivitet fra ligningsmyndighetenes side**

(Sak 2001–1572)

*A henvendte seg til ombudsmannen og hevdet at adgangen til å ligne ham for inntektsårene 1993, 1994 og 1995 var forspilt ved passivitet fra ligningsmyndighetenes side. Subsidiært gjorde han gjeldende at skattekravet var for høyt fordi han ikke var innrømmet fradrag.*

*Etter en samlet vurdering av omstendighetene i saken, uttalte ombudsmannen at ligningsmyndighetenes adgang til å ligne A for inntektsåret 1993 var forspilt ved passivitet. Ombudsmannen kunne ikke se at ligningsadgangen for de øvrige to inntektsårene hadde falt bort, selv om det også disse årene tok uheldig lang tid før ligningene ble tatt opp til behandling. Det var heller ikke grunnlag for innvendinger mot den vurderingen som lå til grunn for ligningsmyndighetenes beslutning om ikke å innrømme A standardfradrag for utenlandske arbeidstakere.*

A, som er svensk statsborger, etablerte i 1993 selskapet B AS i Norge. A hadde fast bolig i Sverige, og oppholdt seg noen dager hver uke i Norge. Han hadde da adresse i Oslo. Selskapet hadde kontor i Lørenskog kommune, og innberettet etter det som var opplyst lønn, forskuddstrekk mv. til kemneren i Lørenskog.

A ble ikke lignet i Oslo under den ordinære ligningsbehandlingen for inntektsårene 1993, 1994, 1995 og 1997. Ved den ordinære ligningsbehandlingen for 1996 ble han skjønnsignet fordi han ikke hadde levert selvangivelse. Det var ikke bestridt i saken at A i utgangspunktet var skattepliktig til Oslo de aktuelle årene.

I klagen til ombudsmannen anførte As advokat at adgangen til å ligne A for 1993, 1994 og 1995 var forspilt ved passivitet fra ligningsmyndighetenes side. Subsidiært gjorde han gjeldende at skattekravet var for høyt fordi A ikke var innrømmet fradrag.

Saken ble tatt opp med Oslo ligningskontor. I fo-

releggelsen ble det vist til at A for inntektsårene 1993 og 1994 fikk brev fra ligningskontoret 5. februar 1996 med spørsmål om å sende inn dokumentasjon og nærmere opplysninger. Deretter fikk han ved brev 15. mai 1996 varsel om at ligningskontoret hadde til hensikt å ta ham opp til ny ligning i Oslo for inntektsåret 1994. Om inntektsåret 1993 hørte han ikke noe mer før han ved brev 26. januar 2000 fikk varsel om at dette inntektsåret ville bli tatt opp til ligning.

Det ble vist til to høyesterettsavgjørelser om ligningsmyndighetenes passivitet, og stilt spørsmål om hvordan ligningsmyndighetene hadde vurdert dette i denne saken for årene 1993 og 1994.

Det ble også spurt om hvordan passivitetsspørsmålet var vurdert når det gjaldt ligningen for 1995. A ble først 26. januar 2000 varslet om at han skulle lignedes i Oslo for 1995.

Til slutt ble det bedt om merknader til anførselen i klagen om at A skulle ha vært innrømmet standardfradrag.

I sitt svar fremholdt ligningskontoret at skattyteren i brev 5. februar 1996 ble meddelt at han skulle skatlegges i Norge for lønn og annen godtgjørelse fra B AS for inntektsårene 1992–94. Videre skrev ligningskontoret:

«Da skattyteren ved skriftlig melding ble gjort kjent med at ligningskontoret mente at den aktuelle lønn og godtgjørelse skulle beskattes i Norge, ble spurt om å levere nærmere dokumentasjon om godtgjørelsene og ble gitt anledning til å uttale seg innen en passende frist, er vi av den oppfatning at skattyter ble gjort kjent med at det var avdekket forhold som ville medføre at ligningssak for 1993 ville bli tatt opp.»

Til spørsmålet om A hadde en berettiget forventning om at inntektsåret 1993 ikke ville bli tatt opp til ligning i Oslo, bemerket ligningskontoret:

«Til dette bemerkes at som det fremgår av brev av 05.02.96, er skattespørsmålene for inntektsårene 1992, 1993 og 1994 prinsipielt av samme karakter. For lønnsutbetalingene måtte det uten videre fremstå som klart at de skatterettslige måtte vurderes likt. Når det gjelder godtgjørelsene gjelder det samme. På grunnlag av de faktiske opplysninger skattyter hadde, måtte det være klart at disse ville gi overskudd også for inntektsåret 1993. Det bemerkes at om det likevel ikke var helt klart for skattyter om ligningen for sistnevnte inntektsår ville bli tatt opp i Oslo, hadde han etter vår mening ingen berettiget forventning om at inntekten for inntektsåret 1993 ikke ville bli tatt opp til beskatning. Eventuell uklarhet kunne dessuten ryddes av veien ved en enkelt henvendelse til ligningskontoret.»

Videre fremholdt ligningskontoret at vedtak for inntektsåret 1996 ble sendt skattyteren under den ordinære ligningsbehandlingen for dette året, mens ligningen for 1993 og 1994 ble tatt opp som endringssaker etter kapittel 9 i ligningsloven utenfor

den ordinære ligningsbehandlingen. Det var således ikke grunn til å ta vedtakstidspunktet for inntektsåret 1996 til inntekt for at vedtaket for inntektsårene 1993 og 1994 kunne ha skjedd tidligere.

Når det gjaldt skattyterens forhold, kunne likningskontoret ikke se at selskapets innberetning og innbetaling av skattetrekk for skattyter hadde betydning for spørsmålet om skattyter har oppfylt opplysningsplikten om egne forhold etter ligningsloven § 4–1 og § 4–2.

Ligningskontoret hadde vurdert saken slik at hensynene som talte mot å ta opp endringssaken ikke var tungtveiende nok til å slå gjennom overfor de hensyn som talte for. Etter rettspraksis skal det mye til før adgangen til å ta opp en endringssak er bortfalt før 10-års fristen i ligningsloven § 9–6 nr. 1. Likningskontoret hadde lagt vekt på at man i denne saken ikke kunne betrakte skattyter som en lojal og aktsom skattyter. Han hadde ikke oppfylt opplysningsplikten overfor ligningsmyndighetene, og ikke levert selvangivelse for de aktuelle inntektsår. Videre hadde han selv utvist passivitet, idet han ved en enkel forespørsel til ligningskontoret kunne ha klarlagt om saken fortsatt var under behandling.

For inntektsåret 1995 hadde likningskontoret lagt vekt på tilsvarende hensyn ved vurderingen av passivitetsspørsmålet som for inntektsårene 1993 og 1994.

Når det gjaldt standardfradraget, fremholdt ligningskontoret at skattyteren hadde etablert et selskap som nødvendigvis ville kreve stor anvendelse av ressurser i form av arbeid, tid og penger. Ikke minst i et sterkt konkurranseutsatt marked tar det tid å bygge opp forretningsdriften i et selskap. Det var ingen konkrete holdepunkter for at skattyteren ville flytte tilbake til Sverige innen fire år. Slik forholdene var i 1993 anså likningskontoret det derfor overveiende sannsynlig at skattyterens opphold ville bli av lenger varighet enn fire år.

As advokat kom med tilleggsmerknader og fremholdt at skattyteren hadde hatt en berettiget forventning og et rimelig krav på å kunne legge til grunn at ligningen for de aktuelle årene var avklart og ferdig da varsel om endring likevel kom i 2000. Han hadde ikke gitt uriktige opplysninger, hadde levert alle oppgaver som krevdes av selskapet og hadde muntlig kontakt med ligningskontoret som foranlediget innsending av etterspurte opplysninger.

A hadde fått en betydelig skattegjeld som han ikke var forberedt på. Vedtaket var basert på urimelig lang saksbehandlingstid uten løpende varsel, og måtte karakteriseres som urimelig. Advokaten fastholdt at A enten måtte innrømmes standardfradrag på 15 % de første årene, eller gis fradrag for ordinære fradragposter. Han fremholdt at det var ren spekulasjon når ligningskontoret la til grunn at det normalt ville ta mer enn fire år å bygge opp en bedrift. Ordningen med standardfradrag ble innført som en forenkling ved ligningen av utlendinger uten noe ge-

nerelt unntak for en gruppe utlendinger med eget firma.

### **I mitt avsluttende brev til ligningskontoret uttalte jeg:**

«Etter ligningsloven 13. juni 1980 nr. 24 § 9–6 nr. 1 kan spørsmålet om endring av ligning ikke tas opp mer enn ti år etter inntektsåret. I rettspraksis er det imidlertid slått fast at ulovfestede passivitetsregler kan medføre at ligningsmyndighetene ikke har adgang til å ta en ligning opp til endring, selv om 10-års fristen i § 9–6 nr. 1 ikke er utløpt.

I Rt. 1967 s. 581 er referert en dom hvor Høyesterett kom til at ligningsmyndighetene på grunn av passivitet var avskåret fra å foreta etterligning. Det ble blant annet vist til at spørsmålet om etterligning var reist overfor skattyteren og at den bestemmende myndighet hadde fått seg forelagt alle relevante opplysninger. Høyesterett uttalte at det må kunne kreves at beslutning om etterligning i tilfelle blir truffet innen rimelig tid. Det var gått fire til fem år, og Høyesterett la til grunn at ligningsmyndighetene da ikke kunne ha adgang til å ta spørsmålet opp på nytt på grunnlag av de samme opplysningene som forelå tidligere.

Spørsmål om ligningsmyndighetene ved passivitet har forspilt adgangen til å endre ligningen, har senere vært behandlet av Høyesterett i Rt. 1974 s. 558, Rt. 1990 s. 189, og Rt. 1995 s. 1883. Høyesterett har foretatt en konkret vurdering av forholdene i den enkelte sak.

### *Ligningen for 1993 og 1994*

A fikk 5. februar 1996 et brev fra ligningskontoret om ligningen for 1992, 1993 og 1994. Vedrørende inntektsåret 1993 fremholdes det i brevet at han ikke tidligere er tatt opp til ligning i Oslo, og det bes om dokumentasjon for bilgodtgjørelse og diettgodtgjørelse. Samtidig fremgår det at beregnet personinntekt skal tas til inntekt i 1993. A fikk tilsvarende spørsmål om ligningen for 1994.

Om ligningen for 1993 hørte A ikke mer før ligningskontoret i brev 26. januar 2000 varslet at han ville bli lignet. For inntektsåret 1994 ble han varslet ved brev 15. mai 1996 om at han ville bli tatt opp til nyligning i Oslo.

Ligningen for 1993 forelå mer enn seks år etter inntektsåret, 23. mai 2000. Dette er en såpass lang periode at det alene taler for at ligningsadgangen var forspilt ved passivitet, jf. Rt. 1967 s. 581 hvor endringsadgangen ble ansett forspilt etter fire til fem år.

Videre ble det gitt særskilt varsel om ligning for 1994, men ikke for 1993 (før i 2000). Forespørselen i ligningskontorets brev til skattyteren 5. februar 1996 gjaldt tre ligningsår. Etter at skattyteren hadde

sendt inn de etterspurte opplysningene, ble dette fulgt opp fra ligningskontorets side med varsel om nyligning for ett av inntektsårene, 1994. Ligningskontoret har fremholdt at skattyter ikke fikk noen berettiget forventning om at inntektsåret 1993 ikke ville bli tatt opp til endring, bl.a. fordi det uten videre måtte fremstå som klart at inntektsårene 1992, 1993 og 1994 skatterettslig måtte vurderes likt (jf. sitatet ovenfor). I den grad dette måtte fremstå som klart, burde det også vært tatt med i ligningskontorets varsel til skattyteren 15. mai 1996. Når han i denne sammenhengen ikke ble varslet om ligningen for 1993, kan det i liten grad vektlegges at han ikke selv tok kontakt med ligningskontoret for å høre om han også skulle lignedes for 1993.

I dommen inntatt i Rt. 1995 s. 1883 tok flertallet hensyn til at skattyteren var noe å bebreide i forbindelse med at det ble gitt ufullstendige opplysninger. Mindretallet uttalte at det var intet holdepunkt for at skattyter ved dette hadde hatt til hensikt eller noen bevisst tanke om å ville føre ligningsmyndighetene bak lyset med hensyn til skatteplikten.

Ligningskontoret har vist til at skattyteren ikke har oppfylt sin opplysningsplikt om egne forhold etter ligningsloven § 4-1 og § 4-2. Det er på det rene at A ikke hadde levert selvangivelse til X for de aktuelle ligningsårene. Advokaten fremholdt imidlertid at saken har sin bakgrunn i at A ikke har forstått «at ligningsmyndighetene i selskapets kontorkommune Lørenskog ikke i tilstrekkelig grad har kommunisert med ligningsmyndighetene i Oslo kommune som også skulle hatt ligningsopplysninger fra A for inntektsårene 1993–1998».

A er etter det opplyste eneaksjonær og daglig leder i B AS, og han innberettet sin lønn, forskuddstrekk mv. fra aksjeselskapet i Lørenskog kommune til Kemneren i Lørenskog. Klagerens advokat har fremholdt at skattyters intensjon ikke på noe tidspunkt har vært å unndra skatt av inntekten som var skattepliktig til Oslo kommune. Det må ifølge advokaten kunne fastslås på bakgrunn av at inntektene er innberettet og forskuddstrekk er foretatt.

En skattyter som starter næringsvirksomhet i Norge plikter i utgangspunktet å sette seg inn i de lover og regler som gjelder, også i forhold til skatte- og ligningsmyndighetene. I dette tilfellet er det imidlertid ikke holdepunkter for å legge til grunn at A bevisst har forsømt sin selvangivelsesplikt til Oslo i den hensikt å unndra skatt. Etter det som ble fremholdt i klagen har A trodd at ligningsmyndighetene i Lørenskog kommuniserte med ligningsmyndighetene i Oslo.

Etter en samlet vurdering av omstendighetene i saken, legger jeg til grunn at Oslo ligningsmyndigheters adgang til å ta A opp til ligning for inntektsåret 1993, var forspilt ved passivitet. Det gikk svært lang tid før ligningssaken ble tatt opp etter at myndighetene hadde fått seg forelagt alle relevante opplysninger. Skattyter var heller ikke formelt informert

om at dette inntektsåret ville bli tatt opp til ligning. Han har da hatt grunn til en rimelig forventning om at en eventuell beslutning om ligning ble truffet innen rimelig tid.

Når det gjelder ligningen for 1994, ligger forholdene noe annerledes an. Også for 1994 forelå ligningsvedtaket først 23. mai 2000, vel fem år etter ligningsåret. For dette inntektsåret fikk imidlertid klageren gjennom ligningskontorets varsel 15. juni 1996 klar beskjed om at han ville bli lignet for inntektsåret 1994. Han har derfor ikke i samme grad kunnet ha forventninger om noe annet. Selv om det også i dette tilfellet totalt sett gikk lang tid – noe som i seg selv er uheldig – kan jeg ikke se at anførselen om passivitet kan føre frem for dette ligningsåret.

#### *Ligningen for 1995*

A ble varslet ved brev 26. januar 2000 om at han ville bli tatt opp til ligning i Oslo også for dette inntektsåret. Varselet kom vel fire år etter inntektsåret, og ligningsvedtaket forelå 28. mai 2001.

Selv om det også her gikk uheldig lang tid før ligningen ble tatt opp til behandling og dette ble varslet skattyteren, legger jeg til grunn at ligningsadgangen ikke var forspilt ved passivitet. Skattyteren var på denne tiden lignet for 1996, og også kjent med at ligningen for 1994 var tatt opp til behandling. For dette inntektsåret burde han ha skjönt at han skulle levere selvangivelse til Oslo likningskontor. Uansett må han i lys av ovenstående ha vært forbedret på at også inntektsåret 1995 ville bli tatt opp til ligning i Oslo. Jeg bemerker imidlertid at ligningskontoret synes å ha hatt mulighet for på et tidligere tidspunkt å avklare og varsle skattyteren om at også ligningen for 1995 ville bli tatt opp.

#### *Standardfradraget*

Etter skatteloven 18. august 1911 nr. 8 § 44 tiende ledd, jf. forskrift 14. januar 1983 nr. 18 om standardfradrag for utenlandske arbeidstakere (nå opphevet), kan det på nærmere vilkår innrømmes et fradrag på 15 % av inntekten for personer som midlertidig oppholder seg her i riket. For skattepliktige etter skatteloven § 15 første ledd bokstav a anses oppholdet midlertidig når det ikke overstiger fire år.

Ifølge overligningsnemnda måtte det være overveiende sannsynlig allerede på det tidspunkt skattyter begynte å arbeide i selskapet at det ville kreve mer enn fire år å bygge det opp, og at oppholdet ville kreve mer enn fire år. Nemnda la derfor til grunn at vilkårene for standardfradrag ikke var oppfylt.

Klagerens advokat har i klagen hit fremholdt at overligningsnemnda har gått inn på bedriftsøkonomiske vurderinger som nemnda overhodet ikke har hatt forutsetninger for å vurdere. Han anførte at man raskt, og i hvert fall innenfor en fireårsperiode, kan

finne ut om det er marked for - - - maskiner. Selskapet hadde ikke produksjonslokaler eller faste innretninger, og kunne lett flyttes. Det var heller ikke investert i fast eiendom i forbindelse med etableringen. Skattyter hadde ikke kjøpt bolig i Norge, men pendlet til Sverige hver uke. I perioden 1993–1997 visste ikke A hvor lenge han ville opprettholde selskapet.

Ligningskontoret har i brevet hit 29. november 2001 bemerket at skattyteren i 1993 etablerte et selskap som nødvendigvis ville kreve stor anvendelse av ressurser i form av arbeid, tid og penger. Ikke minst i et sterkt konkurranseutsatt marked tar det tid å bygge opp forretningsdriften i et selskap, skaffe en kundekrets og legge til rette for et godt inntektsgrunnlag. Videre var det ingen konkrete holdepunkter for at skattyteren ville flytte tilbake til Sverige innen fire år.

Standardfradraget for utenlandske arbeidstakere som er midlertidig bosatt i Norge, forutsetter at oppholdet ikke skal overstige fire år. Av Lignings-ABC 1999 s. 1083 fremgår det at ligningsmyndighetene i slike tilfeller vanligvis må legge skattyterens påstand om det fremtidige oppholdets varighet til grunn.

I dette tilfellet hadde skattyteren ikke levert selvangivelse eller gitt opplysninger om oppholdets varighet. Ligningsmyndighetene har likevel vurdert spørsmålet ut fra forutsetningene som forelå i 1993. Det var da ingen konkrete holdepunkter for at skattyteren ville flytte tilbake til Sverige, og det ble lagt til grunn som overveiende sannsynlig at oppholdet ville bli lengre enn fire år. Sett i lys av at skattyteren hadde startet et selskap i Norge, og det ikke var holdepunkter for at det fra hans side var et midlertidig prosjekt, har jeg ut fra de foreliggende opplysninger ikke innvendinger mot den vurdering overligningsnemnda foretok. Det har også i ettertid vist seg at oppholdet varte ut over fire år.

Jeg anbefaler at ligningsmyndighetene ser på saken på nytt når det gjelder ligningen for inntektsåret 1993.

Jeg ber om å bli orientert om hva ligningsmyndighetene foretar seg.»

Ligningskontoret opplyste etter dette at saken var oversendt skattedirektoratet for vurdering.

### 53.

#### **Tilleggsskatt – spørsmål om det forelå åpenbar skrive- eller regnefeil**

(Sak 2002–0392)

*A førte ved en feil en gjeldspost i kolonnen for renter i skjema RF 1006, som ble overført selvangivelsen. Han ble ilagt 30 % tilleggsskatt.*

*Ombudsmannen viste til at A hadde gitt konkrete opplysninger i vedlegg til selvangivelsen som relativt klart indikerte feilen og hva den bestod i. Han ga uttrykk for at elektronisk ligningsbehandling ikke burde føre til at terskelen for bruk av tilleggsskatt senkes utilsiktet, og uttrykte tvil om saksbehandlingen under ligningen hadde vært i samsvar med ligningslovens forutsetninger. Ombudsmannen ba om at saken ble behandlet på nytt. Ligningsnemnda frafalt deretter tilleggsskatten.*

A var utdannet lege, og drev privat legepraksis gjennom eget aksjeselskap. For inntektsåret 1998, som i tidligere år, engasjerte A en konsulent (B) til å fylle ut selvangivelse og andre ligningsoppgaver. Ved utfyllingen førte B ved en feil en gjeldspost på kr 415 000 i kolonnen for gjeldsrenter i skjema RF 1006. Det dreide seg om et lån A hadde tatt opp hos bilforhandleren Bavaria i Stavanger/Sandnes i 1998 i forbindelse med kjøp av ny bil. Feilen ble overført til selvangivelsen ved utfylling av denne.

Feilen ble ikke oppdaget under ligningsbehandlingen. A reagerte heller ikke på skatteoppgjøret, ifølge B fordi oppgjøret stemte med skatteberegningene – som var gjort på basis av den utfylte selvangivelsen.

Forholdet ble oppdaget i forbindelse med ligningskontorets kontrollarbeid etter at ligningen var lagt ut. Det ble kjørt maskinelle privatforbruksberegninger av skattytergrupper, og her kom A og ektefellen ut med negativ inndekning av årets utgifter. Forholdet ble tatt opp med A i brev fra ligningskontoret, hvor det også ble varslet om mulig skjønnsligning og ileggelse av tilleggsskatt. B ga i svarbrevet en utfyllende redegjørelse for As økonomiske disposisjoner gjennom året. Han påtok seg det fulle ansvar for feilføringen av renteutgifter, som han karakteriserte som «en kjempfeil», som skyldtes at han hadde hatt det meget travelt i den aktuelle perioden. B viste til at han hadde skrevet selvangivelse for A og hans aksjeselskap gjennom mange år, og at det aldri hadde vært noen feil i ligningspapirene. A hadde ifølge B derfor heller ingen grunn til å tro at det var gjort en feil denne gangen. B forsikret om at feilføringen ikke var et forsøk på å unndra skatt, men en «opplagt» skrive- eller regnefeil.

I vedtak utsendt 20. juni 2000 forhøyet ligningsnemnda inntekten med kr 415 000, og det ble ilagt 30 % tilleggsskatt. Vedtaket ble opprettholdt av overligningsnemnda i vedtaket utsendt 23. november 2000. Nemnda drøftet om forholdet kunne karakteriseres som en åpenbar skrive- eller regnefeil. Fra vedtaket siteres:

«Som det fremgår av lovens forarbeider er det avgjørende om feilen er så iøynefallende at den ikke kan unngå å bli oppdaget ved alminnelig gransking. Overligningsnemnda er i dette tilfellet av den oppfatning at feilen ikke var så iøynefallende at ligningsmyndighetene med almin-

nelig nøyaktighet måtte oppdage den. Det var innhentet kontrollopplysninger for å avdekke feilen. Det var først ved ligningskontorets forespørsel om negativt privatforbruk at feilføringen ble oppdaget. Det kan ikke legges til grunn, som anført av skattyter, at feilen burde oppdages, da skattyter ikke hadde gjeld fra tidligere inntektsår. Slike opplysninger kan en ikke forvente at den enkelte saksbehandler skal være i umiddelbar besittelse av ved gjennomgang av den enkelte skattyters ligningsoppgaver. Videre er tankegangen bak lovens ordning at tilleggsatt skal ilegges med mindre skattyters forhold må anses unnskyldelig. Formålet er blant annet å skjerpe skattyters årvåkenhet ved utfylling av selvangivelsen. Reglene om tilleggsatt er ment å sikre at skattyters opplysningsplikt etter ligningsloven §§ 4–1 og 4–3 blir oppfylt, og det må derfor stilles strenge krav til skattyters aktsomhet. Unntaksbestemmelsene må derfor tolkes strengt. I det foreliggende tilfelle har skattyter ikke fylt ut ligningsoppgavene nøyaktig nok, og heller ikke kontrollert selvangivelsen tilstrekkelig. Dette kan vanskelig ses som unnskyldelig. Overligningsnemnda vil også peke på at et av formålene med tilleggsatt er at omkostningene med det merarbeid det offentlige påføres på grunn av feil, i en viss utstrekning skal dekkes av den som har forårsaket den. Tilsvarende momenter er uttalt av Sivilombudsmannen i Utv. 1998/1064.»

I klagen til ombudsmannen på vegne av A fastholdt B at saken gjaldt en ren skrivefeil, som ligningsmyndighetene ikke kunne unngå å oppdage ved en alminnelig grundig behandling. Han viste til at renteutgiftene ikke korresponderte med noen gjeldspost, at selvangivelsen ikke viste annen formuesbevegelse enn kjøp av en bil, og at et låneengasjement som i løpet av året skulle resultere i renteutgifter på kr 415 000, måtte være minimum ca kr 7.000 000. Alt dette måtte gjøre det åpenbart at man stod overfor en feil – en feil som man også meget enkelt ville kunne finne ut av.

I brev herfra ble det bedt om kommentarer til klagen. Stavanger likningskontor svarte:

1)  
Er likningskontoret enig i at forholdet mellom gjeld og gjeldsrenter i seg selv ga sterke indiksjoner på at det forelå en feil i oppgavene, og at dette var så iøynefallende at det måtte bli oppdaget ved ordinær ligningsbehandling?

Spørsmålet har som forutsetning at likningsmyndighetene hadde tidligere års selvangivelse for hånden under ligningsarbeidet og at det faktisk ble foretatt en sammenligning mellom tallene i de to års selvangivelser. 2) Det er derfor naturlig å besvare sivilombudsmannens spørsmål i tredje siste avsnitt på side 2 først:

Det er ikke rutine at årets selvangivelse ved ligning sammenlignes med tidligere års selvangivelse. Ved ordinær ligning foretas kun såkalt basisligning hvor sjekkpunkter kontrolleres, så som at alle pliktige skjemaer er levert og at aktuelle overføringer fra skjemaer fra et år til et annet er foretatt. Gjeldsrenter kontrolleres ikke spesielt da slike kontroller normalt foretas maskinelt.

Jeg viser for øvrig til dommer fra Høyesterett

inntatt i Utv. 1996/3 (Slørdahl), se særlig side 9, og Utv. 1997/943 (Schultz). I sistnevnte dom heter det bl.a.: «Jeg nevner også at jeg heller ikke finner at feilen i nærværende tilfelle kan anses «åpenbar». Dette uttrykket må forstås slik at ligningsmyndighetene straks vil oppdage feil. Vurderingen må her skje ut fra det store antall selvangivelser ligningsmyndighetene i løpet av få måneder må gå gjennom.»

Så til spørsmål 1)

Dersom det legges til grunn at forholdet ikke ble kontrollert mot tidligere års selvangivelse er det ikke forhold som sterkt indikerte at forholdet mellom gjeld og gjeldsrenter tilsa feil i oppgavene. Skattyter kunne ha nedbetalt gjelden i løpet av året.

Dersom det legges til grunn at likningskontoret hadde selvangivelsen for hånden og hadde rutiner som innebar kontroll mot de enkelte poster de enkelte årene ville en ha sett at skattyter ikke hadde gjeld ved utgangen av året som ikke samsvarte med gjeldsrenter året etter. Dette gir etter likningskontorets mening heller ikke sterk indikasjon på at det foreligger en feil. Et beløp av denne størrelsesorden kan indikere at det foreligger en regnefeil i de innleverte oppgavene. Det er således naturlig at saksbehandler går til skjema RF-1006 og sjekker om det foreligger feil her. Når det ikke er tilfellet kan ikke likningskontoret se at det foreligger feil som omfattes av § 10–3 bokstav b).

3)  
Kontrollopplysninger som var innhentet sikter til likningskontoret brev datert 20.01.2000.

4)  
Det forelå ikke kontrolloppgave fra Bavaria og forholdet var så langt vi kan se ikke lett kontrollert ved andre opplysninger.

\* Avslutningsvis skal bemerkes at skattyter først 20.01.2000 ble kontaktet av likningskontoret vedrørende likningen for inntektsåret 1998. Utlegg av ligningen skjedde i september 1999 og det må kunne antas at skattyter må ha forstått at han har fått et skatteoppgjør som gav ham alt for liten skatt. Sannsynligvis har skattyter fått feilaktig tilbakebetalt over kr 100.000. At skattyter ikke har gjort oppmerksom på denne feilen må i seg selv anses å være en grov forsømmelse. Det vises i denne sammenheng til lignl. § 4–1 hvor det heter: «Den som har plikt til å gi opplysninger etter dette kapittel, skal bidra til at hans skatteplikt i rett tid blir klarlagt og oppfylt. Han skal gjøre vedkommende myndighet oppmerksom på feil ved ligningen og skatteoppgjøret som han er klar over.»

Det vises også til en dom fra Høyesterett inntatt i Utv. 2000/32.»

Etter at B kom med merknader, ba ombudsmannen om ytterligere kommentarer fra ligningskontoret. I svarbrevet viste ligningskontoret innledningsvis til en ombudsmannsuttalelse fra 1996, hvor det ikke ble kritisert at føring av feriepengegrundet som lønn i selvangivelsen ikke var ansett som en åpenbar skrive- eller regnefeil. Videre skrev likningskontoret bl.a.:



«Klager har også gjort gjeldende at det er foretatt en «oppmykning» i lignings-ABC»en fra 1998 hva gjelder forholdet til tilleggsskatt, bl.a. slik at Schultz-dommen fra 1997 ikke kan tillegges til grunn.

Jeg skal til dette bemerke at lignings-ABC»en ble endret på bakgrunn av dom i Høyesterett inntatt i Utv. 1997 s. 943, som nettopp er Schultz-dommen, hvor Høyesterett tolket § 20–3 bokstav b) («annen årsak») slik at det gjelder en generell unntaksbestemmelse for det tilfellet at forholdet finnes unnskyldelig.

For øvrig, som nevnt i tidligere brev, ga Høyesterett generelle uttalelser om hva som ligger i «åpenbar» i bestemmelsens bokstav a). Det heter således at «Dette uttrykket må forstås slik at ligningsmyndighetene straks vil oppdage feilen».

– Klager mener at beløpets størrelse tilsier at ligningsmyndighetene burde ha sett at det forelå en opplagt feilføring.

Til dette skal bemerkes at skattyters tall i selvangivelsen er som følger:

Lønn mm .....	kr	444.293
Næringsinntekt .....	kr	60.101
Prosentlignet bolig .....	kr	3.693
Renteinntekter .....	kr	59.491
Utbytte .....	kr	1.001.950
Gevinst v/aksjer .....	kr	124.847
Minstefradrag .....	kr	32.600
Rentefradrag .....	kr	416.025
Tap v/salg aksjer .....	kr	236.073
<b>Brutto formue .....</b>	<b>kr</b>	<b>5.387.038</b>
<b>Gjeld .....</b>	<b>kr</b>	<b>19.937</b>

Som tidligere nevnt gir forholdet mellom renteutgifter og gjeld oppfordring til å se nærmere på om det kan foreligge en feilføring som fremgår av de innleverte papirer. Slik feilføring foreligger ikke. Tallene for øvrig gir etter likningskontorets mening ikke grunnlag for en påstand om at likningskontoret straks skulle oppdaget en feil.

\* Subsidiært har klager gjort gjeldende at ilagt tilleggsskatt på 30% er for høyt. Lovhensvingen antas da å være § 10–4 (2) jf § 10–3 bokstav b). Jeg kan ikke se at det foreligger anførsler som foranlediger kommentarer vedrørende evt. nedsettelse av tilleggsskatt etter § 10–4 (1), lett kontrollerbare opplysninger.

Når det gjelder klagers anførsler om ligningsmyndighetenes saksbehandlingsmetoder og bruk av edb, var også disse spørsmål oppe til behandling i den klagesak som fremgår av vedlagte brev datert 21.06.2001 i herværende klagesak. Jeg skal dog ytterligere bemerke:

– Klager finner det forunderlig at ligningsmyndighetene ikke sammenligner fjorårets tall med årets.

Som nevnt tidligere har saksbehandler normalt ikke fjorårets selvangivelse tilgjengelig ved ordinær ligning.

Dette må antas å være en anførsel knyttet til § 10–3 bokstav a), altså «åpenbar skrive- eller regnefeil». Jeg kan ikke se at dette forhold skal ha noen betydning for spørsmålet om det foreligger åpenbare skrive- eller regnefeil så lenge feilen ikke fremgår av de innsendte oppgaver.

– Dataprogrammene gir heller ikke automatisk tilgang til fjorårets tall i selvangivelsen. Som

tidligere forklart kan det imidlertid foretas privatforbruksberegninger ved separate kontroller hvor også fjorårstallene inngår. Slike kontroller foretas uavhengig av den ordinære «basis» ligning.

– Det er ikke lenger slik at det er den samme saksbehandler som behandler samme skattyter år etter år.

\* Det gjøres gjeldende at skattyter først ble klar over feilen etter at ligningskontoret tilskrev skattyter, da skatteoppgjøret stemte med innlevert selvangivelse. Jeg skal bemerke at klager ikke kommentere hvorfor han ikke reagerte på et betydelig tilgodebeløp.

\* Endelig skal bemerkes at om skattyter velger å la andre utarbeide selvangivelse for seg, er skattyteren i flere rettsavgjørelser blitt identifisert med hjelperen, jf dommer i Utv. 1997 s. 943 og 1999 s. 551. Som det fremgår av klagen har B gjort «en kjempfeil» som skattyters medhjelper. Vedtaket fra overligningsnemnda innebærer at skattyter (eller hans hjelper) ikke har godtgjort at han ikke har utvist noen uaktsomhet som kan bebreides han.»

B gav deretter følgende kommentar:

«Jeg deler ikke ligningskontorets oppfatning at dette er feil som ikke straks ville bli oppdaget. Dersom A skulle ha betalt kr. 415.000 i renter så måtte hans gjeld ha vært formidabel og det var ikke ført opp gjeld 31.12.98 eller 99 bortsett fra et kredittkort.

Ligningskontoret skriver videre at de ikke kan se at det har noen betydning om tidligere selvangivelse er tilgjengelig i forbindelse med vurdering om det foreligger en åpenbar skrivefeil. Etter min mening har dette en meget stor betydning ettersom sammenligning med fjorårets ligning vil vise at det ikke har vært bevegelse i As gjeld eller at han ikke har hatt gjeld. En slik sammenligning er således svært betydningsfull og et meget effektivt verktøy for ligningskontoret. Ved å sammenligne fjorårets formuestall så vil ligningskontoret oppdage om skattytere har kjøpt eller solgt eiendeler og om det har vært endringer i hans formues- eller gjeldsposter.

Dersom ligningskontoret ikke sammenligner fjorårets formue og gjeld med årets formues- og gjeldsposter er det umulig å finne bevegelsen i formuen og det er også umulig å foreta en privatforbruksberegning. Dersom ligningskontoret således ikke sammenligner fjorårets formue og gjeldsposter med årets formue og gjeldsposter så vil de gi avkall på en av deres beste kontrollverktøy, og de vil ikke kunne se om en skattyter for eksempel har solgt aksjer og de vil heller ikke ha mulighet til å foreta en privatforbruksberegning og så vidt jeg vet foretas det en privatforbruksberegning på samtlige næringsdrivende. Det kan opplyses at når ligningskontoret skrev til A første gang om dette så hadde de beregnet privatforbruket som var negativ på grunn av denne feilføringen. Dette viser at ligningskontoret har foretatt en privatforbruksberegning og følgelig har de hatt fjorårets selvangivelse tilgjengelig. Etter min mening burde de således lett ha oppdaget at det forelå en feilføring her. Jeg finner det således meget underlig at ligningsmyndighetenes dataprogram ikke gir saksbehandler automatisk tilgang på fjorårets selvangivelse, men jeg vil anta

at det således kun er ett tastetrykk unna. Det kan opplyses at selvangivelses program og privatforbruksberegning som regnskapsførere og revisorer bruker gir opplysninger om privatforbruksberegning.

Ligningskontoret bemerker videre at klager ikke har kommentert på hvorfor vi ikke reagerte på så store skattebeløp til gode. Det kan opplyses at vi sjekket brutto og netto inntekt og formuen mot ligningskontorets avregning. Da undertegnede gjorde ferdig As selvangivelse så regnet skatteprogrammet ut hans skatt basert på den selvangivelsen jeg hadde skrevet. Da vi fikk avregningen fra ligningskontoret så stemte ligningskontorets avregning på krona med det jeg hadde regnet ut. Jeg foretok således en kontroll, men ettersom jeg hadde gjort en feil som jeg ikke var klar over så kunne jeg ikke se av skatteavregningen at det var feil. Da måtte jeg ha beregnet As skatt manuelt noe som ikke er vanlig. Hadde derimot A fått tilbake et større skattebeløp enn det som fremgikk av hans selvangivelse så ville vi ha sett at det ikke stemte. Men i dette tilfellet så stemte ligningskontorets avstemming med den selvangivelsen som vi hadde sendt inn.

Vi er klar over at skattyter er ansvarlig for medhjelpers feil, men når disse gjør feil så må bestemmelsen om åpenbare og og unnskyldelige feil legges til grunn på samme måte som når skattyter selv gjør feil.

Så vidt jeg vet så har ikke As selvangivelser blitt endret av ligningskontoret de siste årene noe som viser at A er svært opptatt at hans ligningspapirer skal være korrekte.

Slik jeg ser det så må bestemmelsen i ligningsloven om åpenbare skrivefeil komme til anvendelse i dette tilfellet og dersom denne bestemmelsen ikke engang skal komme til anvendelse i slike tilfeller så kan jeg ikke se at det er behov for en slik bestemmelse i det hele tatt. Det må vel være i slike tilfeller lovgiver har lagt inn en slik sikkerhetsventil i ligningsloven.»

Ligningskontoret kommenterte dette slik i brev hit:

«B skriver at det har stor betydning å sammenligne tidligere års selvangivelse(r) med årets selvangivelse. Ligningskontoret er enig i dette. Situasjonen er likevel at saksbehandler ved ligningsarbeidet ikke har tilgjengelig tidligere års selvangivelse(r). Privatforbruksberegning, som innebærer en sammenligning, skjer på et senere tidspunkt. Dette gjøres i utgangspunktet maskinelt.»

### **I mitt avsluttende brev til Stavanger likningskontor uttalte jeg:**

«Ligningsloven 13. juni 1980 nr. 24 § 10–3 bokstav a) lyder:

- «Tilleggsskatt fastsettes ikke  
a) på grunnlag av åpenbare skrive- eller regnefeil i skattyterens oppgaver, ---»

B har opplyst at meningen var å føre gjeldsposen i kolonnen for gjeld i skjemaet RF 1006, men at

beløpet ved en feil, som skyldtes hastverk, ble ført i kolonnen ved siden av, som gjeldsrenter. Denne feilen ble videreført da tallene fra skjemaet ble overført til selvangivelsen.

Ut fra den forklaringen B har gitt om feilens årsak, antar jeg den må karakteriseres som en skrivefeil i forhold til bestemmelsen i bokstav a) – en type «teknisk feil», jf. Schultz-dommen i Rt. 1997 s. 1117.

Forsøk på skatteunndragelse som forsøkes kamuflert som skrivefeil, omfattes naturligvis ikke av unntaksbestemmelsen. Overligningsnemnda har imidlertid ikke antydning at det forelå et forsøk på skatteunndragelse. Heller ikke ligningskontoret har hevdet dette. Riktignok har ligningskontoret uttrykt forundring over at A ikke reagerte på skatteoppgjøret. Men jeg oppfatter ikke dette slik at ligningskontoret trekker i tvil at det ved utfyllingen ble gjort en genuin skrivefeil eller føringsfeil. Dersom ligningsmyndighetene mener noe annet, måtte det i tilfellet sies klart ifra om og begrunnes.

Spørsmålet er etter dette om feilen var «åpenbar» for ligningskontoret. I forarbeidene til ligningsloven, Ot.prp. nr. 29 (1979–1980), s. 123, heter det om bestemmelsen i § 10–3 bokstav a):

«Etter bokstav a skal det ikke beregnes tilleggsskatt når ligningsmyndighetene retter regne- og skrivefeil i skattyterens oppgaver når feilene både er åpenbare og utilsiktede. For at feilen skal være åpenbar må den være så iøynefallende at ligningsmyndighetene når de gransker oppgavene med alminnelig nøyaktighet, ikke kan unngå å oppdage den. Fritaket gjelder ikke når det ikke foreligger en feilskrift m.v., men «feilen» må antas å være et forsøk på å unndra skatt. Heller ikke gjelder fritaket feil som er gjort i bøker eller dokumenter m.v. som ikke legges fram for ligningsmyndighetene, men danner grunnlag for oppgavene til ligningsmyndighetene.»

Overligningsnemnda har uttalt at det ikke kan forventes at den enkelte saksbehandler skal være i umiddelbar besittelse av ligningsopplysninger for tidligere år ved ligningsbehandlingen. Dette kan oppfattes slik at nemnda mener en skrive- eller regnefeil må være åpenbar ut fra en gransking av årets oppgaver alene, dersom den skal kunne begrunne unntak fra tilleggsskatt. Nemnda har for øvrig lagt vesentlig vekt på at reglene om tilleggsskatt har en viktig preventiv funksjon, og at terskelen for å gjøre unntak derfor må legges høyt.

Ligningskontoret har i korrespondansen hit uttalt seg i samme retning. Ligningskontoret anser imidlertid at feilen ikke var åpenbar selv om fjorårets tall hadde vært tilgjengelige. Det er påpekt at As samlede økonomi var omfattende, med betydelige formuesposter i form av bankinnskudd og aksjer, slik at det kunne ha dreid seg om et kortsiktig låneengasjement. Videre er det påpekt at heller ikke kontroll mot RF-skjemaet avdekket feilen.

Det er riktig at reglene om tilleggsskatt har viktige preventive funksjoner, som kan tilsi at det generelt føres en streng praksis. På den annen side er det også grunn til å påpeke at Stortinget ved behandlingen av lovproposisjonen manet til en viss forsiktighet i bruken av tilleggsskatt. I komitéinnstillingen (Innst. O. nr. 44 (1979–80)) ble kravet til individuell og grundig vurdering understreket. På s. 11 uttalte komiteen følgende:

«Komitéen vil imidlertid understreke at før ligningsmyndighetene kan gå til det skritt å ilegge tilleggsskatt må det være klarlagt at det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger og at dette ikke kan ansees unnskyldelig på grunn av sykdom, alderdom eller uerfarenhet. Etter komitéens mening kan også andre årsaker tilsi at tilleggsskatt frafaller i det enkelte individuelle tilfelle. Ordningen må derfor praktiseres med varsomhet.»

Uttalelsen retter seg nok mest mot unntaksbestemmelsen i § 10–3 bokstav b), men den står i de generelle merknadene til reaksjonskapitlet, og har også relevans for vurderingen av tilfeller som går under bokstav a).

Hvor iøynefallende feilen kan sies å være, henger sammen med hvilke krav det er rimelig å stille til ligningsbehandlingen.

Siden ligningsloven ble gitt, synes arbeidsmåten under ligningsbehandlingen å være lagt om – fra manuell til databasert saksbehandling. Den «basisligningen» som ligningskontoret har redegjort for i saken her, oppfattes langt på vei å innebære en ligning etter påstand, stort sett uten kontroll mot f.eks. bilag eller fjorårets tall. Det betyr i så fall at de langt fleste tilfeller hvor tilleggsskatt kan være aktuelt, i dag først blir oppdaget *etter* at ligningen er lagt ut – i forbindelse med de maskinelle kontrollene som da kjøres – og hvor adgangen og den praktiske muligheten til uformell retting vel ikke er den samme som under ligningsbehandlingen. Når spørsmål om bruk av tilleggsskatt skal vurderes på basis av funn ved en slik etterfølgende kontroll, må det kreves at ligningskontoret på dette senere tidspunktet foretar en manuell gransking som angitt i sitatet fra proposisjonen. Det er viktig å holde fast ved dette utgangspunktet, fordi jeg antar at det ellers kunne være risiko for at de nye arbeidsmetodene rent faktisk ville føre til at terskelen for å ilegge tilleggsskatt ble lagt lavere enn det som har vært lovgivers intensjon.

Et spørsmål som er nevnt i denne saken er om også fjorårets selvangivelse skal inngå i granskingen, eller om feilen må være åpenbar ut fra en gransking av årets oppgaver alene dersom tilleggsskatt skal unngås. På den tiden loven ble gitt, var den helt alminnelige behandlingsmåten at årets oppgaver ble gjennomgått sammen med fjorårets. Det kan tale for at også fjorårets oppgaver bør inngå. Jeg anser det imidlertid ikke nødvendig å uttale noe generelt om

dette. For det må i alle fall være slik at dersom årets oppgaver gir klare feilindikasjoner, så må det kunne kreves at det blir gjort visse nærmere undersøkelser i tilgjengelig materiale, herunder fjorårets selvangivelse – for å få bekreftet feilen og finne ut hva den består i.

Når det gjelder det konkrete saksforholdet, har ligningskontoret i brev 30. juli 2001 uttalt at forholdet mellom gjeld og renteutgifter i selvangivelsen for 1998 ga oppfordring til å se nærmere på om det kunne foreligge en feilføring. Ligningskontoret mener imidlertid at undersøkelsesplikten stoppet når RF-skjemaet var ført på tilsvarende måte. To forhold gjør at det etter mitt syn kan stilles spørsmål ved denne vurderingen. Jeg viser for det første til at beløpet i seg selv var så stort også i forhold til As økonomi, at det kunne tilsi at man gikk et skritt lengre i sine undersøkelser. Videre påpeker jeg at det synes å fremgå en ganske vesentlig opplysning av RF-skjemaet, nemlig at den gjelden renteutgiftene på kr 415 000 knyttet seg til, var til «Bavaria». Dette er navnet på BMW-forhandleren i Stavanger/Sandnes, noe som tør være kjent også ved ligningskontoret. Og i selvangivelsen for 1998 hadde A oppført at han hadde kjøpt en ny BMW (1998-modell), med listepris som ny på kr 430 000. Når disse opplysningene sees i sammenheng, gir de klare indikasjoner på at gjelden til bilforhandleren feilaktig er ført som renteutgifter. Dette forholdet er ikke vurdert av overligningsnemnda – det fremgår i alle fall ikke av vedtaket. Dette – sammenholdt med hva jeg har uttalt om hvilke krav som bør stilles til saksbehandlingen ved ligningen – etterlater tvil om overligningsnemnda har vurdert alle relevante fakta, og om nemnda har hatt et riktig rettslig utgangspunkt for sin vurdering. Jeg er ikke uenig i at det kompliserer vurderingen at A har en nokså omfattende økonomi. Men dette kan ikke være avgjørende i forhold til de momentene jeg har påpekt.

B har opplyst at feilen skyldtes hastverk. I den forbindelse nevner jeg for ordens skyld at Høyesterett i dommen i Rt. 1997 s. 1117 uttalte at bestemmelsen i bokstav a) kommer til anvendelse selv når skattyter kan bebreides for feilen.

På denne bakgrunn ber jeg om at saken blir behandlet på nytt. Utfallet av en ny behandling bes meddelt i brev direkte til B, med kopi hit til orientering.»

Stavanger ligningsnemnd traff etter dette nytt vedtak om at tilleggsskatten bortfalt. Nemnda uttalte at den var enig i at den etterfølgende kontroll av enkeltsaker med basis i elektroniske søk, må utføres i form av en manuell gransking som angitt i proposisjonen til ligningsloven. Konkret la nemnda avgjørende vekt på de opplysningene som forelå om at lånet var til Bavaria, og at det fremgikk at A samme år hadde kjøpt ny bil der.

## 54.

**Dekning av saksomkostninger på erstatningsrettslig grunnlag etter henleggelse av sak om endring av ligning**

(Sak 2000–999)

*Varsel om endring av ligningen for deltakerne i et ANS ble sendt før fylkesskattekontoret hadde innhentet og gjennomgått alle saksdokumentene fra ligningskontorets behandling av selskapets og deltakernes ligninger for de aktuelle inntektsårene. Endringssaken ble henlagt etter to år da det ikke ble funnet å være prosessuell adgang til å reise endringssak på grunn av at 3-årsfristen i ligningsloven § 9–6 nr. 2 var oversittet. Deltakerne fremsatte krav om dekning av saksomkostninger på erstatningsrettslig grunnlag, jf. skadeserstatningsloven § 2–1. Kravet ble avvist av Finansdepartementet.*

*Ombudsmannen fant at det knyttet seg «begrunnet tvil» til departementets avvising av kravet om dekning av saksomkostninger. Etter ombudsmannens mening var det mye som talte for at fylkesskattekontoret hadde utvist erstatningsbetingende uaktsomhet ved å varsle endring av deltakernes ligninger uten først å innhente og gjennomgå alle sakens dokumenter, og uten å vurdere forholdet til ligningsloven § 9–6 nr. 2 grundigere. Ombudsmannen kritiserte også at det ikke på et tidligere tidspunkt var gitt partsinnsyn i et sentralt dokument i saken, jf. ligningsloven § 3–4 nr. 2 bokstav c.*

*Etter en fornyet vurdering av erstatningsspørsmålet fant Finansdepartementet grunn til å betale erstatning til dekning av saksomkostningene med tillegg av forsinkelsesrenter. Departementet fant ikke erstatningskravets størrelse tilstrekkelig dokumentert og fastsatte derfor beløpet ved skjønn.*

A og B m. fl. var deltakere i selskapet C, som ble stiftet 1. desember 1989. Selskapet kjøpte eiendommen X av et datterselskap av Rogalandsbanken.

Stavanger likningskontor anmodet i brev 9. april 1990 til C, i forbindelse med arbeidet med deltakernes ligninger for inntektsåret 1989, om innlevering av nærmere angitte dokumenter og svar på enkelte spørsmål. Selskapet besvarte henvendelsen i brev 27. april 1990. I forbindelse med ligningskontorets arbeid med deltakernes ligninger, ble det i 1990 utarbeidet et notat vedrørende deltakernes rett til fradrag for avskrivninger og driftsunderskudd. I notatet ble det konkludert med at deltakerne ikke hadde rett til slikt fradrag. Deltakernes selvangivelser for inntektsårene 1989–1991 ble til tross for dette lagt til grunn for ligningen. Det ble også avholdt boketter-syn i Rogalandsbanken i 1991 for regnskapsperioden 1988–1990, hvor overdragelsen av X ble omtalt.

Rogaland fylkesskattekontor sendte i brev 20. juni 1996 til deltakerne i C varsel om endring av ligningen for inntektsårene 1989 – 1991. I varselet var det stilt spørsmål ved berettigelsen av «fradrag for

(andel i) avskrivninger på eiendommen og rett til (andel i) øvrig driftsunderskudd, herunder finans-kostnader, vedrørende selskapets virksomhet». Deltakernes advokat sendte et omfattende tilsva-r 21. oktober 1996. Det var etter dette ytterligere korrespon-danse mellom deltakerne og ligningsmyndighetene (Stavanger likningskontor, Rogaland fylkesskattekontor og Skattedirektoratet). Rogaland fylkesskattekontor opplyste i brev 12. juni 1998 at saken, etter råd fra Skattedirektoratet i brev 14. mai 1998, «hen-legges fordi endringsadgangen må anses å være tapt etter ligningslovens § 9–6 nr. 2».

Deltakernes advokat fremsatte i brev til Skattedi- rektoratet krav om dekning av påløpte saksomkost- ninger under henvisning til skadeserstatningsloven § 2–1.

Finansdepartementet avviste i avgjørelse 23. fe- bruar 2000 at ligningsmyndighetene hadde utvist er- statningsbetingende uaktsomhet i forbindelse med behandlingen av den varslede endringssaken.

Deltakernes advokat anmodet om at ombuds- mannen vurderte det rettslige grunnlaget for en- dringssaken som ble iverksatt av Rogaland fylkes- skattekontor. Det ble anført at på det tidspunkt en- dringssaken ble iverksatt, var adgangen til å endre deltakernes ligninger bortfalt på grunn av den doku- mentasjon som hadde vært i ligningsmyndighetenes besittelse siden 1990, jf. ligningsloven § 9–6 nr. 2. I klagen ble det fremholdt at ligningsmyndighetene hadde utvist erstatningsbetingende uaktsomhet ved ikke å gjennomgå *alle* dokumentene som forelå i sa- ken før varsel 20. juni 1996 om endring av ligningen for inntektsårene 1989–1991 ble sendt deltakerne. Deltakerne anførte også at saksbehandlingstiden i endringssaken hadde vært uforsvarlig lang. En- dringssaken ble først henlagt om lag to år etter at fyl- kesskattekontoret ga varsel om endring av ligninge- ne uten at det var rettslig grunnlag for dette. Delta- kerne viste også til at de flere ganger etter utsendel- sen av varselet hadde bedt om at endringsadgangen ble vurdert. Det ble også fremholdt at ligningsmyn- dighetenes opplysning av endringssaken ikke hadde vært forsvarlig, noe som innebar merarbeid for del- takerne i og med at de i stor grad måtte medvirke til at alle relevante dokumenter ble fremskaffet. I følge deltakerne måtte en til dels drive «regulær etter- forskning i ligningsmyndighetenes egne saksdoku- menter» for å få innsyn i alle saksdokumentene i sa- ken.

Ombudsmannen besluttet å undersøke saken nærmere. Finansdepartementet ble bedt om å rede- gjøre for hvilke opplysninger det ble siktet til når det i varselet 20. juni 1996 ble fremholdt at det var frem- kommet opplysninger som gav berettiget grunn til å spørre om det forelå fradragsrett. Det ble spurt om i hvilken grad Rogaland fylkesskattekontor ved utar- beidelsen av varsel 20. juni 1996 var klar over den behandling spørsmålet om fradragsrett hadde fått tidligere, og hvilken betydning den tidligere behand-

lingen av saken ble tillagt da varselet ble sendt ut. Finansdepartementet ble også spurt om når ligningsmyndighetene første gang la til grunn at det forelå fullstendige opplysninger ved den ordinære ligningen, og hvorvidt det før dette tidspunktet var aktuelt å vurdere spørsmålet om fristen etter ligningsloven § 9–6 nr. 2 var overholdt. Videre ble det bedt om en redegjørelse for hvilke argumenter som talte mot at ligningsloven § 9–6 nr. 2 skulle komme til anvendelse i den foreliggende saken. Departementet ble dessuten bedt om å foreta en gjennomgang av saksgangen i endringssaken og kommentere deltakernes anførsler om at uforsvarlig saksbehandling førte til unødvendig arbeid og omkostninger for klagerne. Avslutningsvis ble det spurt om ligningsmyndighetene vurderte å gi innsyn i notatet da klagerne høsten 1996 bad om innsyn i saksdokumentene, og hvilke vurderinger som eventuelt ble gjort i den forbindelse.

Finansdepartementet fremholdt i sitt svar at varsel 20. juni 1996 bygget på at det ved bokettersynet i C i 1995 var fremkommet opplysninger som var nye både i forhold til de opplysningene som var vedlagt deltakernes selvangivelser med vedlegg og de opplysningene som forelå ved den ordinære ligningsbehandlingen (etter at ligningskontoret hadde etterspurt ytterligere dokumentasjon fra selskapet). Verken Skattedirektoratet eller fylkesskattekontorets skatteavdeling var ved utsendelsen av varselet om endring av ligning kjent med at ligningskontoret hadde innhentet ytterligere opplysninger fra skattyterne under den ordinære ligningsbehandlingen, og de var heller ikke kjent med at fylkesskattekontorets kontrollavdeling hadde foretatt bokettersyn i Rogalandsbanken i 1991. Fylkesskattekontorets skatteavdeling ble først i januar 1997 kjent med bokettersynet fra 1991.

Om vurderingen av endringsadgangen fremholdt Finansdepartementet følgende:

«Fylkesskattekontorets skatteavdeling var som nevnt ikke kjent med at det var innhentet opplysninger fra skattyter under ordinær ligning og heller ikke det omtalte notatet, da de sendte varsel om endring av ligning 20. juni 1996. Når det gjaldt fristene for varsel om endring av ligning, vurderte ligningsmyndighetene først og fremst toårsfristen i § 9–6 nr 3 a. Etter denne bestemmelsen er vurderingstemaet om skattyter har gitt «uriktig eller ufullstendige opplysninger» i sin selvangivelse. Treårsfristen i § 9–6 nr 2 ble ikke nærmere vurdert, da bestemmelsen ikke ble betraktet som anvendelig.

Fylkesskattekontorets skatteavdeling ble først kjent med at det var innhentet opplysninger fra skattyter under ordinær ligning da sakens dokumenter ble oversendt fra Stavanger likningskontor 20. september 1996. Eksistensen av notatet kom til skatteavdelingens kjennskap noe senere. Det har ikke vært mulig å finne ut nøyaktig når dette skjedde. Ut i fra de interne saksdokumentene kan det imidlertid slutes at fylkesskat-

tekontoret fikk oversendt notatet en gang før 25. november 1996.

Ligningsmyndighetene var av den oppfatningen at treårsfristen i § 9–6 nr 2 ikke var anvendelig inntil Skattedirektoratet våren 1998 foretok en grundig vurdering av reglene i § 9–6 nr 2. Det ble da konkludert med at treårsfristen ikke bare kommer til anvendelse når det er aktuelt å endre den ordinære ligningen i skattyterens favør. I dette tilfellet måtte det derfor tas hensyn til opplysninger som var innkommet etter innleveringen av selvangivelsen og som utgjorde det faktiske grunnlaget for den avgjørelse ligningsmyndighetene fattet ved ordinær ligning. I Skattedirektoratets brev av 14. mai 1998 til Rogaland fylkesskattekontor og Stavanger likningskontor, ble det derfor lagt til grunn at det ved ordinær ligning forelå tilstrekkelige opplysninger, til tross for at det kom inn til dels nye og supplerende opplysninger ved Skattedirektoratets bokettersyn i 1995. Før dette ble det ikke konkret vurdert om treårsfristen i § 9–6 nr. 2 var overholdt.»

Finansdepartementet opplyste videre:

«Med uttrykket «tvilsomt» i Skattedirektoratets brev av 14. mai 1998, siktes det ikke til rettslig tvil om forståelsen av lignl. § 9–6 nr. 2, selv om det hadde vært tvil om denne forståelsen tidligere. Spørsmålet om hva som er «fullstendige opplysninger» i relasjon til § 9–6 kan imidlertid være tvilsomt, og var det i denne saken. Som nevnt over fremkom det en del nye opplysninger ved ettersynet i 1995. Det måtte foretas en reell vurdering av om dette innebar at de opplysningene som forelå ved ordinær ligning, var ufullstendige i relasjon til fristbestemmelsene. Spørsmålet om det foreligger fullstendige opplysninger vil alltid være undergitt en konkret vurdering i forhold til det skatterettslige spørsmål saken gjelder, uansett hvilken fristbestemmelse som er aktuell. Direktoratet anbefaler i brevet av 14. mai 1998 at saken henlegges men er fremdeles av den oppfatning at spørsmålet er tvilsomt.»

Departementet påpekte at det hadde vært uklart hvilket anvendelsesområde ligningsloven § 9–6 nr. 2 har. Det ble sitert fra omtale av bestemmelsen i juridisk teori som mulig årsak til uklarheten. Finansdepartementet viste også til at § 9–6 nr. 2 i beskjedent omfang hadde vært anvendt i praksis.

Når det gjaldt ligningsmyndighetenes gjennomgang av sakens dokumenter, fant Finansdepartementet det ikke «uaktsomt at bokettersynet i 1995 ble iverksatt før samtlige opplysninger var innhentet fra ligningskontoret». Departementet fremholdt at et bokettersyn har til formål å avdekke forhold/opplysninger som det ellers ikke ville vært mulig å få kjennskap til. Hvilke opplysninger ligningsmyndighetene allerede var i besittelse av, var derfor ikke ubetinget avgjørende for vurderingen av om et bokettersyn skulle iverksettes. Departementet var videre av den oppfatning at bokettersynsrevisorene i 1995 hadde tilstrekkelige opplysninger til å ta stilling til de materielle spørsmålene i saken. Departementet kunne følgelig ikke se at klagerne var påført unød-

vendig arbeid og omkostninger i forbindelse med bokettersynet i 1995.

Når det gjaldt spørsmålet om hvilke dokumenter ligningsmyndighetene hadde gjennomgått forut for utsendelsen av varselet 20. juni 1996, fremholdt Finansdepartementet:

«Dokumentene fra den ordinære ligningsbehandlingen var heller ikke innhentet før varsel om endring av ligning ble sendt til klagerne. Etter departementets oppfatning burde det vært gjort. I tilsvaret til varsel om endring av ligning av 17. oktober 1996 punkt 4, har klagerne imidlertid både omtalt og vurdert det forhold at klagerne etter forespørsel fra ligningskontoret hadde innlevert flere dokumenter under den ordinære ligningen. Det fremgår også av tilsvaret at klagerne la til grunn at ligningskontoret «*under ordinær ligning av inntektsåret 1989 (må) ha foretatt en fullstendig vurdering av prosjektet allerede i 1990*», jf. side 40 første avsnitt. Disse forholdene ble av klagerne vurdert i relasjon til fristbestemmelsen i § 9–6 nr 3 a. Samtidig la klagerne til grunn at treårsfristen i § 9–6 nr 2 ikke var aktuell fordi den kun gjaldt til gunst for skattyterne, jf. tilsvaret punkt 4.3. Heller ikke fremleggelsen av det omtalte notatet foranlediget at fristbestemmelsen umiddelbart ble påberopt. Det skjedde først nesten ett år senere. Det forhold at fylkesskattekontoret ikke var kjent med alle dokumenter fra den ordinære ligningen har følgelig ikke isolert sett påført klagerne merarbeid og omkostninger.»

Etter Finansdepartementets oppfatning var det heller ikke av avgjørende betydning for ligningsmyndighetenes vurdering av saken, at ikke alle dokumentene fra den ordinære ligningsbehandlingen var kjent da varselet ble sendt. Dette fordi ligningsmyndighetene på dette tidspunktet kun vurderte endringsadgangen etter ligningsloven § 9–6 nr. 1 og nr 3 a samt ulovfestede passivitetsregler. Den samme vurderingen av endringsadgangen ble foretatt etter at alle dokumentene fra den ordinære ligningsbehandlingen var kjent, og ligningsmyndighetene fastholdt sin opprinnelige konklusjon. Departementet la til grunn at varsel om endring av ligningen ville ha blitt sendt selv om alle dokumentene fra den ordinære ligningsbehandlingen var kjent før utsendelsen.

Videre fremholdt departementet:

«Det forhold at fylkesskattekontoret ikke hadde innhentet alle dokumentene fra den ordinære ligningen før endringsvarsel ble sendt, synes imidlertid å være den vesentligste årsaken til at klagerne måtte rette en rekke henvendelser til fylkesskattekontoret for å få oversendt samtlige saksdokumenter. Departementet er innforstått med at klagerne dermed kan ha blitt påført noe unødvendig arbeid og omkostninger. Men vi vil påpeke at flere av de etterspurte dokumentene var eller burde skattyterne selv være i besittelse av, herunder årsrapport og -oppgjør fra C og skattyternes selvangivelser med vedlegg. Forsinnet fremleggelse av disse kan følgelig ikke ha påført skattyterne unødvendig arbeid og omkostninger.»

Når det gjaldt spørsmålet om innsyn i notatet, fremholdt departementet at dette i utgangspunktet ble vurdert som et internt dokument, jf. ligningsloven § 3–4 nr. 2 c. Det ble imidlertid forholdsvis raskt konkludert med at deltakerne skulle få innsyn i notatet. Før slikt innsyn ble gitt, ønsket ligningsmyndighetene å ta stilling til om endringsadgangen var i behold. Etter en vurdering av ligningsloven § 9–6 nr. 1 og § 9–6 nr. 3 a samt ulovfestede passivitetsregler, ble det konkludert med at det var grunnlag for å fremme saken for realitetsbehandling overfor ligningsnemnda. Dette ble meddelt deltakerne i brev 23. april 1997 fra Rogaland fylkesskattekontor sammen med en kopi av notatet.

Finansdepartementets svar til ombudsmannen ble oversendt deltakerne for eventuelle merknader.

Deltakerne fastholdt at det var en «ansvarsbetingende feil at endringssaken ble iverksatt uten at det var rettslig grunnlag for dette, og uten at grunnlaget for endringssaken var vurdert på bakgrunn av de dokumenter som allerede var i fylkesskattekontorets besittelse». Deltakerne fremholdt videre at saksbehandlingstiden i endringssaken hadde vært uforsvarlig lang, og viste til at det hadde vært nødvendig for deltakerne å bidra aktivt til sakens opplysning. Deltakerne anførte at det faktum at fylkesskattekontorets skatteavdeling ikke før etter utsendelsen av varselet ble kjent med hvilke saksdokumenter kontrollavdelingen var i besittelse av, ikke kunne lastes deltakerne. De viste videre til at ligningsmyndighetene ikke kunne høres med at det var ansvarsbefriende at ligningsloven § 9–6 nr. 2 til dels hadde vært beskrevet på ulike måter i juridisk teori, eller at deltakerne først ett år etter at endringssaken ble varslet påberopte seg den aktuelle fristbestemmelsen. Ligningsmyndighetene måtte forventes å disponere den nødvendige fagkunnskap på sitt felt, og på selvstendig grunnlag tolke det gjeldende lovverk og finne frem til det relevante lovgrunnlaget.

### **I mitt avsluttende brev til Finansdepartementet uttalte jeg:**

#### *«1. Erstatningsspørsmålet*

Deltakerne har under henvisning til skadeserstatningsloven 13. juni 1969 nr. 26 § 2–1 krevd dekket saksomkostningene som er påløpt i forbindelse med arbeidet med Rogaland fylkesskattekontors varsel 20. juni 1996 om endring av ligningen for inntektsårene 1989–1991. Endringssaken ble henlagt ved fylkesskattekontorets brev 12. juni 1998.

For at omkostningene skal kunne kreves erstattet, må det foreligge ansvarsgrunnlag, økonomisk tap og det må være en adekvat årsakssammenheng mellom den skadevoldende handling og det økonomiske tapet. Det er på det rene at deltakerne har hatt utgifter til advokat i forbindelse med utarbeidelsen av tilsvaret til endringsvarselet og annen kontakt med ligningsmyndighetene i denne forbindelse.

Skadeserstatningsloven § 2–1 første ledd første punktum lyder slik:

«Arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt.»

Det fremgår av bestemmelsen at arbeidsgiveren, i dette tilfellet staten, har et objektivt ansvar for de skader som arbeidstakerne volder under utføringen av sitt arbeid. Dette gjelder imidlertid bare dersom skaden er voldt ved forsett eller uaktsomhet fra arbeidstakerens side. Spørsmålet i denne saken er om ligningsmyndighetene handlet klanderverdig og erstatningsbetingende under behandlingen av saken om endring av deltakernes ligning for inntektsårene 1989–1991.

Utgangspunktet er at den alminnelige uaktsomhetsvurderingen som er utviklet gjennom rettspraksis må legges til grunn også ved vurderinger etter skadeserstatningsloven § 2–1. I forhold til denne saken, vil det sentrale spørsmålet være om ligningsmyndighetenes saksbehandling har vært forsvarlig på bakgrunn av den konkrete situasjonen som forelå. Det er avviket fra den forsvarlige handlemåte som eventuelt gir grunnlag for å konstatere uaktsomhet og dermed ansvar.

Aktsomhetsnormen må vurderes konkret for vedkommende saksområde. Det er menneskelige, ikke ideelle krav som stilles. Ligningsmyndighetenes saksbehandling vil normalt ikke være uaktsom og erstatningsbetingende dersom den er i samsvar med gjeldende rettsregler og ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling som private kan innrette seg etter.

Ved vurderingen av ansvar etter skadeserstatningsloven § 2–1, er det uttrykkelig fremhevet at det skal tas hensyn til om «de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt». Denne formuleringen gjelder generelt, men er særlig utformet med henblikk på det offentliges erstatningsansvar. Hvilke krav som kan stilles til offentlig virksomhet, vil variere med arten av virksomheten og det konkrete saksforhold. Lovens ordlyd, forarbeider og rettspraksis viser at det generelt stilles noe lempeligere krav til det offentliges servicevirksomhet enn til kontroll- og tilsynsvirksomhet og annen myndighetsutøvelse.

Spørsmålet om ansvar i forhold til offentlige myndighetsvedtak vil være tett knyttet opp til vurderingen av om et vedtak anses ugyldig eller ikke. Dersom et vedtak må anses å være ugyldig, vil det i mange tilfeller også foreligge et grunnlag for erstatningsansvar. Her vil det imidlertid kunne være av betydning på hvilket grunnlag vedtaket må anses ugyldig.

Det første spørsmålet som reiser seg i den fore-

liggende saken, er ved hvilken handling det eventuelt er utvist erstatningsbetingende uaktsomhet. Det er to alternative forhold i saksbehandlingen som fremstår som aktuelle; iverksettelse av bokettersynet i C i 1995 eller utsendelsen av varsel 20. juni 1996 om endring av deltakernes ligning for inntektsårene 1989–1991.

Finansdepartementet har bestridt at det var uaktsomt å iverksette bokettersynet i selskapet i 1995 før samtlige opplysninger og dokumenter var innhentet fra Stavanger likningskontor. Det vises til at formålet med et bokettersyn er å avdekke forhold som det ellers ikke ville vært mulig å få kunnskap om. Det er følgelig ikke ubetinget avgjørende for vurderingen av om et bokettersyn skal iverksettes, hvilke opplysninger ligningsmyndighetene fra før av er i besittelse av.

Ligningsmyndighetene kan ut fra en skjønnsmessig vurdering iverksette bokettersyn med hjemmel i ligningsloven §§ 4–10 og 6–15. Ligningsmyndighetene bør sørge for å opplyse saken så godt som mulig før det tas stilling til om et bokettersyn skal iverksettes, ved bl.a. innhenting av de dokumentene og opplysningene som ligningsforvaltningen for øvrig er i besittelse av. Ved en slik fremgangsmåte legges det til rette for at ligningsmyndighetene, ut fra en vurdering av ulike momenter, foretar et bevisst valg i forhold til hvor det kan forsvares å gjennomføre et bokettersyn. Det kan innebære merarbeid og omkostninger for skattytere å være gjenstand for et bokettersyn, og for noen, uavhengig av om vedkommende har noe å skjule eller ei, kan det innebære en ikke ubetydelig psykisk påkjenning og personlig belastning. Ved å opplyse saken så godt som mulig før det bestemmes om og i hvilket omfang det skal avholdes bokettersyn, legges det samtidig til rette for en fornuftig anvendelse av fellesskapets ressurser ved at de «riktige» skattyterne blir plukket ut.

Slik saken er forelagt meg, kan jeg imidlertid ikke se at det på rettslig grunnlag kan reises avgjørende innvendinger mot Finansdepartementets standpunkt om at det ikke var utvist erstatningsbetingende uaktsomhet ved iverksettelsen av bokettersynet i C i 1995. Ut fra de foreliggende opplysninger, kan jeg ikke se at det i tilstrekkelig grad er sannsynliggjort at bokettersynet i C i 1995 ikke ville blitt iverksatt dersom fylkesskattekontoret/Skattedirektoratet hadde vært kjent med alle sakens dokumenter. I forhold til fristbestemmelsene i ligningsloven § 9–6, må det på dette stadiet være tilstrekkelig å konstatere at tiårsfristen i nr. 1 ikke var utløpt.

Rogaland fylkesskattekontor varslet i brev 20. juni 1996 om endring av ligningen for inntektsåret 1989–1991 for deltakerne i C. Fylkesskattekontoret opplyste i brev 12. juni 1998 at saken, etter råd fra Skattedirektoratet i brev 14. mai 1998, «henlegges fordi endringsadgangen må anses å være tapt etter ligningslovens § 9–6 nr. 2». Det er på det rene at fylkesskattekontorets skatteavdeling, som utarbeidet

varselet, først ved oversendelse 20. september 1996 ble kjent med sakens dokumenter fra den ligningsmessige behandlingen i 1990, herunder Stavanger likningskontors saksdokumenter. Det omtalte notatet fra 1990 der de ligningsmessige forhold ble vurdert, ble skatteavdelingen først kjent med noe senere, men etter det opplyste før 25. november 1996. Det sentrale spørsmålet i saken blir etter dette om det var uaktsomt av fylkesskattekontoret å sende ut endringsvarselet på det grunnlaget som ble gjort, og om endringssaken uansett burde vært frafalt på et langt tidligere tidspunkt.

Finansdepartementet har i brev hit 6. mars 2001 erkjent at alle saksdokumenter burde vært innhentet og gjennomgått av fylkesskattekontorets skatteavdeling før varselet om endringssak ble utsendt.

Det følger av ligningsloven § 9–5 nr. 7 at før et spørsmål om endring av ligning tas opp, skal det vurderes om det er grunn til det «under hensyn til blant annet spørsmålets betydning, skattyterens forhold, sakens opplysning og den tid som er gått». I ligningsloven § 9–6 er det videre fastsatt frister for når en sak om endring av ligning kan tas opp. Før det sendes ut et varsel om endring av ligning, må ligningsmyndighetene foreta en forsvarlig vurdering av om det er grunn til å iverksette endringssak under henvisning til § 9–5 nr. 7 og om fristene oppstilt i § 9–6 gir prosessuell adgang til endring av ligningen for de aktuelle inntektsårene. For at ligningsmyndighetene skal ha et så godt grunnlag som mulig å treffe en slik avgjørelse på, er det klart at alle sakens dokumenter i forbindelse med den ordinære ligningsbehandlingen skulle vært gjennomgått. Dette innebærer at Rogaland fylkesskattekontor, før utsendelsen av varsel 20. juni 1996, burde ha innhentet og gjennomgått ligningskontorets saksdokumenter og saksdokumentene som befant seg i de ulike avdelingene på fylkesskattekontoret. Dersom fylkesskattekontoret hadde gjort dette, ville kontoret hatt det nødvendige faktiske grunnlaget til å vurdere spørsmålet om endringssak burde iverksettes og om ligningen formelt sett kunne endres, jf. ligningsloven § 9–5 nr. 7 og § 9–6.

På dette punkt må det derfor konkluderes med at det med rimelighet måtte forventes at Rogaland fylkesskattekontor hadde innhentet og gjennomgått alle dokumentene fra behandlingen av den ordinære ligningen før endringsvarselet ble sendt. Fylkesskattekontorets saksbehandling på dette punkt var således mangelfull og kritikkverdig, noe som medførte at saken ikke var forsvarlig opplyst.

Finansdepartementet har anført at det forhold at fylkesskattekontoret ikke innhentet og gjennomgikk alle saksdokumentene før utsendelsen av varselet, ikke har påført deltakerne merarbeid og meromkostninger. Dette er begrunnet i at ligningsmyndighetene ved utsendelsen av varselet kun vurderte forholdet til toårsfristen i ligningsloven § 9–6 nr. 3 a, tiårsfristen i § 9–6 nr. 1 og ulovfestede passivitetsregler.

Forholdet til de nevnte fristbestemmelsene ble vurdert på nytt etter at alle saksdokumentene ble kjent for fylkesskattekontoret, men konklusjonen ble den samme. Treårsfristen i § 9–6 nr. 2 ble på dette tidspunktet ikke vurdert av ligningsmyndighetene fordi bestemmelsen kun ble ansett å komme til anvendelse når ligningen ble endret til skattyters gunst. Finansdepartementet har på denne bakgrunn lagt til grunn at varsel om endring av ligning ville ha blitt sendt selv om alle saksdokumentene hadde blitt gjennomgått av ligningsmyndighetene før utsendelsen. Departementet har videre vist til at deltakerne heller ikke påberopte seg treårsfristen i ligningsloven § 9–6 nr. 2 før i brev 10. mars 1998 til Stavanger likningskontor med kopi til Rogaland fylkesskattekontor. På denne bakgrunn har det, etter departementets oppfatning, ikke påført deltakerne meromkostninger at fylkesskattekontoret ikke var kjent med alle sakens dokumenter før endringsvarselet ble sendt.

Ligningsmyndighetene har ansvar for og myndighet til å kontrollere at skattyternes skatt beregnes på riktig måte, og kan i denne forbindelse ta opp spørsmål om endring av ligning av eget tiltak. Denne myndigheten skal forvaltes innenfor de rammer ligningsloven og skatteloven setter. Ligningsmyndighetene forutsettes å disponere den nødvendige fagkunnskap på sitt felt slik at saken blir forsvarlig opplyst og riktig behandlet innen rimelig tid. Dette innebærer at ligningsmyndighetene har et selvstendig ansvar for å finne frem til det korrekte lovgrunnlaget for å reise endringssak basert på de faktiske opplysninger som foreligger.

Jeg forstår Finansdepartementets svar 6. mars 2001 slik at begrunnelsen for at ligningsmyndighetene våren 1998 kom til en annen konklusjon i forhold til om § 9–6 nr. 2 var anvendelig i saken enn det som tidligere var lagt til grunn, berodde på at ligningsmyndighetene da foretok en grundigere gjennomgang av spørsmålet i tilknytning til opplysningene i den foreliggende sak. Endringen i oppfatningen skyldtes følgelig ikke ytre forhold, som for eksempel en ny rettsavgjørelse som innebar en avklaring av forståelsen av § 9–6 nr. 2 eller at Finansdepartementet hadde lagt til grunn en annen rettsoppfatning i en tolkningsuttalelse i forbindelse med en annen sak e.l.

Ut fra de foreliggende opplysningene i saken, legger jeg til grunn at det faktiske grunnlaget for ligningskontorets avgjørelse under den ordinære ligningsbehandlingen i 1990 i det alt vesentlige var sammenfallende med det faktiske grunnlaget som lå til grunn for ligningsmyndighetenes henleggelse av endringssaken 12. juni 1998. Finansdepartementet har fremholdt at det fremkom noen nye opplysninger ved det avholdte bokettersynet i C i 1995, men det er ikke konkretisert nærmere hvilke opplysninger dette var. I følge Skattedirektoratets brev 14. mai 1998 hadde ligningsmyndighetene uansett ved fastsettelsen av ordinær ligning for de aktuelle årene «fullstendige opplysninger for å kunne ta stilling til de



materielle spørsmål i denne saken, selv om enkelte opplysninger ikke forelå». Forholdene lå følgelig til rette for at ligningsmyndighetene, dersom alle saksdokumentene hadde blitt innhentet og gjennomgått på et tidligere tidspunkt, kunne foreta en vurdering av forholdet til ligningsloven § 9–6 nr. 2. Det er også grunn til å påpeke at innhenting av saksdokumentene før utsendelsen av varselet, antakelig ville gjort det påkrevet å foreta en grundigere vurdering av forholdet til § 9–6 nr. 2. Det vises i denne forbindelse til at verken lovtekst eller forarbeider synes å gi noen klar støtte for ligningsmyndighetenes tidligere forståelse av bestemmelsen. Selv om det i juridisk teori, uten noen inngående drøftelse, har vært lagt til grunn at § 9–6 nr. 2 bare kom til anvendelse ved endringer til gunst for skattyter, kan ikke det være avgjørende for bedømmelsen av ligningsmyndighetenes ansvar.

På denne bakgrunn kan jeg vanskelig se at ligningsmyndighetenes antakelse om at fristbestemmelsen ikke kom til anvendelse, kan frita ligningsmyndighetene for ansvar for at endringsvarselet ble sendt. Ligningsmyndighetene må selv bære risikoen for at de faktiske og rettslige vurderingene som foretas, er korrekte. Dersom det foretas feilvurderinger og, som her, en endringssak igangsettes til tross for at fristen for å endre ligningen er oversittet, må ligningsmyndighetene i utgangspunktet selv bære risikoen for dette. Slik saken er opplyst, kan deltakerne på ingen måte lastes for at endringssaken ble varslet på et utilstrekkelig grunnlag. Jeg viser i denne forbindelse til at deltakerne flere ganger under behandlingen av endringssaken, anmodet ligningsmyndighetene om å vurdere endringsadgangen, jf. bl.a. telefaks 6. september 1996 fra advokatfirmaet --- og tilsvaret 21. oktober 1996 til Rogaland fylkesskattekontor, brev 10. desember 1996 til Skattedirektoratet og brev 10. mars 1998 til Stavanger likningskontor. Ligningsmyndighetene ble således oppfordret flere ganger under sin behandling av saken til å vurdere hvorvidt det var prosessuell adgang til å endre deltakernes ligninger i forhold til fristreglene, i brevet 10. mars 1998 også i forhold til § 9–6 nr. 2.

Min konklusjon blir etter dette at mye taler for at Rogaland fylkesskattekontor utviste erstatningsbetingende uaktsomhet ved å varsle endring av deltakernes ligninger for inntektsårene 1989–1991, uten først å innhente og gjennomgå alle sakens dokumenter, og uten å vurdere forholdet til § 9–6 nr. 2 grundigere før nesten to år etter at varselet ble sendt. Dersom dette hadde blitt gjort, er det sannsynlig at endringsvarslet ikke hadde blitt sendt. Slik saken er opplyst, finner jeg ikke å kunne legge avgjørende vekt på at ligningsmyndighetene, ved utsendelsen av varselet, hadde en annen tolkning av fristbestemmelsen i ligningsloven § 9–6 nr. 2 enn den forståelsen som senere ble lagt til grunn. Ligningsmyndighetene er selv nærmest til å bære risikoen for sine egne vurderinger av den prosessuelle adgangen som foreligger

til å reise endringssak. Jeg understreker for ordens skyld at slik denne saken ligger an, har det ikke vært nødvendig for meg å vurdere nærmere hvorvidt ligningsmyndighetenes oppfatning om at toårsfristen i § 9–6 nr. 3 bokstav a ikke kommer til anvendelse, er holdbar.

Det faktum at ligningsmyndighetene ikke vurderte grundigere hvorvidt treårsfristen i ligningsloven § 9–6 nr. 2 kom til anvendelse i saken da endringsvarselet ble utarbeidet, og heller ikke da fylkesskattekontorets skatteavdeling ble kjent med alle saksdokumentene, indikerer at det foreligger årsaksammenheng mellom den klanderverdige saksbehandlingen og deltakernes økonomiske omkostninger som følge av endringssaken. Slik saken er opplyst, kan ligningsmyndighetene ikke fraskrive seg ansvaret for at fristbestemmelsen ikke ble vurdert grundigere på bakgrunn av sakens faktum. Det er videre, slik jeg ser det, ikke avgjørende om eller når deltakerne påberopte seg at fristen i § 9–6 nr. 2 var oversittet.

Jeg finner etter dette at det knytter seg «begrunnet tvil» til departementets avvisning av erstatningskravet, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Jeg ber om at departementet ser på erstatningsspørsmålet på nytt i lys av mine merknader. Slik saken ligger an, finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på hvor stort deltakernes økonomiske tap har vært, herunder hvilken betydning det har i denne forbindelse at deltakerne måtte utvise en stor grad av aktivitet for å få innsyn i alle sakens dokumenter. Jeg ber om å bli holdt orientert om departementets nye vurdering.

## 2. Innsyn i notatet

I flere brev høsten 1996 anmodet deltakerne om innsyn i alle saksdokumentene som Stavanger likningskontor og Rogaland fylkesskattekontor var i besittelse av. Deltakerne fikk oversendt dokumentene i flere ekspedisjoner. Ved fylkesskattekontorets brev 23. april 1997 ble det gitt innsyn i det omtalte notatet.

Finansdepartementet ble i brev herfra 3. november 2000 bedt om å opplyse hvorvidt det høsten 1996 ble vurdert å gi deltakerne innsyn i notatet. Departementet redegjorde for saken i brev 6. mars 2001.

Skattyters adgang til saksdokumenter er regulert i ligningsloven § 3–4. Det følger av § 3–4 nr. 2 bokstav c at dokumenter «som er utarbeidet for saksforberedelsen av ligningsforvaltningen» kan unntas fra partsinnsyn. Finansdepartementet har i veiledende retningslinjer til ligningsloven § 3–4, gitt 26. januar 1984, fremholdt at dersom ikke «særlige grunner» taler imot det, bør skattyterne få se dokumenter som omfattes av § 3–4 nr. 2.

Rogaland fylkesskattekontor innvilget 23. april 1997 deltakernes anmodning om innsyn i notatet, altså fem til seks måneder etter at dokumentet ble

kjent for fylkesskattekontorets skatteavdeling. Jeg kan ikke se at departementet har gitt en tilfredsstillende begrunnelse for at det tok så vidt lang tid før det ble gitt innsyn i notatet. Det faktum at ligningsmyndighetene ønsket å ta stilling til hvorvidt endringsadgangen var i behold før dokumentinnsyn ble gitt, kan jeg vanskelig se kan forsvare en saksbehandlingstid på fem til seks måneder. Ligningsmyndighetene burde forstått at notatet var av vesentlig betydning i saken, og at det følgelig var av verdi for deltakerne å få innsyn i dokumentet så fort som mulig. Jeg viser i denne forbindelse til at deltakernes rett til å se dokumentet gjelder uavhengig av om endringssak ville bli fremmet. Forholdet må kritiseres.

Ligningsmyndighetene bør følge opp mine kritiske merknader. Blant annet bør departementet vurdere om det er behov for innskjerping av rutine for å hindre at lignende gjentar seg i fremtiden.»

Etter en fornyet vurdering av erstatningsspørsmålet fant Finansdepartementet grunn til å betale erstatning til dekning av saksomkostningene med kr 300 000 samt forsinkelsesrenter. Advokaten avslø Skattedirektoratets anmodning om nærmere spesifisering og dokumentasjon av salærkravet. Departementet fastsatte derfor erstatningskravets størrelse ved skjønn.

## 55.

### Ettergivelse av renter og omkostninger i skattesak – saksbehandlingen

(Sak 2001–2269)

*A klaget til ombudsmannen over saksbehandlingen ved Moss kemnerkontor i forbindelse med søknad om ettergivelse/nedsettelse av renter og innfordringsutgifter på grunnlag av billighetshensyn, jf. skattebetalingsloven § 41. I klagen ble det vist til at kemnerkontoret hadde gitt utilstrekkelige opplysninger om saksbehandlingstiden og at saksbehandlingstiden var svært lang.*

*Kemnerkontoret beklaget den lange saksbehandlingstiden, som blant annet skyldtes at saksbehandleren feilaktig hadde trodd at saken skulle behandles i skatteutvalget. Ombudsmannen fant at beklagelsen var på sin plass, og kritiserte at det ikke var sendt foreløpig svar, i tråd med prinsippet i forvaltningsloven § 11a. Ombudsmannen stilte også spørsmål ved om kemnerkontoret hadde rutiner for utsendelse av foreløpig svar. På bakgrunn av en uttalelse fra Skattedirektoratet til ombudsmannen om at det ville bli tatt initiativ overfor skatteoppkreverne når det gjaldt bruken av foreløpig svar, fant ombudsmannen ikke grunn til å undersøke dette nærmere. Ombudsmannen forutsatte at kemnerkontorene for fremtiden var oppmerksomme på at dette bør sendes foreløpig svar dersom det ikke er mulig å besvare en søknad innen rimelig tid.*

Saken gjaldt saksbehandlingen av en søknad om ettergivelse/nedsettelse på grunnlag av billighetshensyn, av renter og innfordringsutgifter i forbindelse med et skattekrav.

Klagen ble tatt opp med Østfold skattefogdkontor. Skattefogdkontoret ble blant annet bedt om å opplyse hva som var bakgrunnen for den lange saksbehandlingstiden og om kemneren hadde praksis for utsendelse av foreløpig svar, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 11a.

Østfold skattefogdkontor la saken fram for Skattedirektoratet. Skattedirektoratet hadde bedt om uttalelse fra skattefogdkontoret, som svarte:

«Skattefogdkontoret ser at saken har tatt lang tid,---. Av Moss kemnerkontors fremstilling fremgår det at dette skyldtes at saksbehandleren ved en misforståelse antok at saken kunne påklages til skatteutvalget. ---.

Skattefogdkontoret vil bemerke at forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandlingstid ikke er direkte anvendelig på skattebetalingsområde, jfr. skattebetalingsloven § 58.

-----  
Som skattefogdkontoret i den senere tid er gjort kjent med, vil en registrering av mottatt søknad i Moss kemnerkontors saksbehandlersystem «Innføring 2000 – skatteutvalg» (levert som et tillegg til skatteregnskapet fra IBM), generere en automatisk produksjon av «Melding om mottatt søknad om nedsettelse/ettergivelse av skatt».

Generelt antar skattefogden at den bekreftelse som ligger i nevnte dokumentproduksjon oppfyller de «krav» som stilles i forvaltningsloven § 11a.

I angjeldende sak er søknaden tilsynelatende ikke korrekt registrert mottatt. Sammenholdt med den feilaktige og til dels motstridende informasjon som gis i korrespondansen fra kemnerkontoret, hvor det særlig siktes til kemnerkontorets redegjørelse av 2. august 2000, ser skattefogdkontoret i ettertid at dette kan ha virket forvirrende. Dette er beklagelig.»

Skattedirektoratets svarbrev til ombudsmannen lød blant annet slik:

«--- Fra datering av søknaden til vedtak ble fattet gikk det litt over åtte måneder. Etter det opplyste skyldtes dette at saksbehandleren feilaktig trodde at saken kunne påklages til skatteutvalget. Som følge av dette ble saken liggende i påvente av første møte i skatteutvalget. For øvrig viser vi til Østfold skattefogdkontors brev av 28. januar 2002 hvor saksgangen utførlig er beskrevet. Tilsvarende viser vi til nevnte brev når det gjelder kemnerens praksis for utsendelse av foreløpig svar.

Direktoratet er av den oppfatning at saksbehandlingstiden må anses noe lang, men slutter seg til Østfold skattefogdkontors konklusjon om at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å reagere med kritikk på saksbehandlingen til kemneren i Moss.»

Ombudsmannen tok opp saken på nytt med Skattedirektoratet. Det ble spurt om det medførte riktig-

het at det i standardmeldinger ikke ble angitt hvor lang tid det ville ta å behandle søknaden. Skattedirektoratet svarte at meldingen først og fremst skal orientere søkeren om at søknaden er mottatt. Direktoratet bekreftet at meldingen ikke inneholdt informasjon om forventet saksbehandlingstid, hvilket ikke var i samsvar med forvaltningsloven § 11a. Det ble vist til at denne ikke gjaldt direkte i slike saker, jf. skattebetalingsloven § 58, men at det i direktoratets In-melding 11. desember 1998 ble anbefalt at det sendes et foreløpig svar dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. Direktoratet opplyste videre:

«Direktoratet kommer imidlertid til å ta et initiativ overfor skatteoppkreverne når det gjelder bruken av foreløpig svar. Vi vil presisere overfor skatteoppkreverne at foreløpig svar skal brukes også i disse sakstypene og at prinsippene i forvaltningsloven skal følges med hensyn til hva svaret skal inneholde. Direktoratet vil gi skatteoppkreverne instruksjon om at standardisert skjema blir utformet i samsvar med de nevnte prinsippene.»

Ved telefonhenvendelse til skattefogdkontoret ble det stilt spørsmål om meldingen også ble brukt i forbindelse med søknad om ettergivelse av renter og omkostninger. Etter å ha vært i kontakt med kemneren i Moss, kunne saksbehandler ved skattefogdkontoret opplyse at slik melding bare ble automatisk produsert i saker som skulle behandles i skatteutvalget. Dersom det skulle sendes en tilsvarende melding i saker som skatteoppkrever skulle behandle, måtte skatteoppkreveren sørge for å gjøre dette selv.

### **I mitt avsluttende brev til Skattedirektoratet uttalte jeg:**

«Fra søknaden kom inn til kemnerkontoret til saken var ferdig behandlet tok det ca. åtte måneder. Årsaken til den lange saksbehandlingstiden er oppgitt å være at saksbehandleren feilaktig trodde at saken skulle behandles i skatteutvalget. Saken ble således liggende i påvente av skatteutvalgets møte. Skattefogdkontoret har beklaget misforståelsen, og beklagelsen er på sin plass.

--- Når det forventes at saksbehandlingstiden vil bli lang, bør det i tråd med prinsippet i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11a sendes ut et foreløpig svar til søkeren. Skattedirektoratet har, som vist til ovenfor, i melding nr. 5/1998 (11. desember 1998) også uttalt at dersom det tar uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, bør det snarest mulig gis et foreløpig svar. Skattefogdkontoret uttalte at søknaden i dette tilfellet tilsynelatende ikke var korrekt registrert mottatt. Jeg forstår det slik at det berodde på en feil ved registreringen at det ved mottakelsen av søknaden ikke ble sendt en standardmelding til A. Standardmelding, som det er sendt kopi

av hit, inneholder imidlertid ikke noen orientering om saksbehandlingstiden.

Opplysninger gitt muntlig hit fra skattefogdkontoret, kan imidlertid tyde på at det ikke sendes foreløpig svar til søkeren i saker om ettergivelse som skal avgjøres av kemneren. Dette synes ikke å være i tråd med det som tidligere er opplyst i saken. Det knytter seg derfor noe usikkerhet til kemnerkontorets rutiner med hensyn til utsendelse av foreløpig svar i slike saker. Jeg har imidlertid ikke funnet det nødvendig å undersøke dette nærmere, idet jeg har merket meg at Skattedirektoratet har uttalt at det vil ta initiativ overfor skatteoppkreverne når det gjelder bruken av foreløpig svar. Jeg forutsetter at kemnerkontorene er oppmerksomme på at det bør sendes ut foreløpig svar også i saker som avgjøres av kemneren selv dersom det ikke er mulig å besvare søknaden innen rimelig tid.

--- Saksbehandlingen ved kemnerkontoret i denne saken har vært kritikkverdig. Jeg ber om at kemnerkontoret har oppmerksomheten rettet mot de forhold som her er omtalt, for å forhindre tilsvarende i fremtidige saker.»

## **56.**

### **Ettergivelse av merverdiavgift på billighetsgrunnlag ved alvorlig sykdom**

(Sak 2001–0498)

*A søkte om ettergivelse av skyldig merverdiavgift på billighetsgrunnlag, jf. merverdiavgiftsloven § 69. Søknaden ble avslått av Skattedirektoratet og Finansdepartementet, som særlig viste til konsekvenser av ettergivelse – herunder faren for en uthuling av merverdiavgiftens system.*

*Ombudsmannen uttalte at det var klart urimelig ikke å ettergi avgiftskravet mot A på billighetsgrunnlag. Han viste i denne forbindelse til As alvorlige sinnssykdom, hans vanskelige livssituasjon og økonomiske situasjon. Etter ombudsmannens syn var verken konsekvenshensyn eller likhetshensyn avgjørende argument mot ettergivelse av kravet. Ombudsmannen bad departementet vurdere saken på nytt.*

*Etter en fornyet vurdering vedtok departementet deretter å ettergi avgiftskravet mot A i sin helhet.*

A søkte om ettergivelse på billighetsgrunnlag av et skyldig merverdiavgiftskrav på kr 231 685, jf. merverdiavgiftsloven 19. juni 1969 nr. 66 § 69. Skattedirektoratet avslo søknaden. Etter klage fra A ble avslaget opprettholdt av Finansdepartementet. Dette var i samsvar med departementets tidligere avslag på en annen søknad fra A om ettergivelse av det samme avgiftskravet.

As advokat henvendte seg til ombudsmannen om saken og redegjorde for As sykdom og livssituasjon. Han anførte at A på grunn av sin sykdom og økono-

miske situasjon måtte anses varig ute av stand til å betale avgiftsgjelden. Videre anførte advokaten at gjelden og betalingspågangen fra skattefuten var med på å forsterke As sykdom og dermed gjøre situasjonen enda vanskeligere for ham. I brevet fra advokaten het det bl.a.:

«Rest skyldig beløp pr 04.04.00 er oppgitt til kr 231 685. I tillegg kommer renter til dags dato.

Klagerens inntekt er kun uførepensjon som pr oktober 2000 var brutto kr 10 663 og netto utbetalt kr 9 277, jf. dokumentasjon i saken. Klageren har kommunal leilighet hvor han etter egne opplysninger betaler kr 2 400/mnd + strøm. Ellers viser ligningsutskrift for 1999 at han ikke har formue. Klageren eier og betaler på en bil av eldre årgang som han av helsemessige grunner sterkt trenger for å holde kontakten med omverdenen (han veier ca 150 kg, bor i en liten bygd i X kommune og klarer ikke å gå til nærmeste buss). Han har ingen økonomiske reserver noe sted og har tvert om måttet ta opp smålån av venner for å klare daglige utgifter. Han har også pådratt seg noe gjeld i forbindelse med mindre reparasjoner av den gamle bilen. Det skal nevnes at avgiftsgjelden og denne private smågjelden ikke har blitt ført opp i sjømeldingen fra 1999 som ligger i saken.

Klageren har med nåværende økonomiske situasjon ingen muligheter til å betale avgiftsgjelden som denne klagen gjelder, verken på kort eller lang sikt. Han må antas klart å komme inn under gjeldsordningsloven § 3–3 1. ledd, slik at gjeldsordning framstår som en alternativ mulighet til å bli kvitt all avgiftsgjeld i løpet av en 5-årsperiode. A bør imidlertid av hensyn til helsen spares for å måtte gå gjennom en slik prosess, når det foreligger hjemmel for hel eller delvis ettergivelse direkte i merverdiavgiftsloven.

Når departementet har avslått klagen i et så alvorlig sykdomstilfelle som dette og med en så generell begrunnelse som nevnt, er det grunn til å anta at departementet følger en fast praksis med *aldri* å ettergi avgiftsgjeld av dette slaget. En slik praksis må i så fall antas å være ulovlig.

Hvis departementet hadde vært i tvil om situasjonen faktisk var så alvorlig som det framgår av legeerklæringene og av sakens øvrige dokumenter, burde det vært innhentet supplerende opplysninger. Unnlatelsen av å gjøre dette vil i så fall være saksbehandlingsfeil som gjør vedtaket ugyldig.

Under enhver omstendighet gjøres det gjeldende at departementets praksis er for streng og at det påklagete vedtaket framstår som vilkårlig og uforsvarlig. Under skjønnutøvelsen vil det være naturlig å se hen til hvilket resultat en gjeldsordnings sak kunne tenkes å ha gitt. Sannsynlig ettergivelse etter denne loven burde også føre til anvendelsen av mya.loven § 69.

En kan ikke se at omgjøring av vedtaket med innvilgelse av klagerens opprinnelige søknad, vil få noen uheldige konsekvenser av individualpreventiv eller allmennpreventiv art. Slik omgjøring vil åpenbart ikke medføre noen svekking av betalingsmoralen for skatt og avgift ellers i samfunnet, og A vil aldri mer pådra seg avgiftsgjeld som selvstendig næringsdrivende. Det vil også være så få andre personer i tilsvarende situasjon, at størrelsen på det ettergitte årlige beløp, ikke

vil bli stort. En mindre restriktiv praksis ved bruk av mval. § 69 vil derimot kunne medføre ikke ubetydelige innsparinger på helsebudsjettene ved færre (kortere) innleggelses av A og andre i samme situasjon og et generelt mindre forbruk av diverse andre helsetjenester.»

Advokaten vedla ytterligere dokumenter for å belyse As helsetilstand, bl.a. en bekreftelse på at A for tiden var innlagt på psykiatrisk sykehus.

Saken ble tatt opp med Finansdepartementet, som ble bedt om å redegjøre nærmere for den vurderingen som var gjort av klagerens helsetilstand. I denne forbindelse ble departementet bedt om å opplyse om det ved vurderingen hadde lagt til grunn den beskrivelsen av klagerens helsetilstand som bl.a. var gitt i to legeerklæringer fra juli 1998, eller om departementet hadde bygget på et annet faktisk grunnlag. I alle tilfelle ble departementet bedt om å gi sitt syn på om en sykdomstilstand, slik som beskrevet i saksdokumentene, tilfredsstilte vilkåret om «særlig alvorlig eller langvarig sykdom» i merverdiavgiftsloven § 69.

Departementet ble videre bedt om gi sine merknader til et avsnitt i brevet fra klagerens advokat der det het:

«Når departementet har avslått klagen i et så alvorlig sykdomstilfelle som dette og med en så generell begrunnelse som nevnt, er det grunn til å anta at departementet følger en fast praksis med *aldri* å ettergi avgiftsgjeld av dette slaget. En slik praksis må i så fall antas å være ulovlig.»

Endelig ble departementet bedt om å gi sine merknader til saksbehandlingstiden i saken.

I departementets svar het det bl.a.:

«Etter merverdiavgiftsloven § 69 kan Finansdepartementet sette ned eller ettergi avgift når det på grunn av dødsfall, særlig alvorlig eller langvarig sykdom, varig invaliditet eller andre årsaker virker særlig ubillig eller uforholdsmessig tyngende å fastholde avgiften.

På bakgrunn av Sivilombudsmannens brev i saken har Finansdepartementet foretatt en fornyet vurdering av saken. Innledningsvis vil departementet vise til tidligere behandling av lignende saker for Sivilombudsmannen. Det vises til 558/89 og 97–0648B-9KBN.

For å kunne ettergi et avgiftskrav må det for det første foreligge en eller flere billighetsgrunner. Når det gjelder ettergivelsessøknaden fra A er det dokumentert at han lider av en alvorlig psykisk lidelse. Finansdepartementet vil presisere at vi mener at en slik sykdomstilstand tilfredsstiller vilkåret om 'særlig alvorlig eller langvarig sykdom' i merverdiavgiftsloven § 69, og at departementet ved vurderingen av hans helsetilstand la til grunn de tilsendte legeerklæringene av 1. og 2. juli 1998. Det er ikke innhentet ytterligere opplysninger i saken.

Som det fremgår av bestemmelsens ordlyd har en avgiftspliktig ikke *krav* på ettergivelse eller nedsettelse selv når en eller flere av de nevnte

'billighetsgrunner' foreligger, jf. at departementet 'kan' sette ned eller ettergi avgiften.

Tilstedeværelsen av en eller flere billighetsgrunner er derfor ikke i seg selv en tilstrekkelig grunn til ettergivelse. Det må foretas en helhetsvurdering av den konkrete sak. Sentralt i denne vurderingen står konsekvenshensyn. I henhold til langvarig og fast forvaltningspraksis knyttet til merverdiavgiftsloven § 69, legges det betydelig vekt på konsekvensene ved en eventuell ettergivelse, herunder faren for en uthuling av merverdiavgiftens system. Den sterke vektleggingen av konsekvenshensyn må ses på bakgrunn av at merverdiavgiften er en av de viktigste inntektskildene for staten. En for liberal ettergivelsespraksis vil kunne føre til svekkelse av oppfordringen til å betale skyldig avgift.

Praksis er på denne bakgrunn slik at det kun unntaksvis er aktuelt med en ettergivelse eller nedsettelse av avgift mv. i henhold til merverdiavgiftsloven § 69. Dette gjelder særlig der det dreier seg om avgift som faktisk er oppkrevd og innberettet på ordinær måte. Denne synsmåte kom allerede til uttrykk i foredraget til kgl.res. av 11. juni 1971 hvor Skattedirektoratet ble gitt fullmakt til å treffe avgjørelser etter merverdiavgiftsloven § 69. I foredraget heter det blant annet:

'Det vil som hovedregel ikke bli spørsmål om å ettergi eller sette ned avgift som er oppkrevd på ordinær måte. Adgangen til å ettergi avgift vil derfor fortsatt hovedsakelig ha betydning i etterberegningssaker, og da bare når det av grunner som nevnt i merverdiavgiftsloven § 69 vil virke særlig ubillig eller uforholdsmessig tyngende å fastholde avgiften.'

Merverdiavgiftssystemet er basert på en selvdeklareringsordning hvor registrerte næringsdrivende på vegne av staten må beregne og innbetale korrekt avgiftsbeløp av virksomhetens omsetning. Dersom det foreligger en feilaktig avgiftsinnberetning eller et etterberegningssvedtak som kan henføres til forhold som nevnt i merverdiavgiftsloven § 69, kan det imidlertid etter omstendighetene framstå som rimelig at avgiftsansvaret lempes.

Det er dokumentert at avgiftspliktige lider av en alvorlig sykdom. Spørsmålet er om det på grunn av dette vil være særlig ubillig eller uforholdsmessig tyngende å fastholde avgiften. Dette beror på en skjønsmessig vurdering. Som nevnt ettergis som hovedregel ikke merverdiavgift som er innkrevd på ordinær måte. Etter det som er opplyst i denne saken refererer skyldig avgift seg til egne innsendte oppgaver og ikke til manglende avgiftsberegning på grunn av sykdommen. I en slik situasjon kan det som hovedregel ikke anses som særlig ubillig eller uforholdsmessig tyngende å kreve at den mottatte avgift blir innbetalt. En næringsdrivende som til tross for sykdom er i stand til å drive avgiftspliktig virksomhet og innkreve merverdiavgift, må også være ansvarlig for innbetalingen av denne avgiften. En eventuell ettergivelse vil også innebære en forskjellsbehandling i forhold til andre avgiftspliktige virksomheter.

Ved avveiningen av de ulike hensyn i denne konkrete saken har Finansdepartementet også etter den fornyede vurdering funnet å måtte fastholde at det ikke foreligger tilstrekkelige grunner for å endre vår tidligere avgjørelse.

Finansdepartementet beklager den lange

saksbehandlingstiden, som skyldes stort arbeidspress på avdelingen.»

Klagerens advokat bemerket bl.a. følgende til departementets svar:

«Det er ut fra argumentasjonen fortsatt ikke mulig å vite om departementet følger en praksis med *aldri* å ettergi innkrevd merverdiavgift i medhold av merverdiavgiftsloven § 69 eller om ettergivelse bare skjer i svært liten utstrekning. Det forhold at departementet i så liten grad har vurdert hvert enkelt vilkår i bestemmelsen opp mot As situasjon, tyder på at det første kan være tilfellet. Under enhver omstendighet følger departementet en for streng praksis i forhold til det som antas å ha vært lovgivers forutsetninger og ut fra en rimelighetsvurdering.

Departementet har godtatt at A har en sykdom som omfattes av lovbestemmelsens sykdomsvilkår. Det er imidlertid ikke gitt noe tilsagn om at han ved en ytterligere forverring av helsetilstanden, ville ha stått sterkere med hensyn til avgiftsettergivelse. Det kan derfor synes som om departementet ikke har vurdert dette som en relevant problemstilling. De alternative vilkårene 'særlig ubillig' og 'uforholdsmessig tyngende' er heller ikke vurdert konkret opp mot As situasjon på søknadstidspunktet.

Bare på ett punkt er redegjørelsen knyttet til de helt konkrete omstendigheter i denne saken. På side 3, 1. avsnitt står følgende:

'En næringsdrivende som til tross for sykdom er i stand til å drive avgiftspliktig virksomhet og innkreve merverdiavgift, må også være ansvarlig for innbetalingen av denne avgiften.'

Ovennevnte resonnement vitner om beklagelig mangel på kunnskap om sinnslidelser. Det er riktig at As sykdom begynte å utvikle seg lenge før han pådro seg den aktuelle avgiftsgjelden, jf. legeerklæringene. Lenge klarte han imidlertid å kombinere perioder med depresjoner med arbeid. Dette viser en innsatsvilje som har spart samfunnet for store ressurser ved at han ikke tidligere ble uføretrygdet. Når det til slutt gikk galt og As næringsvirksomhet endte i konkurs, var sykdommen åpenbart en viktig medvirkende faktor. Det kan ikke være riktig å bruke dette mot ham i dag i forbindelse med søknaden om ettergivelse av avgiftsgjelden. Jeg anser den gjengitte argumentasjonen som usaklig og irrelevant.

Departementet gir dessuten på side 2, 2. avsnitt uttrykk for en lovtolking som det er grunn til å stille spørsmålstegn ved. Her blir § 69 framstilt som en *kan*-bestemmelse som ikke gir den avgiftspliktige noe krav på ettergivelse eller nedsettelse selv om (alle) de angitte vilkårene foreligger. *Kan*-formuleringen betyr imidlertid ikke at departementet etter eget skjønn og på prinsipielt grunnlag kan unnta *alle* tilfeller hvor avgiften har vært oppkrevd, fra å komme i betraktning for ettergivelse. En slik tolking synes å være i strid med både ordlyden og forarbeidene som bare gir uttrykk for at det *som hovedregel* ikke skal ettergis slik merverdiavgift. Bestemmelsen må etter min oppfatning forstås slik at departementet *i særlig alvorlige tilfeller* hvor vilkårene er oppfylt, også i tilfeller hvor avgift har vært oppkrevd, ikke bare *kan* men *skal* ettergi eller nedsette avgift.

Det er [etter] min oppfatning åpenbart at As situasjon er så håpløs og alvorlig at de argumen-

ter som tilsier en streng fortolkning av § 69, ikke får gjennomslagskraft i hans tilfelle. Det virker direkte meningsløst å antyde at en ettergivelse i denne saken vil kunne medføre en trussel mot merverdiavgift som viktig inntektskilde for staten.»

### I mitt avsluttende brev til Finansdepartementet uttalte jeg:

«1. I brev 15. januar 1998 påklaget lensmannen i X Skattedirektoratets vedtak på vegne av A. Departementets vedtak i klagesaken ble først fattet 4. april 2000, dvs. nesten to år og tre måneder senere. Departementet har i flere forsinkelsesmeldinger i saken begrunnet saksbehandlingstiden med stor arbeidsmengde i departementet. I brev hit 21. august 2001 har departementet beklaget «den lange saksbehandlingstiden, som skyldes stort arbeidspress på avdelingen».

Etter forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11a har forvaltningsorganet plikt til å forberede og avgjøre en sak så raskt som mulig. I denne saken har departementet brukt nesten to år og tre måneder på å ferdigbehandle As klage over Skattedirektoratets vedtak. En så vidt lang saksbehandlingstid er etter min mening lite tilfredsstillende i en sak der utfallet kan få stor velferdsmessig betydning for klageren. Saksbehandlingstiden fremstår for øvrig i et noe underlig lys tatt i betraktning at departementets vedtak 4. april 2000 i det vesentlige var overensstemmende med departementets avslag 28. januar 1997. Selv om arbeidsmengden i departementet etter det som er opplyst har vært stor, kan jeg vanskelig akseptere en saksbehandlingstid på over to år i en sak om ettergivelse av merverdiavgift.

2. I merverdiavgiftsloven § 69 heter det:

«Departementet kan sette ned eller ettergi avgift når det på grunn av dødsfall, særlig alvorlig eller langvarig sykdom, varig invaliditet eller andre årsaker virker særlig ubillig eller uforholdsmessig tyngende å fastholde hele avgiften. Det samme gjelder renter og tilleggsavgift som er ilagt noen etter denne lov.»

Bestemmelsen oppstiller tre vilkår for nedsettelse eller ettergivelse av merverdiavgift. Det må for det første foreligge en eller flere billighetsgrunner, f.eks. dødsfall, særlig alvorlig sykdom eller lignende. For det annet må det foreligge en billighetsvirkning, det vil si at det må være særlig ubillig eller uforholdsmessig tyngende å fastholde hele avgiften. Endelig må det være årsakssammenheng mellom billighetsgrunnen og virkningen. Dersom vilkårene i merverdiavgiftsloven § 69 er oppfylt, er det opp til avgiftsmyndighetenes skjønn om merverdiavgiften i det enkelte tilfellet skal nedsettes eller ettergis.

A lider av en alvorlig psykisk lidelse – manisk depressiv sinnssykdom (bipolar lidelse). Departementet har lagt til grunn at hans sykdomstilstand tilfredsstillende vilkåret om «særlig alvorlig eller langva-

rig sykdom» i merverdiavgiftsloven § 69. I lys av de legeerklæringene som er fremlagt, må dette etter min mening anses utvilsomt.

Spørsmålet er om det på grunn av sykdommen vil virke «særlig ubillig eller uforholdsmessig tyngende» å fastholde hele avgiftskravet. Jeg har merket meg at departementet i brevet hit 21. august 2001 synes å drøfte dette spørsmålet etter å ha tatt stilling til om det er grunn til ettergivelse i det konkrete tilfellet – «kan»-vurderingen. Jeg finner det mest hensiktsmessig å drøfte spørsmålet om billighetsvirkning først. Etter min mening kommer det på denne måten tydeligere frem at billighetsvirkning er et vilkår for ettergivelse. Selv om også dette spørsmålet reiser skjønnsmessig spørsmål, er det snakk om skjønnsmessige vurderinger av en annen karakter enn under «kan»-vurderingen.

Departementet har kommet til at det ikke vil virke «særlig ubillig eller uforholdsmessig tyngende» å fastholde avgiftskravet. Dette er særlig begrunnet med at det dreier seg om merverdiavgift som er innkrevd på vanlig måte, og at slik avgift normalt ikke ettergis. Det er videre vist til at ettergivelse vil innebære en forskjellsbehandling i forhold til andre avgiftspliktige virksomheter.

Ved vurderingen av om det i det enkelte tilfellet vil virke «særlig ubillig» eller «uforholdsmessig tyngende» å fastholde hele avgiftskravet, må det først og fremst sees hen til den avgiftspliktiges forhold. Jeg finner i denne forbindelse grunn til å gjengi deler av innholdet i de to mest sentrale legeerklæringene i saken.

I kommunelegens legeerklæring 2. juli 1998 heter det bl.a.:

«A har store psykiske problemer. Han oppfattes som noe red. utrustet og er ikke lengre i stand til å takle sitt liv eller sine problemer. Det synes ikke mulig å sette inn behandlingstiltak. Han lever i sosiale forhold som vi oppfatter som tragisk elendige uten at han er i stand til å rette på dette.

Han er avhengig av sin uføretrygd for å eksistere og trenger egen transport for å bryte isolasjon. Hans korpus hindrer ham i å kunne gå til nærmeste buss. Dersom han får fast trekk i sin trygdeytelse vil han bli avhengig av sosialhjelp.

Gjelden tynger ham og har vært klart medvirkende til at han har hatt behov for innleggelse 2 ganger på psykiatrisk sykehus siste halvår.

Han vurderes til å ha en «særlig eller alvorlig sykdom som gir varig invaliditet» og vil av denne grunn ikke være i stand til å betjene momsgjelden.»

I legeerklæringen 1. juli 1998 fra avdelingsoverlege --- heter det videre:

«Bor under kummerlige forhold i et hus uten innlagt vann som han leier. Han har en håpløs økonomi. Ved innleggelsene hos oss har vi måttet kjøpe klær til ham, han har vært totalt ubemidlet.

Han har vært innlagt hos oss to ganger våren 1998, ved begge høve var han psykotisk.

**Vurdering:**

Han har en alvorlig sinnslidelse som tidligere ikke har vært adekvat behandlet. Han har nå begynt på litiumbehandling, og det er grunn til å håpe på at dette kan bidra til å bedre hans helse-tilstand.

Hans elendige økonomiske tilstand er en betydelig tilleggsbelastning for ham. Jeg vil anse det som overveiende sannsynlig at hans økonomiske uføre er en direkte følge av hans sinnssykdom.

Jeg vil av medisinske grunner på det sterkeste tilrå at hans søknad om å få ettergitt skyldig moms og investeringsavgift blir innvilget.»

Selv om legeerklæringen er skrevet i forbindelse med klagebehandlingen, forstår jeg det slik at de også gir et dekkende bilde av klagerens situasjon på søknadstidspunktet. Jeg bemerker for ordens skyld at det ikke har fremkommet opplysninger som tilsier at As situasjon i dag er vesentlig forbedret.

Det fremgår av legeerklæringene at As økonomi, livssituasjon og sosiale forhold er meget vanskelige. Han er ikke lenger i stand til å takle sitt liv eller sine problemer. Hans livssituasjon må antas å ha en viss sammenheng med en personlig konkurs på begynnelsen av 1990-tallet. Den bakenforliggende årsaken er imidlertid hans sinnslidelse som ble diagnostisert så tidlig som i 1970. De siste årene har han gjentatte ganger vært innlagt på psykiatrisk sykehus i akutt sinnssyk tilstand (psykotisk). Avdelingsoverlege --- skriver i sin erklæring at As elendige økonomiske tilstand er en betydelig merbelastning for ham. I kommunelegens uttalelse heter det videre at gjelden «har vært klart medvirkende» til at det har vært behov for å innlegge A på psykiatrisk sykehus. Jeg forstår det slik at dette behovet fremdeles er til stede. I denne forbindelse nevner jeg at advokat B i telefonsamtale 30. november 2001 opplyste at A på nytt var i ferd med å bli innlagt. Advokaten opplyste samtidig at avgiftsmyndighetene hadde satt i gang tvangsinn drivelse, og at dette var en ytterligere belastning for A i en allerede vanskelig situasjon.

Slik saken er opplyst her, og med særlig vekt på de fremlagte legeerklæringene, vil det etter min mening være særlig ubillig eller uforholdsmessig tyn- gende å fastholde hele avgiftskravet mot A. Jeg legger i denne forbindelse vekt på As totale livssituasjon slik den er beskrevet ovenfor. Etter min mening er det av vesentlig betydning at det er dokumentert at avgiftsgjelden er med på å forverre As helsetilstand, og medvirker til hans relativt hyppige innleg- gelser på psykiatrisk sykehus. Jeg oppfatter det slik at avgiftskravet i vesentlig grad reduserer As mulig- het for en bedring av helsetilstanden. Det er selvsagt viktig at merverdiavgiften blir betalt og innkrevd et- ter de reglene som er fastsatt. Det må likevel være en viss forholdsmessighet mellom hensynene bak av-

giftssystemet og de virkninger det får å fastholde av- giftskravet. Etter min mening er kravet til forholds- messighet ikke oppfylt i dette tilfellet. Det kan for øvrig stilles spørsmål om ikke de sterke menneske- lige hensynene som gjør seg gjeldende i seg selv gjør det ubillig å fastholde hele avgiftskravet, selv om det er snakk om oppkrevd avgift.

Departementet har anført at en eventuell ettergi- velse vil føre til forskjellsbehandling i forhold til andre avgiftspliktige virksomheter. Det ligger i en unntaksbestemmelses natur at dens anvendelse nød- vendigvis vil resultere i en objektiv forskjellsbe- handling i forhold til det som følger av hovedrege- len. Det er imidlertid snakk om en lovlig forskjells- behandling på saklig grunnlag. Usaklig blir for- skjellsbehandlingen først dersom lignende ettergi- velsestilfeller ikke blir behandlet likt.

Som tidligere nevnt er det opp til avgiftsmyndig- hetenes skjønnsmessige vurdering om avgiftskravet skal ettergis eller nedsettes i det enkelte tilfellet. De- partementet har som begrunnelse for sitt avslag sær- lig vist til konsekvenshensyn, herunder faren for en uthuling av merverdiavgiftslovens system. Etter de- partementets syn vil en for liberal ettergivelsesprak- sis kunne føre til svekkelse av oppfordringen til å betale skyldig avgift. Departementet har videre vist til at praksis på denne bakgrunn er slik at det bare unntaksvis er aktuelt med en ettergivelse eller ned- settelse av avgift mv. i henhold til merverdiavgifts- loven § 69. Dette gjelder særlig der det dreier seg om avgift som faktisk er oppkrevd og innberettet på ordinær måte.

Etter sin ordlyd gjelder merverdiavgiftsloven § 69 i prinsippet for ethvert krav om merverdiavgift, enten det er oppstått på grunnlag av den avgiftsplik- tiges egne oppgaver, ved skjønnsmessig beregning eller ved etterberegning etter bokettersyn. I praksis er det likevel lagt til grunn at avgift som hovedregel ikke ettergis når den er oppkrevd på ordinær måte.

Jeg har ikke grunnlag for å rette vesentlige inn- vendinger mot at avgiftsmyndighetene følger en strengere ettergivelsespraksis i saker der avgiften er oppkrevd på vanlig måte enn i etterberegningstilfel- lene. En slik differensiering synes å ha vært gjort i lang tid, og støttes til tillegg av reelle hensyn. Merver- diavgiften er, som også departementet har fremhe- vet, en viktig inntektskilde for staten. På bakgrunn av dette, og fordi ordningen baserer seg på et selv- deklareringsystem, er det viktig at det ligger klare betalingsoppfordringer i systemet. I samsvar med dette må det aksepteres at avgiftsmyndighetene først og fremst benytter ettergivelsesadgangen etter mer- verdiavgiftsloven § 69 i etterberegningssaker. Jeg understreker imidlertid at det ikke er gjort noe unn- tak i § 69 for de tilfellene der avgiften er innkrevd på vanlig måte. Avgiftsmyndighetene må også i disse tilfellene foreta en konkret totalvurdering. Det vil ik- ke være i samsvar med merverdiavgiftsloven § 69 dersom avgiftsmyndighetene overhodet ikke gir et-

tergivelse i disse sakene. Det forhold at det dreier seg om innkrevd avgift vil kun være ett av flere moment i den skjønsmessige totalvurderingen.

Departementets uttalelser om farene ved en for liberal ettergivelsespraksis er etter min mening mindre treffende i forhold til den konkrete saken. Jeg kan vanskelig se at det er fare for at ettergivelsespraksis vil fremstå som «for liberal» dersom avgiftskravet mot A lempes eller ettergis. Departementets uttalelse kan tyde på en noe overdreven frykt for konsekvensene av å benytte unntakshjemmelen som er gitt i merverdiavgiftsloven § 69. Jeg kan ikke se at nedsettelse eller ettergivelse i denne saken vil ha vesentlige negative virkninger av individual eller allmennpreventiv karakter. Det kan neppe være mange saker der forholdene ligger så vidt spesielt an som i As tilfelle.

A har diagnosen manisk depressiv sinnssykdom (bipolar lidelse). Etter en totalvurdering av saken slik den er opplyst her, vil det etter min mening være klart urimelig ikke å ettergi avgiftskravet mot A i medhold av merverdiavgiftsloven § 69. Jeg viser her til ombudsmannsloven § 10 annet ledd. I denne forbindelse legger jeg vesentlig vekt på As alvorlige sinnssykdom, hans vanskelige livssituasjon og økonomiske situasjon. Jeg legger videre vekt på at hans vanskelige økonomiske situasjon, der avgiftskravet er en vesentlig faktor, er en betydelig tilleggsbelastning for ham i en situasjon som allerede synes å være vanskelig nok. Videre er det et vesentlig moment at ettergivelse av avgiftskravet synes å kunne bidra til å bedre As sykdomsprognose. Når det gjelder As sykdom, kan det for øvrig være et moment at det kan være en sammenheng mellom hans alvorlige sinnslidelse og avgiftskravet. Jeg vil bemerke at verken konsekvenshensyn eller likhetshensyn for meg er avgjørende moment mot ettergivelse i denne saken. Faren for at ettergivelse i et tilfelle som dette vil utløse merverdiavgiftssystemet må etter min mening anses som liten. Selv om ombudsmannen behandler et begrenset antall saker om ettergivelse etter merverdiavgiftsloven § 69, fremstår denne saken som spesiell. Jeg kan derfor ikke se at hensynet til likebehandling kan få avgjørende betydning. De sakene departementet har vist til, kan jeg ikke uten videre se er direkte sammenlignbare med denne.

Jeg ber departementet vurdere søknaden fra A på nytt under hensyntagen til det jeg har fremhevet ovenfor. Jeg ber om å bli holdt orientert om utfallet av departementets fornyede vurdering.»

Etter en fornyet vurdering besluttet Finansdepartementet å ettergi merverdiavgiftskravet i sin helhet.

## 57.

### **Avgift for bruk av merket mineralolje – spørsmål om saksbehandlingen og om det forelå «særlige omstendigheter» for å frafalle avgiften**

(Sak 2001–2449)

*A hadde avtale med Statens vegvesen om brøyting av en riksveg i Troms. En natt det var uvær og store snømengder, gikk han tom for avgiftsbelagt diesel og valgte å fylle avgiftsfri diesel. Dette gjorde han for å holde veien åpen da den bl.a. var eneste alternativ for flere til å kunne kjøre til nærmeste sykehus. Dagen etter var det kontroll og klageren ble ilagt en tilleggsavgift på kr 100 000 av Tromsø distriktstollsted. Etter klager satte tollstedet avgiften ned, først til kr 66 700 og deretter til kr 8 400. En klage fra A over denne avgiften ble sendt Toll- og avgiftsdirektoratet, som vedtok å forhøye avgiften til kr 58 000.*

*Ombudsmannen kritiserte saksbehandlingen og uttalte at han ikke kunne se at direktoratet hadde hjemmel til å endre vedtaket til ugunst for A. Han kritiserte også direktoratets skjønnsutøvelse og uttalte at det i saken måtte anses sannsynliggjort at det forelå slike «særlige omstendigheter» som tilsa at tilleggsavgiften burde vært frafalt.*

*Toll- og avgiftsdirektoratet frafalt etter dette kravet.*

A, som hadde brøytekontrakt med Statens Vegvesen, hadde ansvar for all brøyting på en av riksvegene i Troms. Natten mellom 29. og 30. mars 2000 slapp han opp for diesel. Det var ingen mulighet for å fylle avgiftsbelagt diesel om natten. Etter å ha fått avslag på forespørsel om assistanse fra Tromsø vegstasjon, valgte A å fylle avgiftsfri diesel fra rester han hadde fra den tiden det var tillatt for brøytebiler å kjøre på slik diesel. Dette gjorde han for å holde veien åpen. Dagen etter var det kontroll hos A, og det ble avdekket at han hadde fylt avgiftsfri diesel på bilen i strid med reglene.

Tromsø distriktstollsted vedtok å ilegge A en tilleggsavgift på kr 100 000. Etter klage omgjorde tollstedet vedtaket delvis og avgiften ble satt ned til kr 66 700. Etter ny klage fra A satte tollstedet tilleggsavgiften ned til kr 8 400. Etter at A hadde påklaget dette vedtaket, oversendte tollstedet klagen til Toll- og avgiftsdirektoratet som fastsatte avgiften til kr 58 000.

A brakte deretter saken inn for ombudsmannen. Han anførte at det var feil ved rettsanvendelsen og at det var begått saksbehandlingsfeil.

A gjorde gjeldende at det forelå særlige omstendigheter og at vilkårene for å frafalle tilleggsavgiften derfor var oppfylt. Han viste i denne sammenheng blant annet til at det i slutten av mars 2000 var uvær i området og kom store nedbørsmengder i form av snø. Natten 29. mars 2000 gikk A tom for avgiftsbelagt diesel. Etter å ha bedt om assistanse fra vegvesenet og fått avslag på det, vurderte han det som mest



rasjonelt å bruke rester av avgiftsfri diesel som han hadde i garasjen fra den tiden han rettmessig kunne benytte denne. Det var uvær, og vegen ville ha føket igjen umiddelbart etter brøytestopp med den konsekvens at vegen hadde blitt stengt. Under slike forholdt var det tid- og ressurskrevende å få åpnet opp igjen en 30 kilometers veg med veghøvel og fres. Vegen ble benyttet av 20 dagpendlere, og stedets eneste ambulanse var også stasjonert på denne strekningen. A anførte også nødrettsbetraktninger. A fremholdt dessuten at Toll- og avgiftsdirektoratet uansett ikke hadde adgang til å endre vedtaket til ugunst for ham.

Saken ble besluttet lagt frem for Toll- og avgiftsdirektoratet. Det ble spurt om direktoratet mente det hadde anledning til å endre vedtaket til klagerens skade. Videre ble det vist til anførselene i klagen om at det forelå særlige omstendigheter, og bedt om en nærmere begrunnelse for ikke å nedsette avgiften i dette tilfellet.

I sitt svar fremholdt direktoratet at omgjøringsadgangen til klagerens ugunst var hjemlet i forvaltningsloven § 35 andre ledd, jf. første ledd bokstav c – da distriktets vedtak etter direktoratets oppfatning var «ugyldig, for den del som gjelder beregning av tilleggsavgiftens størrelse». Direktoratet fremholdt videre at for at frafallelse av avgiften skulle være aktuelt, forutsettes at nødsituasjonen har vært den direkte årsaken til at brukeren har fylt merket diesel på tanken. Direktoratet kunne ikke se at situasjonen i dette tilfellet hadde hatt karakter av å være en nødrettslignende situasjon. Direktoratet mente videre at dersom A hadde henvendt seg til tollvesenet i stedet for/i tillegg til biltilsynet, hadde han fått mulighet til å betale mellomlegget mellom høy- og lavavgiftspliktig diesel. Kontrollen ble foretatt dagen etter kl. 14.00, slik at klageren ifølge direktoratet hadde rimelig tid til å underrette tollvesenet om fyllingen.

A kom tilbake til saken og fremholdt at han hadde tatt hensyn til at vegen, hvis den hadde fått lov til å snø igjen, ikke bare ville ha blitt stengt for noen timer eller for en dag, men for opptil en uke. Utgiftene for staten for å brøytet den opp igjen ville ha vært på kr 2–300 000. A følte også ansvar for å ivareta hensynet til stedets eneste ambulanse. Han tenkte på hvilke konsekvenser det kunne få dersom han på grunn av manglende lovlig drivstoff lot være å brøyte vegen med den konsekvens at liv og helse for folk i bygda ble satt i fare. Noe slikt ville ikke han ha ansvaret for eller ha på samvittigheten. Han vurderte det slik at hensynet til kun å bruke lovlig diesel ikke kunne gå foran hensynet til å forebygge at folks liv eller helse ble satt i fare, i hvert fall så lenge han hadde annet drivstoff som kunne brukes. Til direktoratets anførsel om at A burde ha kontaktet Tollvesenet etter brøyturen, opplyste A at dette var As plan, men at han da været roet seg la seg til å sove etter å ha brøytet hele natten. Klokken 14 den samme dagen ble bilen kontrollert, slik at han ikke hadde

rukket å melde fra. A fremholdt at direktoratets vurdering og praktisering av regelverket virket svært rigid og urimelig.

### **I avsluttende brev til Toll- og avgiftsdirektoratet ble det uttalt:**

#### *«1. Saksbehandlingen*

Toll- og avgiftsdirektoratets vedtak var vedtak i en klagesak. Klageinstansens kompetanse reguleres i utgangspunktet av forvaltningsloven § 34. Det følger av § 34 tredje ledd at vedtaket ikke kan endres til skade for klageren med mindre dennes interesser finnes å måtte vike for omsynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser. I tillegg må melding om slik endring være sendt klageren innen tre måneder etter at underinstansen mottok klagen.

Det er i dette tilfellet ikke anført at klagerens interesser måtte vike av hensyn til offentlige interesser, og det ble heller ikke gitt varsel om endring til skade for klageren.

I henhold til forvaltningsloven § 35 annet ledd, jf. første ledd bokstav c, kan klageinstansen omgjøre et vedtak til ugunst for klageren dersom vedtaket må anses ugyldig.

Direktoratet har opplyst i brev at omgjøringsadgangen var hjemlet i forvaltningsloven § 35 annet ledd, jf. første ledd bokstav c, fordi tolldistriktets vedtak var ugyldig for den del som gjaldt beregningen av tilleggsavgiftens størrelse.

Direktoratet har ikke gitt noen nærmere redegjørelse for hvilke feil som skulle medføre ugyldighet. I vedtaket har direktoratet vist til forvaltningsloven § 41. Slik saken er opplyst, kan ombudsmannen ikke se at det forelå saksbehandlingsfeil som gjorde toll-distriktets vedtak ugyldig.

Det kan ikke sees at direktoratet hadde adgang til å endre det påklagede vedtaket til As ugunst.

#### *2. Ettergivelse av tilleggsavgiften*

Det følger av lov om særavgifter 19. mai 1933 nr. 11 § 4 at «departementet kan frafalle eller sette ned ilagt avgift dersom det foreligger særlige omstendigheter».

Finansdepartementet har i forskrift 19. august 1993 nr. 809 om kontroll og avgiftsberegning ved urettmessig bruk av merket mineralolje § 5 fastsatt at Toll- og avgiftsdirektoratet i enkeltstående tilfeller kan frafalle eller sette ned avgiften dersom det foreligger særlige omstendigheter. (Forskriften er opphevet fra 1. januar 2002. Bestemmelsen om fritak eller nedsetting av avgift er nå inntatt i det årlige vedtak om særavgifter til statskassen.)

I forarbeidene til lov om endringer i særavgiftsloven (Ot.prp. nr. 58 1991–92) er det uttalelser om vilkårene for ileggelse av avgift ved urettmessig bruk (s. 2 og 3). Det fremgår her at det vil være «urimelig dersom en bruker skal måtte betale avgift som

tilsvarer urettmessig bruk i to år, dersom han eller hun har handlet i en nødrettslignende situasjon». Det uttales videre at frafallelse forutsetter at nødsituasjonen har vært den direkte årsaken til at brukeren har fylt merket diesel på tanken.

Hvorvidt det forelå spesielle omstendigheter, beror på en konkret vurdering av forholdene i saken.

Det var uvær og svært store snømengder da A gikk tom for avgiftsbelagt diesel. Vegen brukes daglig av 20 pendlere. Stedets eneste ambulanse er stasjonert på strekningen, og det er ikke alternative veger man kan kjøre for å komme til sykehus. Vegen ville etter det opplyste raskt ha føket igjen den natten dersom den ikke ble holdt åpen, og det ville da bli både tid- og ressurskrevende å få åpnet den opp igjen. Vegen ville ikke bare blitt stengt for noen timer eller for en dag, men for opptil en uke.

A tok kontakt med Tromsø vegstasjon for å få hjelp til brøytingen da han gikk tom for diesel. Vegvesenet hadde ikke mulighet for å sende assistanse. Dette er skriftlig bekreftet av Troms vegstasjon. Det fremgår av bekreftelsen at dersom A ikke hadde holdt vegen åpen, hadde den blitt stengt.

A vurderte det slik at hensynet til fremkommelighet for stedets eneste ambulanse og hensynet til å forebygge at folks liv og helse ble satt i fare, måtte gå foran hensynet til kun å bruke lovlig diesel. Han ville ikke ha ansvaret for eller på samvittigheten at han lot være å brøyte vegen med den konsekvens at liv og helse for folk i bygda ble satt i fare i mange dager. Det er i klagen også stilt spørsmål ved hva konsekvensene for ham kunne bli dersom han «hadde valgt å la den merkede dieseloljen stå i fred i garasjen fordi den ikke var lovlig, med den konsekvens at veien ble stengt».

Slik ombudsmannen ser det, er det sannsynliggjort at det i dette tilfellet forelå slike «særlige omstendigheter» som tilsier at tilleggsavgiften burde ha vært frafalt. Det ville få store praktiske konsekvenser for bygdas befolkning om vegen ikke ble holdt åpen. Også samfunnsmessige og økonomiske interesser ville bli berørt om 20 personer ikke kom på jobb. I tillegg forelå det nærmest en nødrettslignende situasjon, dersom vegen skulle bli stengt med den følge at ambulanse ikke kunne komme frem og det heller ikke var alternative veger til sykehus. Etter det opplyste ville det ta lang tid å åpne vegen, dersom den først fikk snø igjen. Dersom det i en slik situasjon hadde oppstått behov for ambulanse, er det grunn til å tro at det hadde vært relativt liten forståelse for at det ikke hadde vært brøytet fordi brøytebilene ikke hadde diesel i riktig avgiftsklasse.

Etter å ha tenkt igjennom disse mulige konsekvensene, tok A kontakt med den lokale vegstasjonen for å få hjelp til brøytingen. Da vegkontoret ikke kunne sende assistanse, valgte han å fylle avgiftsfri diesel han hadde stående for å holde vegen åpen. Det fremstår som en fornuftig beslutning i den situasjonen som forelå. Slik saken er opplyst, kan det vans-

kelig tillegges avgjørende vekt at han ikke hadde fått varslet tollvesenet før kl. 14 neste dag om sin bruk av avgiftsfri diesel.

Ombudsmannen ber om at Toll- og avgiftsdirektoratet behandler saken på nytt i lys av det han har framholdt om forholdene i saken. Han ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen av saken.»

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste senere at de hadde vedtatt å frafalle kravet på avgiften.

### **Konsesjon og landbruk**

#### **58.**

#### **Konsesjonsvilkår om bosetting i kommunen ved overdragelse av ideell andel til de øvrige sameiere**

(Sak 2000–1565)

*En sameier i en skogseiendom overdro sin ideelle halvpart av eiendommen til de øvrige sameierne. Konsesjon for ervervet ble gitt på vilkår om at en av erververne bosatte seg i kommunen der eiendommen lå. Erververne brakte saken inn for ombudsmannen og anførte at vilkåret var ugyldig. I ombudsmannsak 1999–0369, jf. årsmeldingen for 2000 s. 251 flg., uttalte ombudsmannen at det knyttet seg begrunnet tvil til vedtaket, og at vilkårets betydning for hver enkelt sameier burde ha vært vurdert nærmere. Etter en fornyet vurdering vedtok departementet å opprettholde vedtaket. Saken ble på nytt klaget inn for ombudsmannen, og det ble besluttet å undersøke saken ytterligere. I den nye saken var det særlig spørsmålet om adgangen til å stille det aktuelle konsesjonsvilkåret som stod i fokus.*

*Ombudsmannen uttalte at det var tvilsomt om departementet hadde adgang til å stille vilkår om at en av konsesjonssøkerne skulle bosette seg i kommunen uten å spesifisere nærmere hvem som skulle oppfylle vilkåret. Et slikt vilkår kunne etter ombudsmannens syn bare vært stilt dersom samtlige konsesjonssøkere på forhånd hadde samtykket og de også hadde utpekt en til å oppfylle vilkåret. Ombudsmannen gav uttrykk for at det knyttet seg begrunnet tvil til departementets vedtak, og bad om at det ble vurdert på nytt. Etter en fornyet vurdering vedtok Statens landbruksforvaltning å frafalle konsesjonsvilkåret.*

Når det gjelder sakens faktiske bakgrunn og forhistorie, vises det til omtale av ombudsmannsak 1999–0369 i SOM 2000 s. 251–255. I min avsluttede uttalelse i den saken gav jeg uttrykk for at det knyttet seg begrunnet tvil til departementets vedtak, og at vilkårets betydning for hver enkelt sameier burde ha vært vurdert nærmere for å kunne ta stilling

til spørsmålet om forholdsmessighet. På bakgrunn av dette bad jeg departementet vurdere saken på nytt.

Departementet tilskrev etter dette klagerens advokat, og bad om å få opplyst «om det kan sies noe nærmere om den enkelte konsesjonssøkers livs- og arbeidssituasjon». I brev til departementet gav advokaten kortfattede opplysninger om hver av de fem konsesjonssøkerne. Departementet vurderte deretter saken på nytt, men vedtok å opprettholde vilkåret om at en av konsesjonssøkerne måtte bosette seg i kommunen. Det ble lagt til grunn at de faktiske forhold ikke hadde endret seg siden departementet traff sitt opprinnelige vedtak. Departementet konkluderte med at vilkåret om bosetting i kommunen ikke kunne anses uforholdsmessig tyngende for noen av sameierne. De konkrete vurderingene i forhold til hver enkelt ble ikke kommentert nærmere i vedtaket. Det ble imidlertid vist til at i alle fall de som hadde helsefaglig utdanning måtte påregne å kunne skaffe seg utkomme i området. I forhold til spørsmålet om hvem av sameierne som eventuelt skulle flytte til kommunen, antok departementet at det ikke ville være riktig å ta stilling til hvem vilkåret måtte anses minst tyngende for. Departementet ønsket ikke på denne måten å peke ut hvem av sameierne som skulle oppfylle vilkåret. Det het videre:

«Departementet vil for øvrig bemerke at det forhold at antall sameiere reduseres ved ervervet har relevans og tillegges vekt ved vurderingen av om konsesjon skal gis i slike tilfelle. Hensynet til at antall sameiere reduseres har etter departementets mening imidlertid begrenset vekt ved vurderingen av om det skal settes vilkår for konsesjonen etter § 9.»

Klagerens advokat klaget på nytt til ombudsmanen. Advokaten anførte bl.a. at vilkåret var uforholdsmessig tyngende og at det innebar en usaklig forskjellsbehandling av konsesjonssøkerne. Han stilte også spørsmål om hjemmelsforankringen for vedtaket.

På grunnlag av den nye klagen fra konsesjonssøkerne, ble det besluttet å foreta ytterligere undersøkelser i saken. I brev herfra til Statens landbruksforvaltning (SLF), som denne typen saker nå hører inn under, ble saken på nytt tatt opp med landbruksmyndighetene. Landbruksforvaltningen ble bedt om å redegjøre nærmere for hvilke undersøkelser som var foretatt i forbindelse med den fornyede vurderingen av saken. I denne forbindelse ble landbruksforvaltningen også bedt om å redegjøre for om den anså at saken hadde vært tilstrekkelig opplyst til at vurderinger av vedtakets forholdsmessighet kunne foretas. Det ble videre bedt om en redegjørelse for hvilken adgang landbruksmyndighetene mente å ha til å pålegge sameiet som sådan å peke ut en av sameierne til å oppfylle boplikten ved bosetting i kommunen der konsesjonseiendommen er uegnet for bosetting. I denne forbindelse ble landbruksforvaltningen bedt

om å utdype hvilke muligheter den mente sameierne eventuelt hadde til å få avklart dette spørsmålet ved uenighet. Videre ble landbruksforvaltningen bedt om å redegjøre for sitt syn på om det kunne være usaklig forskjellsbehandling av konsesjonssøkerne å bare pålegge en av dem å flytte til kommunen.

Statens landbruksforvaltning oversendte henvendelsen til Landbruksdepartementet for besvarelse. Etter at departementet hadde innhentet uttalelse fra landbruksforvaltningen, svarte departementet i brev hit bl.a.:

«Ved erverv av konsesjonspliktig landbruks-eiendom skal det i henhold til fast og langvarig praksis foreligge helt spesielle forhold dersom det skal gis konsesjon uten vilkår om bosetting, jf. konsesjonsloven § 8 nr. 2. Det lå i dette tilfellet ikke an til bosetting på selve eiendommen. Vilket ble derfor, både slik det er formulert fra fylkeslandbruksstyrets og departementets side, knyttet til bosetting i kommunen. Da selgeren ervervet eiendommen i 1991, ble det for øvrig satt et tilsvarende vilkår for å få fritak fra boplikten på eiendommen. Det er problemer med oppfyllelse av vilkåret som har ført til salg av eiendommen til de någjeldende konsesjonssøkerne. De hadde overtatt den øvrige del av eiendommen i 1974 straks før bo- og driveplikten ble innført. Tre av dem var da i alderen ett til fem år.

Adgangen til å sette vilkår om bosetting i kommunen er drøftet tidligere i saken, jf. departementets brev av 23.04.1999 og ombudsmanens uttalelse av 27.01.00.

Siden det var klart at ingen av søkerne hadde til hensikt å bosette seg på eiendommen eller i kommunen, mener departementet at det i dette tilfellet også ville vært adgang til å avslå søknaden, jf. departementets brev av 25.06.1999.

Landbruksdepartementet viser videre til at det generelt må være adgang til å sette vilkår om at *alle* sameierne skal bosette seg i kommunen. Det kan ikke i noe tilfelle være slik at opprettelsen av et sameie skal kunne medføre at et slikt vilkår ikke kan settes.

På bakgrunn av praksis, kan en ikke se at det burde vært foretatt ytterligere undersøkelser før saken ble vurdert på nytt. Departementet ba opplyst om det kunne sies noe nærmere om søkerens livs- og arbeidssituasjon. De opplysningene en fikk ble ansett tilstrekkelige for å vurdere saken. Departementet presiserer her at det gjelder konsesjonspliktig erverv og at reglene om fritak fra den lovbestemte boplikten ikke kommer til anvendelse, jf. rundskriv M-29/95.

På bakgrunn av opplysningene i saken, fastholder departementet at vilkåret om bosetting i kommunen ikke kan anses uforholdsmessig tyngende for noen av sameierne, jf. brev av 22.06.2000 til advokatfirmaet – -.

Selv om det er hjemmel for å sette vilkår om bosetting i kommunen for samtlige sameiere, vil departementet neppe kunne anses berettiget til å peke ut en spesiell av eierne. Departementet har heller ingen oppskrift på hvordan sameierne skal løse problemet ved uenighet.

Når det gjelder vedtaket av 11.11.1998 i denne saken, uttalte departementet at vilkåret om tilflytting måtte anses som tyngende (men ikke uforholdsmessig). Som Statens landbruksforvaltning påpeker, antok departementet at vilkåret om

at bare én av sameierne måtte flytte ville bli ansett som mindre tyngende enn om alle måtte tilflytte eiendommen. En la til grunn at et slikt vilkår lovlig kunne settes. En ser imidlertid i dag at forslag til vilkår burde vært forelagt søkerne på forhånd slik at en hadde kjent til reaksjonene. Da ville vilkåret selvsagt ikke vært satt. Alternativene ville da vært enten å sette vilkår om at samtlige skulle bosette seg i kommunen, eller avslå søknaden dersom det ellers var adgang til det.

Dersom ombudsmannen skulle komme til at departementet ikke hadde lovlig adgang til å sette et slikt vilkår, går en ut fra at dette får som konsekvens at hele vedtaket må kjennes ugyldig. En viser til at vilkår om bosetting i kommunen var av avgjørende betydning for at konsesjon ble gitt. Departementet vil etter dette måtte fatte et helt nytt klagevedtak.»

Klagernes advokat kom med merknader til departementets brev og uttalte bl.a.:

«Konsesjonsmyndighetene må forholde seg til tingsrettslige sameier som en legal eierform. Det innebærer at de særlige problemer dette reiser, må tas i betraktning ved behandling av konsesjonssaker. Dersom Landbruksdepartementets praksis ikke reflekterer dette, er det grunn til å ta den opp til ny vurdering.

Det gjelder bl.a. Landbruksdepartementets uttalelse om at det generelt må være adgang til å sette vilkår om at alle sameierne skal bosette seg i kommunen. Et slikt generelt utgangspunkt kan ikke tas når det gjelder sameier. Om det vil være adgang til å sette vilkår om bosetting for alle sameiere, vil således måtte avhenge av antall sameiere, eiendommens størrelse, bebyggelse og karakter samt hvor den ligger. Tatt i betraktning vanlig eiendomsstørrelse og inntektsgrunnlag, vil det etter min vurdering i svært mange tilfeller måtte konstateres at et slikt vilkår vil være urimelig tyngende.

Det må åpenbart foretas en nærmere vurdering av søkerens livs- og arbeidssituasjon. Noe annet innebærer usaklig forskjellsbehandling i forhold til andre konsesjonssøkere som fremmer søknad om fritak fra boplikten. Søkerne slutter seg i denne sammenheng til Sivilombudsmannens uttalelse i brev av 4. desember 2000, s. 2, 3. avsnitt.

Departementet uttaler at de ikke har noen oppskrift på hvordan sameierne skal løse problemet ved uenighet. Med dette har departementet ikke oppfattet problemstillingen som er reist i samme brev fra Sivilombudsmannen. Poenget er som påpekt at hver enkelt sameier må vurderes konkret i forhold til det tyngende vilkår som boplikten innebærer.

Landbruksdepartementet bekrefter ved sin uttalelse at det ikke er foretatt en slik vurdering, og at departementet heller ikke anser det nødvendig. Med dette er kravet om individuell behandling ikke tilfredsstillt. Vedtaket bygger således på uriktig lovanvendelse og saksbehandling. Landbruksdepartementets vedtak kan etter dette ikke opprettholdes.»

### **I mitt avsluttende brev til Landbruksdepartementet uttalte jeg:**

«Det fremgår av konsesjonsloven 31. mai 1974 nr. 19 § 2 at fast eiendom, med de unntakene om føl-

ger av loven, ikke kan erverves uten tillatelse (konsesjon) av Kongen. Slik konsesjonsloven opprinnelig lød, jf. § 6 første ledd nr. 3, var det ikke nødvendig med konsesjon i de tilfellene der en eksisterende sameieeier ervervet ytterligere eierandeler i den aktuelle eiendommen. Ved lovendring 26. mai 1978 nr. 36 ble det imidlertid innført konsesjonsplikt ved overdragelse av sameieandeler også i disse tilfellene. De fem gjenværende sameierne i eiendommen må således i dette tilfellet ha konsesjon fra landbruksmyndighetene for å kunne erverve ytterligere eierandeler i eiendommen.

Etter konsesjonsloven § 9 kan landbruksmyndighetene stille de vilkårene for konsesjon «som i hvert enkelt tilfelle finnes påkrevd av hensyn til de formål loven skal fremme». Konsesjonslovens hovedformål er å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet, jf. konsesjonsloven § 1. Det er videre lagt til grunn at bl.a. hensynet til bosettingen skal tilgodeses. Jeg begrenser meg her til å vise til min uttalelse om dette i brev 27. januar 2000 til departementet, jf. også ombudsmannens årsmelding for 2000 s. 251 flg. særlig på s. 253 og 254. Spørsmålene i denne saken knytter seg til vilkåret om boplikt for en av sameierne.

Eiendommen er i dag en ren skogseiendom. Den bebyggelsen som finnes på eiendommen er i dårlig teknisk stand og det er vanskelig atkomst til eiendommen. På grunnlag av dette har verken Fylkeslandbruksstyret i Telemark eller departementet funnet grunnlag for å stille vilkår om bosetting på selve konsesjonseiendommen. Derimot er det, av hensyn til bosettingssituasjonen, stilt vilkår om bosetting i kommunen, jf. fylkeslandbruksstyrets vedtak 22. januar 1998 og departementets vedtak 11. november 1998. Fylkeslandbruksstyret stilte i sitt vedtak vilkår om at alle de fem konsesjonssøkerne måtte bosette seg i kommunen innen ett år og deretter bo der i minst fem år i sammenheng. Departementet mente imidlertid at det måtte være tilstrekkelig dersom en av konsesjonssøkerne bosatte seg i kommunen. Spørsmålet er om departementet hadde adgang til å stille et slikt vilkår.

Det fremgår at også departementet mener at det i denne saken er anledning til å stille vilkår om at samtlige konsesjonssøkere må bosette seg i Tinn kommune. Konsesjonssøkerne hevder på sin side at dette vil være uforholdsmessig tyngende. Som jeg tidligere har gitt uttrykk for, jf. mitt brev 27. januar 2000 til departementet, må det i prinsippet antas å falle innenfor konsesjonslovens rammer å stille vilkår om bosetting i kommunen i et tilfelle der bosetting på konsesjonseiendommen ikke er aktuelt. I likhet med andre konsesjonsvilkår kan imidlertid også et slikt vilkår virke uforholdsmessig tyngende. Dette må vurderes konkret i forhold til hver enkelt konsesjonssøker.

Jeg gav i brevet herfra 27. januar 2000 uttrykk for at det knyttet seg begrunnet tvil til departementets vurderinger på dette punktet, bl.a. fordi vilkårets betydning i forhold til hver enkelt konsesjonssøker ikke var nærmere vurdert. Departementet har etter dette foretatt de undersøkelser som fremgår ovenfor, og har etter dette lagt til grunn at saken er tilstrekkelig opplyst. Etter min mening kan det fremdeles settes spørsmålsteget ved denne konklusjonen. Det hadde vært en fordel om den enkelte konsesjonssøkers personlige forhold hadde vært bedre opplyst enn det som er tilfellet nå. Videre hadde det vært en fordel om departementet ved sin fornyede vurdering hadde gått nærmere inn på vurderingen i forhold til hver enkelt konsesjonssøker. Det forhold at saken ikke har vært bedre opplyst på dette punktet, skyldes imidlertid ikke bare departementet. Jeg bemerker i denne forbindelse at de opplysningene klagernes advokat gav om konsesjonssøkerne i brev 15. mai 2000 til departementet, var svært kortfattede. Selv om departementet etter forvaltningsloven § 17 første ledd har plikt til å påse at saken er så god opplyst som mulig før vedtak treffes, hadde konsesjonssøkerne også en klar oppfordring til å bidra til sakens opplysning, jf. departementets brev 25. april 2000 til advokaten.

Fylkeslandbruksstyret i Telemark stilte i vedtak 22. februar 1998 vilkår om at alle de fem konsesjonssøkerne måtte bosette seg i Tinn kommune. Departementet har på sin side ansett det tilstrekkelig at en av konsesjonssøkerne bosetter seg i kommunen, uten å angi nærmere hvem av konsesjonssøkerne som skal oppfylle vilkåret. Spørsmålet om det er adgang til å formulere konsesjonsvilkåret på denne måten står sentralt i saken.

Det kunne vært nærliggende å forstå det slik at bakgrunnen for departementets beslutning om å gå bort fra vilkåret om at alle konsesjonssøkerne måtte bosette seg i kommunen, var at departementet anså dette uforholdsmessig tyngende. Det fremgår imidlertid at også departementet har ansett at det i dette tilfellet er adgang til å stille vilkår om bosetting overfor hver enkelt konsesjonssøker. Om dette er et holdbart standpunkt forholdene tatt i betraktning, finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på nå.

Jeg oppfatter departementets vedtak som et forsøk på å komme konsesjonssøkerne i møte. Ved bare å kreve at en av konsesjonssøkerne skal bosette seg i kommunen, har departementet forsøkt å redusere den totale belastningen for sameierne i en situasjon der det etter departementets mening er anledning til å kreve at samtlige konsesjonssøkere bosetter seg i kommunen. Etter min mening burde imidlertid ikke departementet, til tross for gode hensikter, ensidig ha stilt et slikt vilkår uten at samtlige konsesjonssøkere på forhånd hadde samtykket i en slik løsning, og også blitt enige om hvem av dem som skulle oppfylle vilkåret. Det fremgår for så vidt av departementets brev hit 26. januar 2001 at også departementet i

ettertid innser at det var mindre heldig å formulere et slikt vilkår uten å konsultere konsesjonssøkerne på forhånd.

I denne saken kunne det teoretisk vært en mulighet for landbruksmyndighetene å stille vilkår om at en bestemt av konsesjonssøkerne skulle bosette seg i kommunen. Et slikt vilkår ville imidlertid lett blitt ansett som usaklig forskjellsbehandling av den som ble pålagt boplikt sett i forhold til de øvrige konsesjonssøkerne. Dersom en slik løsning skulle kunne aksepteres, måtte det ha foreligget sterke holdepunkter for at vilkåret om bosetting var vesentlig mindre tyngende i forhold til den som ble pålagt vilkåret enn de øvrige konsesjonssøkerne. Slik saken er opplyst her, kan jeg ikke se at det foreligger forhold som tilsier at situasjonen for en eller flere av konsesjonssøkerne skiller seg vesentlig fra de andre. Det synes da for meg nærliggende at det ville vært usaklig forskjellsbehandling å bare pålegge en av konsesjonssøkerne boplikt i kommunen. Jeg har for øvrig merket meg at departementet også viker tilbake for å utpeke en bestemt konsesjonssøker til å oppfylle bopliktkravet. I brev hit 26. januar 2001 går departementet så langt som å hevde at det ikke er berettiget til å treffe et slikt valg. Etter min mening kan heller ikke sameierne mot sin vilje påtvinges å foreta et slikt valg, med den konsekvens at vilkårene for konsesjon er brutt dersom de ikke blir enige.

Klagernes advokat har hevdet at departementets vilkår i realiteten innebærer at sameierne pålegges å gjennomføre den usaklige forskjellsbehandlingen departementet ikke selv har anledning til å foreta. Under forutsetning av at landbruksmyndighetene formulerer et slik løsning som et vilkår og ikke som et tilbud, må jeg langt på vei si meg enig i dette. Vilkåret er, slik det nå fremstår, dessuten lite konkret og skaper en rekke praktiske problemer. I denne forbindelse er det bl.a. grunn til å peke på at det ikke innenfor sameiekonstruksjonen finnes mekanismer for å avgjøre en eventuell uenighet om hvem som skal oppfylle bosettingskravet. Etter sameieloven §§ 4 til 7 er det visse muligheter for flertallet i et sameie å treffe beslutninger som binder mindretallet. Disse bestemmelsene gir imidlertid bare rett til å fatte flertallsbeslutninger om sameietingen og gir ikke flertallet rett til for eksempel å pålegge en sameier å skifte bosted. Dette viser at vilkåret i realiteten bare vil bli oppfylt hvis det er enighet mellom sameierne.

Det kan selvsagt anføres at hver enkelt sameier har mulighet til å oppfylle vilkåret ved selv å bosette seg i kommunen. En slik «selvoppofrelse» fra en av sameierne vil i så fall komme alle sameierne til gode, i og med at konsesjonsvilkåret da vil måtte anses oppfylt i forhold til hver enkelt. Dette synes ikke uten videre rimelig. Situasjonen hadde vært annerledes dersom samtlige konsesjonssøkere hadde vært pålagt boplikt i kommunen. De som da ikke hadde bosatt seg i kommunen, ville ha brutt konsesjonsvilkåret. På grunnlag av dette ville landbruksmyndig-

hetene formodentlig ha trukket tilbake konsesjonen med den konsekvens at den eller de som hadde brutt vilkåret måtte selge de aktuelle sameieandeler. Den eller de som hadde bosatt seg i kommunen kunne da ha benyttet forkjøpsretten etter sameieloven § 11 og formodentlig også fått konsesjon for et slikt erverv fra landbruksmyndighetene. Sameier eller sameiere som hadde vist interesse for eiendommen ved å oppfylle bosettingsvilkåret ville på denne måten blitt premiært. I tillegg kunne man også fått en ønsket konsentrasjon av eierandeler. En slik løsning er for øvrig mer i samsvar med at hver enkelt konsesjonssøker skal vurderes individuelt. Det vilkåret departementet har satt, kan synes å være preget av en tanke om at det er sameiet som sådan som skal oppfylle bosettingsvilkåret. Dette er en tanke jeg ikke kan slutte meg til.

I lys av ovennevnte er det derfor tvilsomt om departementet hadde adgang til å stille vilkår om at en av konsesjonssøkerne skulle bosette seg i kommunen uten å spesifisere nærmere hvem som skulle oppfylle vilkåret. Et slikt vilkår kunne etter min mening bare vært stilt dersom samtlige konsesjonssøkere på forhånd hadde samtykket og de også hadde utpekt en til å oppfylle vilkåret. Ut fra de opplysninger som foreligger og på bakgrunn av departementets redegjørelse for saken, er det en del som kan tale for at siktemålet ved konsesjonsbehandlingen har vært å gi sameiet en førsterett til å enes om en sameier som vil flytte til kommunen, og om dette ikke gjennomføres, vil vilkår om tilflytting måtte gjøres gjeldende for alle sameierne. Denne forutsetningen som kanskje kan sies å ligge implisitt i vedtaket eller som for øvrig kan innfortolkes, burde ha kommet klarere til uttrykk.

Jeg ber departementet vurdere saken på nytt i lys av det jeg har uttalt ovenfor. For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at jeg med dette ikke har tatt stilling til om det i forhold til hver enkelt konsesjonssøker vil være uforholdsmessig tyngende å stille vilkår om bosetting i kommunen.»

Departementet opplyste etter dette at det tok mitt standpunkt til etterretning, og at saken ville bli oversendt til Statens Landbruksforvaltning for klagebehandling:

«Departementet tar til etterretning ombudsmannens standpunkt om at det knytter seg begrundet tvil [til] om departementet kunne sette vilkår om at en av sameierne skulle bosette seg i kommunen uten at det er nærmere spesifisert hvem av sameierne som må oppfylle boplikten.

Departementet har merket seg ombudsmannens uttalelse om at han ikke har tatt stilling til om det i forhold til hver enkelt konsesjonssøker vil være uforholdsmessig tyngende å stille vilkår om bosetting i kommunen.

Departementet ser det, etter dette, slik at en kan se bort fra Landbruksdepartementet vedtak i saken. Det siste gyldige vedtak i saken er fylkes-

landbruksstyrets vedtak av 22. januar 1998 hvor sameierne ble gitt konsesjon på vilkår om at de bosatte seg i Tinn kommune innen ett år fra overtagelsen og deretter bodde i kommunen minst fem år i sammenheng,

Landbruksdepartementet mener klagen over dette vedtaket må behandles på nytt. Statens landbruksforvaltning er i dag klageinstans over vedtak truffet av fylkeslandbruksstyret. En har derfor som vedlagte kopi av brev til Statens landbruksforvaltning viser, bedt om at klagebehandlingen avsluttes der.»

Statens landbruksforvaltning vedtok etter dette å ta klagen til følge og frafalle fylkeslandbruksstyrets vilkår om at samtlige erververe måtte bosette seg i Tinn kommune. I vedtaket het det bl.a.:

«Statens landbruksforvaltning er på denne bakgrunn ikke i tvil om at det hadde vært grunnlag for å fastholde vilkåret om bosetting i kommunen hvis personer som ikke hadde vært sameiere i eiendommen fra før hadde ervervet andelen.

Ved ervervet er antall sameiere i eiendommen redusert. Det er landbrukspolitisk ønskelig og i samsvar med konsesjonslovens formål om samfunnsgagnlige eier- og bruksforhold at antall sameiere i landbrukseiendommer reduseres. I dette tilfellet dreier saken seg om en ren skogeiendom. Eiendommen har slik beliggenhet og adkomst at det ikke er påregnelig at noen vil bosette seg på selve eiendommen. Sett på bakgrunn av at antall sameiere er redusert som følge av det konsesjonspliktige ervervet og at selve eiendommen ikke kan kreves bebodd, mener Statens landbruksforvaltning at et vilkår om tilflytting til kommunen ikke kan anses påkrevd i dette tilfellet.»

## 59.

### Fritak fra boplikt etter odelsloven – spørsmål om habilitet og forskjellsbehandling

(Sak 2000–1573)

*A klaget over saksbehandling i forbindelse med avslag av Vest-Agder fylkeslandbruksstyre på søknad om fritak for boplikt på en landbrukseiendom. A hevdet at saken ikke hadde fått noen reell klagebehandling fordi to av fylkeslandbruksstyrets medlemmer også hadde deltatt under kommunestyrets behandling av saken. A mente også at avslaget innebar forskjellsbehandling i forhold til andre liknende bopliktsaker i kommunen.*

*Ombudsmannen påpekte at vervkombinasjoner i utgangspunktet ikke var ulovlige etter forvaltningsloven, men viste til at spørsmålet om endring av forvaltningsloven for å unngå uheldige sider av slike vervkombinasjoner tidligere var tatt opp med Justisdepartementet. De to medlemmene i fylkeslandbruksstyret ble ikke funnet inhabile i den konkrete saken. Ombudsmannen uttalte imidlertid at det var begrunnet tvil knyttet til om fylkeslandbruksstyrets*

*begrunnelse for forskjellsbehandling av A i forhold til tre liknende bopliksaker var saklig. Fylkeslandbruksstyret ble derfor bedt om å behandle saken på nytt.*

*Fylkeslandbruksstyret i Vest-Agder omgjorde deretter vedtaket og gav A fritak for boplikt.*

A overtok et mindre gårdsbruk i Marnadal kommune fra sin mor i 1993. Det ble gitt tidsbegrenset fritak fra boplikten til 1. januar 2000. Hennes søknad om varig fritak fra boplikten ble avslått av teknisk utvalg i møte 6. april 2000. Avslaget ble påklaget 29. april 2000, og teknisk utvalg vedtok 30. mai 2000 å gi fritak fra boplikten. Dette vedtaket ble anket inn for kommunestyret i Marnadal av mindretallet. Kommunestyret vedtok 26. juni ikke å gi varig fritak fra boplikten. Fylkeslandbruksstyret stadfestet avslaget på søknad om varig fritak 23. august 2000.

A klaget til ombudsmannen over fylkeslandbruksstyrets vedtak. Hun anførte at vedtaket ikke kunne være gyldig på grunn av inhabilitet. Det ble vist til at to av medlemmene i fylkeslandbruksstyret også hadde deltatt under Marnadal kommunestyres behandling av saken. A anførte videre at det i tre andre saker i kommunen var innvilget fritak for boplikten, og at avslag på hennes søknad om fritak innebar usaklig forskjellsbehandling.

Det ble besluttet å undersøke saken nærmere, og klagen ble forlagt Fylkeslandbruksstyret i Vest-Agder. I brevet ble det reist spørsmål om det medførte riktighet at to av fylkeslandbruksstyrets medlemmer hadde deltatt under Marnadal kommunestyres behandling av saken. Det ble videre vist til klagerens anførsel om at disse medlemmene hadde engasjert seg særlig sterkt under fylkeslandbruksstyrets møte med «voldsomme angrep på den siste som hadde uttalt seg for fritak». Følgende sitat fra klagen ble også gjengitt:

«Dernest videreførte de angrep på person og ikke på sak, og nå var det meg og min person som fikk gjennomgå. Angrepet gikk bl.a. ut på at jeg hadde hengt ut politikerne i Marnadal og ved å gå til et par aviser i fylket med saken min. (Det var for øvrig avisene som hadde tatt kontakt med meg.) Disse to politikerne fikk også korreks fra ordstyrer og dessuten fra en av styremedlemmene.»

Fylkeslandbruksstyret ble bedt om å redegjøre nærmere for sin vurdering av de to kommunerepresentantenes habilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Fylkeslandbruksstyret ble også bedt om å kommentere spørsmålet om usaklig forskjellsbehandling av As sak i forhold til tre andre nærmere spesifiserte saker som hadde vært til behandling i kommunen.

Fylkeslandbruksstyret i Vest-Agder bekreftet at to av styrets syv medlemmer også deltok under kommunestyrets behandling av saken. Til spørsmålet

herfra om habiliteten til disse to medlemmene, het det i møtdeboken:

«Som det fremgår så mener både justiskomiteen og justisdepartementet at vervkombinasjoner vil kunne være uheldig. Det er imidlertid lagt til grunn at vervkombinasjoner i utgangspunktet ikke medfører inhabilitet. Vervkombinasjoner ved at en og samme person er med å behandle en sak både i kommunen og fylkeslandbruksstyret er ikke uvanlig, og i Vest-Agder har dette skjedd i flere saker over mange år. Spørsmålet om inhabilitet i slike tilfeller har også vært drøftet muntlig med departementet flere ganger og det er lagt til grunn at dette i seg selv ikke medfører inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Det var heller ikke andre grunner som tilsa inhabilitet etter nevnte bestemmelse, for eksempel så fremkom det ikke at medlemmene hadde engasjert seg i saken utover det å være med å avgjøre saken som kommunestyremedlemmer.»

Til klagerens anførsel om særlig sterkt engasjement fra de to ovennevnte medlemmenes side, påpekte fylkeslandbruksstyret at prinsipielle saker ofte var gjenstand for lange diskusjoner. Fylkeslandbruksstyret mente at saken var blitt behandlet «innenfor normale formelle rammer». Det ble også vist til at saken var av prinsipiell karakter, og at Marnadal kommunestyre under behandlingen av saken ønsket å signalisere «at de ønsket kursendring ved praktisere boplikten strengere».

Når det gjaldt spørsmålet om forskjellsbehandling, anførte Fylkeslandbruksstyret følgende:

«Sak 1: Dette gjaldt en søknad fra B om fritak for boplikten på ---. Han ble fritatt for boplikten av teknisk utvalg og saken ble ikke brakt inn for kommunestyret. Søker var bosatt i kommunen ca. 4 km fra eiendommen, også det i et område som kommunen ønsker å styrke bosettinga. Sakene synes derfor ikke særlig sammenlignbare.

Sak 2: Søknad fra C om fritak for boplikten på --- Hun hadde fra før av (siden 1974 mens det ikke var boplikt) overtatt en ideell del av eiendommen. Hun ble gitt fritak for boplikten og saken ble ikke brakt inn for kommunestyret. Denne eiendommen ligger ca. 2 km fra offentlig veg og den siste km er ikke kjørbare med bil. Med hensyn til adkomsten ville det etter landbruksdirektørens vurdering være urimelig å fastholde boplikten på dette bruket. Husene på dette bruket var også i langt dårligere stand enn på klagers bruk. Sakene synes derfor ikke særlig sammenlignbare.

Sak 3: Søknad fra D om fritak for boplikten på gnr. 14 bnr. 2 «---». Hun ble gitt fritak for boplikten og saken ble ikke brakt inn for kommunestyret. Dette var også en avsides heieieendom, med en fast bosetting ca. 2 km fra eiendommen og ca. 3 km til annen bosetting. Etter at saken ble behandlet flere ganger i kommunen, ble det til sist fattet vedtak 4 mot 3 stemmer å gi fritak for boplikten. Denne saken ble heller ikke brakt inn for kommunestyret. Da det ikke var annen bosetting i grenda der eiendommen ligger, synes heller ikke denne saken å være direkte sammenlign-

bar. En viser til at det i grenda til klagers bruk er 7 hus med fast bosetting.»

A kom med merknader til saken, der det gikk fram at hun ikke var enig med fylkeslandbruksstyret om at behandlingen i fylkeslandbruksstyret «skjedde innenfor normale formelle rammer».

### **I mitt avsluttende brev til fylkeslandbruksstyret uttalte jeg:**

#### *1. Habilitetsspørsmålet*

Det er reist spørsmål i klagen om de to medlemmene av fylkeslandbruksstyret som også deltok i Marnadal kommunestyres behandling av bopliksaken, er inhabile.

Forvaltningsloven 10. februar 1967 § 6 angir hvilke krav som stilles til habilitet hos personer som skal ta beslutninger i en forvaltningssak. I bestemmelsens første ledd er det listet opp en rekke tilfeller som alltid fører til inhabilitet. De to ovennevnte medlemmene av fylkeslandbruksstyret omfattes ikke av disse.

Etter norsk rett er en tjenestemann som deltar i behandlingen av en forvaltningssak i ett organ, i utgangspunktet ikke inhabil til å delta i behandlingen av samme sak i et annet organ. På enkelte områder er forholdet nærmere lovregulert, for eksempel i kommunesektoren. Etter kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c er således en folkevalgt, som har vært med på å treffe vedtak i førsteinstans, inhabil ved behandling av klagen i klageinstansen (den kommunale klagenemnden eller kommunestyret). Bestemmelsen kommer imidlertid ikke til anvendelse i denne saken, som gjelder vedtak av fylkeslandbruksstyret etter odelsoven § 27 a.

Jeg har tidligere tatt opp spørsmålet om forvaltningslovens regler bør endres for å unngå uheldige sider av slike vervkombinasjoner. Både Justisdepartementet og Stortinget sluttet seg til at vervkombinasjoner kunne være et problem som burde vurderes nærmere, jf. Ot.prp. nr. 75 (1993–94) og Innst. O. nr. 4 (1994–95). Forvaltningsloven ble imidlertid ikke endret på dette punktet. For at slike lovkombinasjoner generelt skal anses ulovlig, kreves det lovendring.

Etter forvaltningsloven § 6 annet ledd kan det imidlertid statueres inhabilitet etter en skjønnsmessig vurdering i særlige tilfeller. Bestemmelsen lyder:

«Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær tilknytning til. Det skal også legges vekt på om uhildhetsinnsigelsene er reist av en part.»

I tolkningen av hva som ligger i begrepet «særlige tilfeller» i relasjon til vervkombinasjoner, må det

legges vekt på at spørsmålet nylig er vurdert uten at det har ført til noen endring av forvaltningsloven. Det skal således mye til før det kan statueres inhabilitet etter denne bestemmelsen i slike situasjoner.

Det synes ikke som om de to styrerepresentantene fra Marnadal eller deres nærstående, har hatt noen personlig interesse i utfallet av bopliksaken. Det går heller ikke fram av saksdokumentene at de to styremedlemmene fra Marnadal har engasjert seg spesielt i saken, ut over deltakelsen under kommunestyrets behandling.

Fylkeslandbruksstyret har anført at diskusjonen av saken under styrebehandlingen skjedde «innenfor normale formelle rammer» i saker av prinsipiell karakter. Klageren er uenig i denne fremstillingen. Siden saksbehandlingen her er basert på de skriftlige saksopplysningene som foreligger, og det normalt ikke foretas avhør av parter eller vitner, kan jeg vanskelig ta stilling til det faktiske forløp av møtet i fylkeslandbruksstyret. Distriktpolitisk engasjement i et politisk sammensatt kollegialt organ som fylkeslandbruksstyret, vil imidlertid normalt ikke føre til inhabilitet. Ut fra det som er opplyst, legger jeg til grunn at den politiske uenighet mellom medlemmene og engasjement i saken under diskusjonen av bopliksaken i fylkeslandbruksstyret, i dette tilfellet ikke gir grunnlag for konstatere inhabilitet etter forvaltningslovens regler.

Jeg vil imidlertid tilføye at det uansett er uheldig – ikke minst for tilliten til fylkeslandbruksstyrets avgjørelse – at klageren opplevde deler av diskusjonen som et angrep på hennes person og handlemåte.

Jeg kan for øvrig ikke se at det er holdepunkter for at den påståtte aktiviteten fra saksbehandlerens side under møtet kan få noen avgjørende betydning for habilitetsspørsmålet, og vedtakets gyldighet.

#### *2. Usaklig forskjellsbehandling*

I den offentlige forvaltningen gjelder det et ulovfestet prinsipp om at like saker skal behandles likt, dvs. forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Dette prinsippet innebærer at de forvaltningsavgjørelsene som blir fattet, må bygge på en objektiv og forsvarlig vurdering som sikrer likhet og rettferdighet. Når det skal tas stilling til spørsmål om forvaltningen har utøvet forskjellsbehandling, er det ikke nødvendigvis noe galt med den enkelte avgjørelse isolert sett. Saksbehandlingsfeil kan oppstå når forvaltningen ikke kan gi noen saklig grunn for å behandle sakene ulikt. Dersom det pekes på faktiske forskjeller mellom saker som er behandlet ulikt, må det tas stilling til om det er relevant å legge vekt på slike forskjeller ved de avgjørelser det er snakk om, jf. Torstein Eckhoff/Eivind Smith, Forvaltningsrett, 6. utgave s. 304.

As anførsel i klagen til fylkeslandbruksstyret 29. april 2000 om forskjellsbehandling i forhold til tre andre bopliksaker i kommunen, ble ikke særskilt



kommentert ved fylkeslandbruksstyrets behandling av klagesaken. Fylkeslandbruksstyret sluttet seg til rådmannens vurdering av spørsmålet. I rådmannens innstilling het det:

«En finner det urelevant for saken hvem som er gitt fritak før o.s.v., men av hensyn til at det ikke skal finne sted forskjellsbehandling vil en bemerke at det i søknad om fritak fra boplikt er svært mange momenter som skal vurderes og ingen saker er like. Dessuten forandrer tiden seg, og en er i behandlingen ikke bundet av tidligere avgjørelser.»

Det kan etter dette synes tvilsomt om fylkeslandbruksstyret ved behandlingen av klagesaken konkret vurderte As anførsel om forskjellsbehandling i forhold til de andre tre aktuelle sakene i kommunen. Jeg viser til forvaltningsloven § 34 annet ledd, annet punktum, der det heter at klageinstansen «skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med».

Da spørsmålet om forskjellsbehandling ble reist herfra knyttet til tre konkrete saker, anførte fylkeslandbruksstyret at sakene ikke var sammenlignbare. Det ble vist til at ingen av de tre sakene var behandlet av kommunestyret. For sak 1 ble det vist til at søkeren var bosatt i kommunen i et område som kommunen også ønsket å styrke bosettingen. I sak 2 ble det vist til dårlig adkomst til eiendommen med bil. I sak 3 ble det lagt vekt på at det ikke var annen bosetting i den grenda der eiendommen lå.

Spørsmålet om mulig forskjellsbehandling i denne saken må vurderes i lys av reglene om boplikt i odelsloven 28. juni 1974 nr. 58 § 27 og § 27 a. Hovedregelen er at det er boplikt for «den som elles tek over eidegom som han har odelsrett til ---», jf. § 27 annet ledd. Formålet med bestemmelsen er å sikre at landbrukseiendommer i størst mulig grad eies og bebos av brukeren. Det kan gis fritak fra bo- og driveplikten, og odelsloven § 27 a angir hvilke hensyn som skal, eller kan, legges til grunn ved avgjørelsen. Landbruksdepartementet har i rundskriv M-29/95 gitt nærmere retningslinjer for praktisering av reglene om fritak. Spørsmålet om det skal gis fritak fra boplikten er således en skjønsmessig vurdering, der en rekke momenter kan tillegges vekt.

Tema for ombudsmannens undersøkelse av saken har vært om det har skjedd en forskjellsbehandling av A i forhold til de andre tre sakene om boplikt, og eventuelt om denne forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet. Jeg vil derfor ikke gå nærmere inn på spørsmålet om vilkårene for å gi A eller de andre søkerne fritak etter odelsloven § 27 a er oppfylt. Jeg mener imidlertid at husforholdene, avkastningsevnen og bruksstørrelsen på eiendommen taler for fritak. Ved behandlingen av søknaden om fritak i 1994, innstilte således landbruksdirektøren på at det skulle gis varig fritak. Det fremgår av fylkeslandbruksstyrets vedtak 23. august 2000 at det ble lagt avgjørende vekt på bosettingshensynet.

Jeg finner videre grunn til å bemerke at de tre andre sakene der Marnadal kommune har innvilget fritak fra boplikten, har klare likhetstrekk med As sak. Landbrukseiendommene er relativt små med liten eller dårlig avkastningsevne. As eiendom på 152 daa er imidlertid klart mindre enn eiendommen i sak 1 (326 da) og sak 3 (540 da). Det synes også som A har hatt sterkere personlig tilknytning til eiendommen enn søkerne i de andre sakene. For alle eiendommene trengs det investeringer i bolighusene for å gjøre dem egnet som helårsboliger. Eiendommene er ansett å være boplasser som er attraktive på markedet, og kommunen «legger stor vekt på å opprettholde og skape en bærekraftig bosetting i kommunen». Det går fram av saksdokumentene at kommunen ønsker at bosettingshensynet skal veie tungt i saker om fritak fra boplikt.

Det er kommunen som i første instans er ansvarlig for å sikre likebehandling i saker om fritak for boplikt etter odelsloven. Dette gjelder uavhengig av om vedtak i saken fattes av kommunestyret eller ved delegasjon til teknisk utvalg. Det forhold at saken ikke er brakt inn for kommunestyret, som er påpekt av fylkeslandbruksstyret i svaret hit, kan derfor ikke anses som avgjørende for spørsmålet forskjellsbehandling fra kommunens side. Det fremgår heller ikke av saksdokumentene om fylkeslandbruksstyret foretok noen konkret vurdering av As anførsel om forskjellsbehandling under behandlingen av klagesaken, slik forvaltningsloven § 34 annet ledd annet punktum krever.

Det kan videre reises spørsmål om det er et relevant moment at søkeren i sak nr. 1 er bosatt et annet sted i kommunen, der det også er ønskelig å sikre bosettingen. Etter odelsloven § 27 a kan det legges vekt på husforholdene på odelseiendommen. Landbruksdepartementet har tolket regelen slik at det til søkers fordel kan legges vekt på dårlige husforhold på den eiendommen søknaden gjelder for, dersom søkeren har gode hus der han bor «på søknadstidspunktet», jf. Rundskriv M/290–95 s. 20 som gjaldt da klagesaken ble behandlet. I sak 1 ble det søkt om fritak fra boplikten første gang i 1987, da søkeren bodde i Oslo. Midlertidig fritak ble innvilget til 1. april 1997. Søkeren bygget sitt nåværende hus i kommunen i 1991 samtidig som han kun hadde fått midlertidig fritak fra boplikten (til 1997). Det kan reises spørsmål hvorfor han da ikke valgte å bygge nytt hus på odelseiendommen. Det kan uansett synes tvilsomt om denne søkerens bosituasjon i Marnadal kommune kan begrunne forskjellsbehandlingen i forhold til A.

Som begrunnelse for at fritaket fra boplikten i sak 3 ikke er sammenlignbart med foreliggende sak, har fylkeslandbruksstyret vist til at eiendommen ligger to kilometer fra naboeiendom. Til dette vil jeg bemerke at boplikten etter odelsloven gjelder landbrukseiendommer generelt. Det går ikke fram av odelsloven § 27 a eller av ovennevnte rundskriv at

annen bosetting i området der odelseiendommen ligger, er et hensyn som skal tillegges vekt ved vurderingen av spørsmålet om fritak. Det kunne snarere tenkes at hensynet til å opprettholde bosettingen var særlig viktig i slike områder. I saksframstillingen i As klagesak heter det således at «bosetting rundt i hele kommunen er viktig for at bygdesamfunnet skal fungere». Det synes derfor tvilsomt om dette forholdet som er påberopt i sak 3, kan anses for saklig grunn til forskjellsbehandling i forhold til spørsmålet om fritak fra boplikt for A.

Det må legges til grunn at forvaltningen har adgang til å gjennomføre generelle endringer i praksis med virkning for fremtiden, uten at dette rammes av forbudet mot forskjellsbehandling. I sitt svar hit har fylkeslandbruksstyret vist til at saken ble oppfattet slik at kommunen i denne saken ønsket å signalisere at man ønsket en strengere praktisering av boplikten enn det teknisk utvalg hadde lagt opp til.

Sakene det her er sammenlignet med, ble behandlet av kommunen innenfor det samme tidsrom (i 1999 og 2000). Sak 1 ble behandlet og innvilget i samme møte som As sak 6. april 2000. Sak 3 ble behandlet 25. november 1999. Dersom kursendring skal kunne begrunne forskjellsbehandling, må det forutsettes at kursendringen er konsekvent, og at saker som behandles samtidig ikke uten saklig grunn får ulikt utfall. Ut fra opplysningene i saken kan det derfor stilles spørsmål ved om argumentet om kursendring for å praktisere boplikten strengere, kan anses som saklig grunn til forskjellsbehandling i denne saken.

Ut fra en samlet vurdering har jeg kommet til at det må anses tvilsomt om den begrunnelse fylkeslandbruksstyret har gitt for forskjellsbehandlingen av A i denne bopliktsaken i forhold til andre saker i det samme tidsrom, kan anses for å være saklig. Slik saken er opplyst, har jeg kommet til at det knytter seg «begrunnet tvil» til forhold av betydning i saken, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd fjerde punktum. Jeg anmoder derfor fylkeslandbruksstyret om å vurdere saken på ny.

Jeg ber om å bli holdt orientert om den videre behandlingen av saken.»

Vedtaket ble senere omgjort av Fylkeslandbruksstyret i Vest-Agder. Fylkeslandbruksstyret uttalte:

«En er etter en fornyet vurdering av saken med bakgrunn i ombudsmannens brev og nye konfidensielle opplysninger kommet til å kunne tilrå at A gis varig fritak for boplikten.

En finner imidlertid grunn for å kommentere ombudsmannens vurdering hva angår forskjellsbehandling under sak 3 på side 6 og 7 i ombudsmannens brev. Det forhold at en eiendom ligger ensomt til uten andre bosettinger i nærområde er etter landbruksdirektørens vurdering et forhold som kan tale for fritak for boplikten, i større grad enn eiendommer som ligger i utkantgrenser med bosettinger, slik som i foreliggende sak. En me-

ner derfor i motsetning til ombudsmannen at annen bosetting i området der eiendommen ligger vil kunne være et relevant hensyn som skal vektlegges ved søknader om fritak for boplikt. Det fremgår av odelslovens § 27 at også andre momenter enn de som er oppregnet i loven kan tillegges vekt. Landbruksdepartementets rundskriv er heller ikke uttømmende hva angår hensyn som kan vektlegges».

## 60.

### **Søknad om produksjonstilskudd i landbruket – spørsmål om aksjeselskap kunne godkjennes som forpakter**

(Sak 2001–2411)

*Et aksjeselskap klaget over at Statens landbruksforvaltning hadde lagt til grunn at bare fysiske personer og ansvarlige selskaper, men ikke aksjeselskaper, kunne godkjennes som «brukere» ved forpaktning av landbrukseiendom, jf. generell forskrift 1. juli 1999 nr. 782 om produksjonstilskudd i jordbruket § 2 nr. 3, bokstavene a) og b). Det ble anført at selskapet var blitt utsatt for usaklig forskjellsbehandling ved at fire andre aksjeselskaper i lignende situasjon fikk beholde feilaktig utbetalt produksjonstilskudd.*

*Ombudsmannen uttalte at det ikke var grunnlag for å rette rettslige innvendinger mot at aksjeselskapet ikke ble ansett som «bruker». Han hadde heller ikke grunnlag for å akseptere påstanden om usaklig forskjellsbehandling. Som følge av at resultatet i saken framsto som lite rimelig i forhold til klageren, anbefalte ombudsmannen likevel at selskapet fikk produksjonstilskuddet eller en annen form for kompensasjon.*

*Landbruksdepartementet vurderte etter dette saken på nytt og innvilget produksjonstilskudd til selskapet.*

Et aksjeselskap klaget over at Statens landbruksforvaltning hadde stadfestet et avslag av Fylkesmannen i Rogaland på selskapets søknad om produksjonstilskudd i tilknytning til forpaktning av en landbrukseiendom. Søknaden ble avslått fordi landbruksforvaltningen la til grunn at bare fysiske personer og ansvarlige selskaper, men ikke aksjeselskaper, kunne godkjennes som forpaktere, jf. generell forskrift 1. juli 1999 nr. 782 om produksjonstilskudd i jordbruket § 2 nr. 3, bokstavene a) og b). Videre anførte selskapet at det hadde vært utsatt for usaklig forskjellsbehandling.

Ombudsmannen tok opp saken med Statens landbruksforvaltning og ba bl.a. om en nærmere redegjørelse for forskriftens hjemmelsgrunnlag, samt en begrunnelse for at ansvarlige selskaper kunne motta produksjonstilskudd. Videre ble det stilt spørsmål om hvorfor det i forskriften var trukket et skille mellom ansvarlige selskaper og andre selskapsformer, som for eksempel aksjeselskaper.

Statens landbruksforvaltning oversendte saken til Landbruksdepartementet, som bl.a. svarte:

«I tillegg til eiere er forpaktere av landbruks-eiendom tilskuddsberettiget, dersom de har godkjent forpaktningkontrakt og er bosatt på den forpaktede eiendom jf § 2 nummer 3 tredje punktum bokstav a).

I løpet av 1990-tallet utviklet det seg en forvaltningspraksis der også enkelte former for ansvarlige selskaper ble tilkjent tilskudd. Dette fordi man ønsket å utbetale tilskudd til samboende par som hadde organisert sin jordbruksvirksomhet på en slik måte at begge parter kunne være aktive i, og ha inntekt av, virksomheten.

I forbindelse med jordbruksoppjøret i 2000 ønsket man å forskriftsfeste den praksis som hadde utviklet seg. Generell forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket § 2 nummer 3 annet punktum ble da tilføyd. Vilkårene om at minst en av deltakerne i selskapet måtte bo på og drive eiendommen, ble innført fordi man kun ønsket å utbetale tilskudd til selskaper der alle deltakerne hadde en sterk tilknytning til den aktuelle landbrukseiendom, og var aktive i driften. Disse vilkårene er for øvrig også i samsvar med den etablerte praksis.

Ved utformingen av § 2 nummer 3 annet punktum ble det lagt til grunn at kun fysiske personer skulle kunne være deltaker i tilskuddsberettigede selskaper. Vilkåret om at deltakerne i selskaper «bor på» landbrukseiendommen kan derfor kun oppfylles ved at en fysisk person er registrert bosatt, og faktisk bor, på den aktuelle landbrukseiendom. Registrering av forretningsadresse omfattes derfor ikke av vilkåret «bor på». Dette var heller ikke intensjonen.

Man fant det også hensiktsmessig at samboende par, og andre som ønsker å bo og drive jordbruksvirksomhet sammen, skulle kunne motta tilskudd for driften på den forpaktede eiendommen. Ansvarlige selskaper som forpakter landbrukseiendommen, kan derfor tilkjennes tilskudd dersom alle deltakerne er bosatt på, og driver den forpaktede eiendom jf. § 2 nummer 3 tredje punktum bokstav b).

Det fantes ingen tilsvarende praksis for å utbetale tilskudd til aksjeselskap som ikke eier landbrukseiendom, og man fant det heller ikke politisk ønskelig å utbetale tilskudd til slike selskaper».

Videre fremgikk det av brevet at departementet ville framme forslag om endring i forskriften om produksjonstilskudd. Forslaget ville innebære bl.a. at organisasjonsform ikke skal ha betydning for rett til produksjonstilskudd. Dette ville medføre at også aksjeselskaper som forpakter en landbrukseiendom vil kunne motta tilskudd.

Selskapets advokat kom tilbake til saken og fremholdt:

«Min uttalelse i brevet 12.04.02 går på hvorledes man nå bør tolke regelverket, bl.a. hensett til lokal forvaltningspraksis over lengre tid og grunnet nye organisasjonsformer i landbruket, som følger av landbruksmyndighetenes ønske om mer rasjonelle driftsformer, herunder større driftsenheter, hvor det da er naturlig å organisere seg som aksjeselskap.»

I påfølgende brev skrev departementet:

«Forskriften er klar når det gjelder selskapers adgang til å få tilskudd. Dersom den i forvaltningen er tolket feil til andre søkere, er dette selvsagt svært uheldig, men dette kan likevel ikke gi grunnlag for rettigheter utover hjemmelen for andre søkere.»

### **I mitt avsluttende brev til Landbruksdepartementet uttalte jeg:**

«1. Hovedspørsmålet i saken er om aksjeselskapet som forpakter av en landbrukseiendom i Time kommune har krav på å motta produksjonstilskudd. Utgangspunktet for den rettslige vurderingen er generell forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket § 2 nr. 3, bokstavene a) og b), som lyder slik:

«Eier av en landbrukseiendom som driver den regnes som bruker. Ansvarlige selskaper regnes som bruker dersom minst en av deltakerne i selskapet er eier av landbrukseiendommen, og at alle deltakerne i selskapet bor på og driver eiendommen. Når det gjelder forpaktere, kan følgende godkjennes som brukere: a) Fysiske personer som har godkjent forpaktningkontrakt, jf. lov om forpaktning 25. juni 1965 nr. 1 og som er bosatt på den leide landbrukseiendom og driver den. b) Ansvarlige selskaper dersom alle deltakerne i selskapet bor på og driver den forpaktede landbrukseiendom, og selskapet har godkjent forpaktningkontrakt jf. lov om forpaktning 25. juni 1965 nr. 1.»

Det framgår av bestemmelsen at et aksjeselskap ikke er nevnt som forpakter som kan godkjennes som «bruker», og vil således ikke omfattes av den krets som kan motta produksjonstilskudd. Bestemmelsen gir likevel rom for at ikke bare fysiske personer, men også ansvarlige selskaper, skal kunne motta produksjonstilskudd. Bakgrunnen for denne utvidelsen av mottagerkretsen var at det var ønskelig å utbetale tilskudd til samboende par som hadde felles jordbruksvirksomhet. For å være tilskuddsberettiget, er det stilt krav om at selskapsdeltakerne «bor på» den forpaktede landbrukseiendom, hvilket innebærer at kun fysiske personer kan anses som deltakere. Ved utvidelsen av den tilskuddsberettigede kretsen til ansvarlige selskaper, ble det vurdert om også aksjeselskaper skulle gis adgang til motta tilskudd. Etter det opplyste var det ikke politisk ønskelig å utvide kretsen til aksjeselskaper.

Det må etter dette legges til grunn at forvaltningen foretok et bevisst valg da ansvarlige selskaper og ikke aksjeselskaper ble gjort tilskuddsberettigede. Slik gjeldende rett er å forstå, er det dermed ikke grunnlag for å rette rettslige innvendinger mot at aksjeselskapet ikke ble ansett som «bruker».

Videre følger det av forskriften § 10 at dispensasjon bare kan gis når forskriftene gir adgang til det. Blant de positivt oppregnede vilkårene det kan dis-

penseres fra, er ikke brukerdefinisjonen nevnt. Forvaltningen kan dermed vanskelig kritiseres for ikke å ha gjort unntak fra kravene til hvem som kan motta produksjonstilskudd.

2. Når det gjelder anførselen om at aksjeselskapet ble utsatt for usaklig forskjellsbehandling ved at fire andre aksjeselskaper fikk beholde det utbetalte produksjonstilskuddet, vises det til brev 25. oktober 2001 til advokaten fra Fylkesmannen i Rogaland. Det framgår av brevet at fylkesmannen har gått gjennom sakene til de fire andre aksjeselskapene med tanke på en eventuell omgjøring av eget tiltak etter forvaltningsloven § 35. Vilkårene for omgjøring ble imidlertid funnet ikke å være til stede. Videre går det fram av brev hit fra Landbruksdepartementet at dersom forskriften er «tolket feil til andre søkeres gunst er dette selvsagt svært uheldig, men dette kan ikke gi grunnlag for rettigheter utover hjemmelen for andre søkere».

Jeg har ikke grunnlag for å rette innvendinger mot departementets standpunkt vedrørende spørsmålet usaklig forskjellsbehandling. Likhetsprinsippet kan kun unntaksvis tilsi at det foreligger usaklig forskjellsbehandling av en tilskuddssøker når forvaltningen har begått en feil overfor andre søkere i tilsvarende situasjon. I dette tilfellet var det ikke adgang til å gi tilskudd til de øvrige aksjeselskapene. Dette kan imidlertid ikke gjøre avslaget på aksjeselskapets søknad ugyldig eller gi selskapet et rettskrav på samme behandling.

3. Til tross for at departementet vanskelig kan kritiseres på rettslig grunnlag for å ha lagt til grunn at aksjeselskapet ikke kunne anses som tilskuddsberettiget bruker i forskriftens forstand, framstår resultatet som lite tiltalende i forhold til selskapet. Jeg vil i denne sammenheng peke på følgende omstendigheter.

Både Time kommunes og Fylkesmannen i Rogalands oppfatning av hvem som kunne anses som tilskuddsberettiget «bruker» synes å ha vært feilaktig. Det kan ikke sees bort fra at denne oppfatningen har bidratt til valget av søkerens selskapsform. Videre er det opplyst at fire andre aksjeselskaper i Rogaland som forpaktere har mottatt produksjonstilskudd, til tross for at forskriften ikke åpner for det. Det er også på det rene at B eier 50 % av aksjene i aksjeselskapet og bor på og eier den angjeldende eiendommen. Realiteten er således at B selv har en sterk tilknytning til landbrukseiendommen. Jeg finner dessuten grunn til å vise til forskriften § 10 nr. 3, hvor det er gitt adgang til å dispensere fra kravet om at forpakteren må bo på landbrukseiendommen. Det kan da hevdes at det ikke kan være avgjørende at et aksjeselskap ikke kan oppfylle bokravet, slik departementet synes å ha lagt til grunn i brev hit 15. mars 2002. Endelig vil jeg vise til at det etter det opplyste vil bli frammet forslag om at organisasjonsform ikke skal ha betydning for mulighetene til å motta produksjonstilskudd, hvilket innebærer at aksjeselskaper

som forpaktere vil kunne være tilskuddsberettigede brukere.

På denne bakgrunn finner jeg grunn til å anbefale at det overveies om det likevel kan være grunnlag for å yte selskapet produksjonstilskuddet eller en annen form for kompensasjon for den situasjonen det er brakt i eller det har kommet i.»

Departementet opplyste senere at produksjonstilskudd var innvilget «av velvilje, ikke fordi man er forpliktet til det». Det ble vist til at feil opplysning kunne ha bidratt til valget av selskapsform i dette tilfellet, og særlig til endringen av regelverket.

## 61.

### **Fradeling av hyttetomter – spørsmål om betydningen av en tidligere vedtatt disposisjonsplan** (Sak 2001–0569)

*A søkte om fradeling av to hyttetomter fra en eiendom i Rollag kommune. Han fikk avslag på søknaden om fradeling til eie, men fikk samtykke til fradeling til feste. Avslaget ble hjemlet i jordloven. I møteboken fra behandlingen i fylkeslandbruksstyret var det vist til at de to hyttetomtene lå «innenfor godkjent disposisjonsplan for eiendommen» og at «oppføring av hytter i området er også i samsvar med godkjent plan». Det ble stilt spørsmål om disposisjonsplanen måtte likestilles med de planbestemmelsene som etter jordloven § 2 gjør at fradelingsbestemmelsen i § 12 ikke kommer til anvendelse.*

*Ombudsmannen fant at det knyttet seg «begrunnet tvil» til forhold av betydning i saken og bad om at søknadene ble behandlet på nytt. Tvilen knyttet seg til spørsmålet om disposisjonsplanen i denne saken kunne likestilles med en reguleringsplan. Disposisjonsplanen hadde på et tidspunkt vært godkjent av fylkeslandbruksstyret, som også behandlet saker om fradeling etter jordloven. Problemstillingen kunne ikke sees å ha vært vurdert av kommunen eller fylkeslandbruksstyret under behandlingen av saken.*

A søkte om fradeling av to hyttetomter fra en eiendom i Rollag kommune. Søknadene ble avslått, sist ved vedtak fra Fylkeslandbruksstyret i Buskerud. I vedtakene ble det gitt samtykke til fradelingen til feste, men ikke til eie.

I klagen til ombudsmannen ble det anført at fylkeslandbruksstyrets vedtak var ugyldige. Som begrunnelse ble det vist til at det ikke var foretatt en selvstendig vurdering av klagen og at det i stedet uriktig var blitt lagt vekt på at kommunen hadde nektet fradeling. Det ble også fremholdt at det ikke var adgang til å sette «vilkår om feste» når arealet var omdisponert og parsellene uansett ikke ville gi inntekt i overskuelig fremtid.

Ombudsmannen besluttet å undersøke klagen

nærmere. I brev til Fylkesmannen i Buskerud, landbruksavdelingen, ble det bedt om kommentarer til anførselene i klagen til ombudsmannen. Det ble videre vist til at det av møteboken til fylkeslandbruksstyret fremgikk at hyttetomtene lå «innenfor godkjent disposisjonsplan på eiendommen» og at «oppføring av hytter i området er også i samsvar med godkjent plan». Det ble derfor bedt om at de aktuelle planene for området ble oversendt. Forholdet til jordloven 12. mai 1995 nr. 23 § 2, som gjelder lovens virkeområde, ble bedt kommentert. Siden det som begrunnelse for avslagene var lagt til grunn at bortfeste ville sikre hyttetomtene som en ressurs i fremtiden, ble det bedt om opplysninger om nivået for årsleie for en bortfestet hytte i Rollag kommune. Det ble også bedt om en nærmere begrunnelse for at fylkeslandbruksstyret ikke var enig med klageren når denne hevdet at vedtakene innebar at det ble gitt samtykke til fradeling på festevilkår, jf. jordloven § 12 tredje ledd. Endelig ble det bedt opplyst om det var foretatt en konkret vurdering av hvilken virkning det ville få for eiendommens avkastning at tomtene ble festet bort og ikke solgt.

Fylkesmannen tilbakeviste i svarbrevet klagerens anførsel om at fylkeslandbruksstyret ikke foretok en selvstendig vurdering av saken. Når det gjaldt muligheten av å leie bort tomtene senere, ble det fastholdt at dette måtte anses som en mulig fremtidig ressurs for eiendommen. Vedlagt fylkesmannens brev fulgte kopi av brev fra kommunen. I brevet ble det vist til at de to tomtene lå i byggeområde i en godkjent disposisjonsplan fra 1978 og at disposisjonsplanen hadde gyldighet i den gjeldende kommuneplanen fra 1991, selv om plantypen ikke kunne sidestilles med en reguleringsplan. Kommunen opplyste at jordlovens bestemmelser om deling likevel gjaldt, fordi disposisjonsplaner ikke var nevnt i unntakene i jordloven § 2. Når det gjaldt prisnivået på bortfestede tomter i kommunen, ble dette opplyst til å være om lag 3000 til 4000 kroner pr. år.

Klageren kom tilbake til saken og fremholdt at det for lengst var gitt delingssamtykke uten vilkår som følge av disposisjonsplanen. Under henvisning til jordloven § 2 om lovens virkeområde, ble det anført at lovens §§ 9 og 12 ikke kom til anvendelse i denne saken fordi det var naturlig å sidestille disposisjonsplaner med reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Det ble vist til at disposisjonsplanen hadde vært meget bredt behandlet og at den hadde fått landbruksmyndighetens samtykke til fradeling til fritidsboligformål. Lovens formålsbetraktninger, de etablerte rettigheter for klageren, den gjeldende disposisjonsplanen og reelle hensyn tilsa samlet sett at jordlovens delingsbestemmelse ikke kom til anvendelse. Subsidiært ble det bestridt at det var adgang til å sette vilkår om bortfeste. Det ble hevdet at de aktuelle områdene ikke hadde noen selvstendig produktionsverdi og at de uansett ville bli overgitt barna enten det var som eiertomt eller festetomt. Videre

ble det hevdet at det anførte inntektsnivået var for høyt og vist til at klageren selv hadde to festetomter i området som ble betalt med ca. kr 1500,- i året. Endelig ble den tidligere anførselen om at fylkeslandbruksstyret ikke foretok en reell prøving av klagen, opprettholdt.

### **I mitt avsluttende brev til Fylkesmannen i Buskerud uttalte jeg:**

«Jordloven 12. mai 1995 nr. 23 § 2 første og annet ledd lyder:

«Denne loven gjeld for hele landet. Føresegnene i §§ 9 og 12 gjeld likevel ikkje for område som:

- a) I reguleringsplan eller utbyggingsplan etter plan- og bygningslova § 23-2 er lagt ut til anna føremål enn landbruk og fareområde.
- b) I bindande arealdel av kommuneplan er lagt ut til
  1. byggjeområde eller område for råstoffutvinning, eller
  2. landbruks-, natur- og friluftsområde der grunnutnyttinga er i samsvar med føresegner om spreidd utbygging som krev at det ligg føre utbyggingsplan før deling og utbygging kan skje.

Ved vedtak eller godkjenning av kommuneplan, reguleringsplan eller utbyggingsplan kan det gjerast vedtak av planmyndighetene om at føresegnene i §§ 9 og 12 skal gjelde for planområda eller avgrensa deler av dei.»

Bestemmelsen omtaler ikke disposisjonsplaner, og det er derfor spørsmål hvilken rettslig betydning disposisjonsplanen får i denne saken. Jeg vil først si noe om hvordan planen ble til og innholdet i den.

Disposisjonsplan for et område som inkluderte X ble utarbeidet allerede i 1968, men behandlingen ble ikke sluttført i samsvar med kommunens vedtekt til § 82 i bygningsloven 18. juni 1965 nr. 7. Den utarbeidede planen var likevel oppe til behandling i Buskerud landbruksselskap (fylkeslandbruksstyret) i 1970 og 1974 (en revidert plan). Jeg antar at dette var som et ledd i arbeidet med å få planen endelig sluttført. I protokoll fra et møte i fylkeslandbruksstyret 19. august 1970 het det om bl.a. eiendommen X, hvor det var planlagt 21 tomter:

«Buskerud fylkeslandbruksstyre godkjenner omsøkte utbyggingsområder utparsellert i hytte- tomter. Antall tomter og deres beliggenhet blir å avgjøre av Rollag bygningsråd.»

I protokollen fra flere møter i fylkeslandbruksstyret i mai 1974 heter det:

«B og C har utarbeidet en disposisjonsplan for følgende eiendommer:

-----

For de sistnevnte fire eiendommer er tomtene godkjent av Buskerud fylkeslandbruksstyre under saknr. 293/1970.

-----

Enstemmig vedtak: Buskerud fylkeslandbruksstyre godkjenner omsøkte tomter fradelt som punktfeste. Bebyggelse av tomtene må godkjennes av Rollag bygningsråd.»

En ajourført utgave av planen ble tatt opp til ny behandling i kommunen i 1976. Det fremgår at ajourføringen bygget på det opprinnelige forslaget fra 1968. Planen ble godkjent av kommunens bygningsråd i et møte 14. september 1977 og oversendt fylkesmannen i Buskerud 11. november 1977 til endelig avgjørelse. Jeg antar at planen da også hadde vært godkjent av kommunestyret, men dato for dette er ikke oppgitt. Fylkesmannen godkjente planen 24. januar 1978. Det fremgår av vedtaket at dette kunne påklages til Miljøverndepartementet, men det er ikke opplyst at dette ble gjort.

Det rettslige utgangspunkt er at disposisjonsplanen fortsatt har gyldighet. Jeg viser til overgangsregelen i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 § 119, hvor det fremgår at godkjent disposisjonsplan vedtatt i medhold av vedtekt til bygningsloven 18. juni 1965 nr. 7 § 82 kunne gjennomføres etter den nye lovens ikrafttreden dersom gjennomføringen var påbegynt. Etter det jeg forstår, var gjennomføringen av planen påbegynt da loven trådte i kraft.

Et spørsmål har vært om planen er innarbeidet i kommuneplanens arealdel, jf. § 2 første ledd bokstav b. I Miljøverndepartementets veileder (1998) om kommuneplanens arealdel heter det på s. 63 om innarbeiding av en disposisjonsplan:

- «Den kan avsettes som byggeområde. Jordloven trer da ut av kraft. Dersom det er ønskelig å ha styring med fradeling i området, kan det gjøres vedtak om at jordloven i dette området fortsatt gjelder, eller det tas inn en forutsetning om at arealet mellom hyttene er landbruksområde
- Alternativt er det mulig å vise området som landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF), med bestemmelser om utbygging med lokalisering og omfang som angitt i den vedtatte disposisjonsplanen.»

Kommunen skriver om dette i brev 10. juli 2001:

«Tomtene ligger i byggeområde i en godkjent disposisjonsplan fra 1978 (se vedlegg). I gjeldende kommuneplan (1991) har gamle disposisjonsplaner fortsatt gyldighet selv om plan-typen ikke kan sidestilles med en reguleringsplan.

I kommuneplanen (vedlegg) er området av-satt som vanlig LNF område, men deler av området ligger også innenfor et område der gjeldende bestemmelse er:

«Innenfor disse områdene kan hyttebebyggelse tillates, men det skal likevel tas hensyn til vilt, friluftsliv, landskap, landbruksinteresser og grunnforhold i området. Enhver bebyggelse skal være etter reguleringsplan.»

Når det gjelder spørsmålet om disposisjonsplanen er innarbeidet i kommuneplanens arealdel og

lagt ut til LNF område «der grunnutnyttinga er i samsvar med føresegner om spreidd utbygging som krev at det ligg føre utbyggingsplan før deling og utbygging kan skje», jf. lovens § 2 første ledd bokstav b nr. 2, forstår jeg det slik at kommunen mener disposisjonsplanen ikke samsvarer med en «utbyggingsplan» (bebyggelsesplan) og at unntaket fra virkeområdet for jordloven § 2 derfor ikke kommer til anvendelse på det området som saken her gjelder.

Klageren har imidlertid anført at disposisjonsplanen må kunne likestilles med en reguleringsplan, jf. lovens § 2 første ledd bokstav a. Kommunen og fylkesmannen har ikke kommentert dette. I forarbeidene til jordloven § 2 er disposisjonsplaner ikke omtalt. Heller ikke i den tidligere jordloven 18. mars 1955 nr. 2 § 2 som også gjaldt lovens virkeområde og forarbeidene til denne, var disposisjonsplaner nevnt. Jeg har for øvrig ikke funnet holdepunkter for at disposisjonsplaner i medhold av den tidligere jordloven generelt sett ble likestilt med reguleringsplaner. I ombudsmannssak 1976–0355, gjengitt i årsmeldingen for 1977, som gjaldt hytteplassering i område med disposisjonsplan, uttalte ombudsmanen:

«Betegnelsen «disposisjonsplan» har neppe et helt klart definert innhold. Betegnelsen finnes ikke i bygningsloven, og det kan heller ikke ellers sees å være fastlagt nærmere hvilke krav som skal stilles til en disposisjonsplan.»

Unntaket i lovens § 2 første ledd bokstav a har sammenheng med at landbruksmyndighetene vil ha vært med på å utarbeide de planer som der er nevnt – reguleringsplaner og bebyggelsesplaner (utbyggingsplaner) – og at det da ikke er ansett for å være nødvendig at de samme myndighetene ser på spørsmålene på nytt. I klagerens sak ble en disposisjonsplan for området godkjent av Buskerud landbruks-selskap (fylkeslandbruksstyret) i 1974. Etter jordloven 18. mars 1955 nr. 2 § 55 var det fylkeslandbruksstyret, med Landbruksdepartementet som klageinstans, som avgjorde saker om deling. Dette taler for at disposisjonsplanen i saken her bør kunne sidestilles med en reguleringsplan. Som redegjort for ovenfor, ble planen imidlertid behandlet i fylkeslandbruksstyret før planen var slutført i samsvar med den gjeldende vedtekten til § 82 i bygningsloven 18. juni 1965 nr. 7. Det kommer ikke klart frem av dokumentene hvilke endringer kommunen gjorde i planen fra den var til behandling i fylkeslandbruksstyret i 1974 og frem til endelig godkjenning av fylkesmannen i 1978. Videre kommer det ikke klart frem av behandlingen i fylkeslandbruksstyret om disposisjonsplanen også ble vurdert i forhold til de formål jordloven av 1955 skulle ivareta og herunder spesielt vilkårene i jordloven § 55 om fradeling. Det kan heller ikke sees å ha vært foretatt en konkret, individuell vurdering av de to aktuelle tomtene.

Planen synes imidlertid å ha vært grundig be-

handlet før vedtakelsen i 1978. Om behandlingen var så grundig og omfattende at den rettslig sett bør kunne sidestilles med en reguleringsplan, slik disse ble behandlet i det aktuelle tidsrommet, har jeg ikke fullt ut faktisk grunnlag for å uttale meg om. I dom fra Høyesterett (Rt. 1980 s. 193) hvor spørsmålet var om en kommune i forhold til deltakere i et setersameie var bundet av bygningsrådets godkjenning av en disposisjonsplan for 70 hytter, heter det om problemstillingen:

«Etter de vedtekter som trådte i kraft 13. mai 1975 kreves det reguleringsplan som forutsetning for å kunne bygge hytte i kommunen. Jeg finner i denne forbindelse ikke grunn til å gå nærmere inn på forskjellen mellom disposisjonsplaner og reguleringsplaner, og om den disposisjonsplan som ble godkjent i 1970 etter sitt innhold kan likestilles med en reguleringsplan. Jeg finner heller ikke grunn til å gå inn på de forhold som knytter seg til den manglende sluttbehandling av planen. Selv om planen var blitt godkjent etter reglene i bygningsloven § 27 nr. 3 og 4 og etter sitt innhold kunne ha vært godkjent som reguleringsplan, kan setersameiet, etter mitt skjønn, ikke hevde at det i dag, reelt sett, allerede har en slik plan og derfor har krav på byggetillatelse.»

Etter denne gjennomgangen finner jeg at det er tvil knyttet til spørsmålet om disposisjonsplanen i denne saken kan likestilles med en reguleringsplan. Tvilen er særlig knyttet til det forhold at disposisjonsplanen på et tidspunkt ble godkjent av fylkeslandbruksstyret, som var samme instans som behandlet søknader om fradeling. Jeg viser også til at problemstillingen jeg her har skissert ikke synes å ha vært vurdert og tatt stilling til av kommunen og fylkeslandbruksstyret under behandlingen av delingssøknadene.

Jeg finner etter dette at «det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 § 10 annet ledd i.f., og må derfor be om at landbruksmyndighetene behandler saken på nytt. Jeg ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

Med den konklusjon jeg foran er kommet til vedrørende disposisjonsplanens betydning, er det ikke grunn for meg til å gå inn på den konkrete vurderingen etter jordloven § 12.»

## 62.

### Spørsmål om usaklig forskjellsbehandling ved søknad om deling av eiendom

(Sak 2000–1959)

*Klagerne hadde fått avslag på søknad om å få fradele en parsell på 400 m<sup>2</sup> fra en stølseiendom som inngikk som ett av tre bruksnummer i et sameie. Endelig avgjørelse ble fattet av Statens landbruksfor-*

*valtning som stadfestet fylkeslandbruksstyrets avslag. I 1999 hadde fylkeslandbruksstyret gitt tillatelse til fradeling av en parsell på 1,6 dekar fra en av de andre eiendommene i sameiet.*

*Selv om Statens landbruksforvaltning mente at tillatelsen fra 1999 ikke skulle ha blitt gitt, fant ombudsmannen at avgjørelsen ikke var i strid med loven og at den syntes å ligge innenfor de skjønnsmessige vilkårene i jordloven § 12. Det måtte videre kreves at fylkeslandbrukskontorets praksis etter loven var konsekvent. De faktiske og rettslige parallellene mellom sakene var av en slik karakter at det kunne virke som det hadde skjedd en usaklig forskjellsbehandling. Statens landbruksforvaltning ble etter dette bedt om å vurdere saken på nytt.*

*Statens landbruksforvaltning omgjorde etter dette vedtaket og gav samtykke til fradeling.*

A klaget til ombudsmannen over et vedtak fra Statens landbruksforvaltning (SLF) som stadfestet fylkeslandbruksstyrets avslag på en søknad om fradeling av en parsell på 400 m<sup>2</sup> fra en stølseiendom. Eiendommen gikk inn i et sameie bestående av tre forskjellige gårds- og bruksnummer. Fylkeslandbruksstyret hadde i 1999 innvilget en søknad om fradeling av en parsell på 1,6 dekar fra en av de andre eiendommene i sameiet. SLF hadde selv lagt til grunn at sakene hadde «svært mange likhetstrekk», men at det ikke forelå usaklig forskjellsbehandling fordi avgjørelsen fra 1999 var fattet i strid med gjeldende praksis.

Ombudsmannen bad SLF redegjøre for hvorfor vedtaket fra 1999 var i strid med gjeldende praksis, og i hvilken utstrekning denne praksis var konsekvent. Videre ble SLF bedt om å redegjøre for hvilke hensyn som kunne begrunne at den skjønnsmessige vurderingen av delingssøknadene fikk forskjellig utfall i de to sakene.

SLF viste til at det ikke forelå samfunnsinteresser av større vekt for fradelingen i 1999, og at fradeling heller ikke hadde vært forsvarlig ut fra den avkastning eiendommen kunne gi. Videre fremholdt SLF:

«Statens landbruksforvaltning mener den praksis en som klageorgan fører på dette området er konsekvent og i tråd med jordloven og de retningslinjer Landbruksdepartementet har gitt for praktiseringen av denne. En er imidlertid klar over at praksis i delingssaker der kommunen og fylkeslandbruksstyret har fått delegert myndighet kan variere noe. Dersom det blir gitt samtykke til fradeling i strid med retningslinjer og praksis i slike saker, vil Statens landbruksforvaltning kunne omgjøre vedtaket, jf. forvaltningsloven § 35. Som oftest vil ikke kommunen eller fylkesmannens landbruksavdeling begjære vedtaket omgjort og da vil heller ikke vedtaket bli kjent for Statens landbruksforvaltning. Dette kan likevel ikke ha som konsekvens at en må samtykke i andre fradelinger i strid med praksis fordi kommunen eller fylkeslandbruksstyret ikke forholder

seg til jordloven, retningslinjer og praksis på en korrekt måte.»

SLF mente at de to sakene ikke skulle hatt forskjellig utfall. Dette ble begrunnet på følgende måte:

«En mener det ikke i noen av sakene er forsvarlig å gi samtykke til fradeling ut fra hensynet til avkastningen eiendommen kan gi, jf jordloven § 12. Videre vil deling kunne føre til drifts- og miljømessige ulemper ved at det opprettes en fritt omsettelig fritidsbolig inne i et landbruksområde. Det vil også kunne føre til arronderingsmessige ulemper for resteiendommen. Sistnevnte ulemper kan vel sies å være noe mindre i sak 66/1999 der omsøkte parsell var adskilt av en vei fra resten av seterparsellen. Dette ville likevel ikke vært utslagsgivende slik at deling ville vært nektet i begge sakene dersom Statens landbruksforvaltning hadde behandlet dem.»

Etter at A hadde kommentert svaret fra SLF, kom landbruksforvaltningen tilbake til saken og fastholdt at vilkårene for deling etter jordloven § 12 annet ledd ikke var oppfylt i saken fra 1999. Det ble derfor hevdet at vedtaket «ligger utenfor de retningslinjer og den praksis som foreligger på området».

### **I mitt avsluttende brev til Statens landbruksforvaltning uttalte jeg:**

«Det følger av jordloven 12. mai 1995 § 12 første ledd at en eiendom som «er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk» ikke kan deles uten samtykke fra departementet. Vilkaene for å kunne gi slikt samtykke går fram av § 12 annet ledd som lyder:

«Departementet kan gi samtykke dersom samfunnsinteresser av stor vekt taler for det, eller deling er forsvarleg ut frå omsynet til den avkastning eignedomen kan gi. Ved avgjerd skal det mellom anna takast omsyn til om deling kan føre til drifts- og miljømessige ulemper for landbruket i området. Det skal òg takast omsyn til godkjente planer som ligg føre etter plan- og bygningslova og omsynet til kulturlandskapet.»

Etter lovens forarbeider er formålet med delingsforbudet å hindre deling av landbrukseiendommer som kan skade mulighetene for forsvarlig drift av eiendommen i fremtiden, jf. Ot.prp. nr. 72 (1993–94). Siktemålet er å verne om de inntektsmulighetene eiendommen har på lang sikt. Dette omfatter ikke bare inntektsmuligheten av produksjon av landbruksprodukter på eiendommen, men også virksomhet som kan være aktuell som tillegg til tradisjonell landbruksdrift.

Brukets driftsøkonomi er en samfunnsinteresse som får betydning i forhold til vurderingen av om deling er forsvarlig ut fra eiendommens avkastningsmuligheter. Etter forarbeidene skal det legges avgjørende vekt på eiendommens fremtidige drift og ikke på hva som vil være privatøkonomisk lønnsomt for eieren i øyeblikket, jf. Ot.prp. nr. 72 på s. 83.

SLF har ikke funnet at det foreligger samfunnsinteresser av større vekt som taler for deling i denne saken. Det er vist til at klagerens ønske om å benytte den fradelte parsellen som låneobjekt for finansiering av restaurering av seterbua for utleie, ikke kan ha betydning for spørsmålet om deling etter jordloven.

SLF har videre sluttet seg til fylkeslandbruksstyrets syn om at fradeling ikke kan anses forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi. Det er lagt til grunn at eiendommen vil miste noe av sitt ressursgrunnlag ved en fradeling. SLF har ikke lagt avgjørende vekt på den nåværende bruk av eiendommen, men bygget på at det vil kunne være påregnelig med seterhus i forbindelse med driften i fremtiden. I brev til ombudsmannen er det videre vist til at seterbua kan gi inntekter som utleieobjekt. SLF har også vist til at parsellen ved en deling blir fritt omsettelig, og at det derved på lengre sikt vil kunne oppstå konflikter mellom landbruksinteresser og fritidsinteresser.

Drift på eiendommen «Nordre Kveta» er i dag etter det opplyste juletreproduksjon, skogsdrift, produksjon og salg av fôr samt bortleie av jakt- og fiskerettigheter med hytte. Av saksdokumentene går det videre fram at deler av bebyggelsen på setervollen har vært brukt til utleie. I klagen hit er det opplyst at formålet med fradelingssøknaden var å skaffe kapital til opprustning av gården og setra gjennom belåning og inntekter fra utleie av seterhuset. Inntekt fra utleie er således en del av gårdens fremtidig ressursgrunnlag og et eventuelt salg av den fradelte parsellen vil kunne svekke avkastningen på lang sikt. Det finnes imidlertid også andre seterhus på eiendommen, noe som svekker betydningen av dette forholdet.

Slik saken fremstår etter undersøkelsen herfra, legger jeg til grunn at SLF isolert sett har foretatt en forsvarlig vurdering av delingssaken innenfor rammen av jordloven § 12 og i samsvar med Landbruksdepartementets retningslinjer i rundskriv M-34/95. Hvorvidt samtykke skal gis, vil for øvrig i siste omgang bero på en nærmere skjønsmessig vurdering av forholdene i den enkelte sak, jf. at departementet etter § 12 «kan» gi samtykke til deling. Slike skjønsmessige avgjørelser kan bare kritiseres dersom avgjørelsen må anses «ugyldig eller klart urimelig», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 § 10 annet ledd.

Spørsmålet som volder tvil i saken er forskjellsbehandlingen mellom denne saken og fylkeslandbruksstyrets vedtak i sak 66/1999.

I den offentlige forvaltning gjelder det ulovfestede prinsipp om at like saker skal behandles likt, dvs. at usaklig forskjellsbehandling kan medføre at et vedtak er ugyldig. Likhetsprinsippet bygger på generelle rettferdsforestillinger og innebærer at de forvaltningsavgjørelser som fattes, må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og



rettssikkerhet. Når det skal tas stilling til spørsmål om forvaltningen har utøvet forskjellsbehandling, er det ikke nødvendigvis noe galt med den enkelte avgjørelse isolert sett. Feilen kan ligge i at forvaltningen ikke kan gi noen saklig grunn for ikke å følge en konsekvent praksis. For at en anførsel om forskjellsbehandling skal kunne føre fram, er det en forutsetning at det dreier seg om direkte sammenlignbare saker.

Anførselen om usaklig forskjellsbehandling er knyttet til at Fylkeslandbruksstyret i Buskerud 22. mars 1999 i sak 66/1999 gav samtykke til fradeling av 1,6 dekar med påstående seterbu/hytte fra gnr 22 bnr 1 «Bjerkeflaata». Parsellen ligger i samme stølsområde og er en del av det samme sameiet som As parsell (Trolltjernstulsameiet). Fylkesmannens landbruksavdeling innstilte på å nekte fradeling, men fylkeslandbruksstyret la til grunn at delingen i denne saken kunne anses forsvarlig ut fra den avkastning eiendommen kunne gi. Da vedtaket ble fattet, ble det ikke gitt noen nærmere begrunnelse for denne vurderingen. Under klagebehandlingen av As sak, der forskjellsbehandling ble påberopt, la fylkeslandbruksstyret til grunn at den fradelt parsellen i sak 66/1999 lå adskilt fra resten av bebyggelsen på setervollen og på andre siden av veien. Det ble videre anført at arronderingsmessige forhold ikke gjorde fradeling ugunstig for resteiendommen.

I forbindelse med behandlingen av As sak her har SLF lagt til grunn at fradeling i sak 66/1999 ikke ville være forsvarlig ut fra den avkastning eiendommen kan gi, og fremholdt på samme måte som i klagevedtaket – at fylkeslandbruksstyrets vedtak i sak 66/1999 ikke var i samsvar med gjeldende praksis og retningslinjer i rundskriv M-34/95. Samtykke til fradeling skulle etter SLFs mening derfor ikke vært gitt i denne saken. SLF har også vist til at deling i begge sakene vil kunne føre til drifts- og miljømessige ulemper for landbruket i området ved at det opprettes en fritt omsettelig fritidsbolig inne i et landbruksområde. SLF har også presisert at det ikke er grunn til å forskjellsbehandle de to sakene selv om parsellen i sak 66/1999 ligger på andre siden av veien i sameiet.

På spørsmål herfra har SLF anført at den praksis SLF fører som klageorgan er konsekvent. Det er imidlertid erkjent at praksis i delingssaker der kommune og fylkeslandbruksstyret har fått delegert myndighet, kan variere noe. Ombudsmannen har ikke tilstrekkelig oversikt over fylkeslandbruksstyrets praksis i slike saker til å ta stilling til dette spørsmålet. Det forhold at kommunens landbruksnemnd og fylkesmannens landbruksavdeling innstilte på avslag, kan sies å støtte argumentasjonen fra SLF. Det er imidlertid vedtaksorganet selv, i dette tilfellet fylkeslandbruksstyret, som har ansvar for å sikre at like tilfeller behandles likt, jf. i denne sammenheng ombudsmannens årsmelding for 1992 s. 154 (på s. 57). Slik denne saken er opplyst, er det klare holdepunk-

ter for at så ikke har vært tilfelle i disse to sakene. Jeg viser til at begge parsellene er en del av det samme setermiljøet og begge eiendommene inngår i Trolltjernstulsameiet. Det er også opplyst at begge eiendommene i tillegg har andre seterhus som det kan drives utleie, eventuelt seterdrift, fra. I tillegg til den geografiske nærhet, parallellitet når det gjelder parsellenes bruk og karakter samt begrunnelse for delingssøknadene, ligger avgjørelsene også nær hverandre i tid. Det er således ikke holdepunkter for å anta at avslaget i As sak har sammenheng med en endring i praksis fra fylkeslandbruksstyrets side.

SLF har forsvart sitt klagevedtak med at fylkeslandbruksstyrets vedtak i sak 66/1999 er i strid med jordloven og departementets retningslinjer, og derfor ikke kan gi A krav på delingstillatelse i den foreliggende saken. Jeg er enig med SLF i at dette rettslig sett er riktig utgangspunkt. Forholdet må imidlertid vurderes konkret i forhold til lovgrunnlaget og avgjørelsens karakter. Lovvilkårene i jordloven § 12 er skjønnsmessige og krever en konkret vurdering. Dette åpner for at praksis på bakgrunn av lov og retningslinjer vil kunne variere noe, uten at avgjørelsen av den grunn må anses rettsstridig og ugyldig.

Det sentrale spørsmålet i begge delingssakene har vært om fradeling vil kunne være forsvarlig ut fra den avkastning eiendommene kan gi. Dette vil som nevnt bero på et skjønn. Det må imidlertid være klare holdepunkter for å karakterisere utfallet av slike vurderinger som feil som medfører at vedtaket anses ugyldig. Jeg kan ikke se at fylkeslandbruksstyrets avgjørelse i sak 66/1999 er så markert i strid med praksis at den ikke har hjemmel i lovens skjønnsmessige vilkår. I så fall burde fylkesmannens landbruksavdeling anmodet SLF om å omgjøre delingssamtykket slik at det ikke ble fattet vedtak i strid med jordloven og departementets retningslinjer. Når det ikke er tilstrekkelige holdepunkter for at avgjørelsen i sak 66/1999 var i strid med jordloven, må det kreves at fylkeslandbruksstyrets praksis er konsekvent. As sak synes på relevante punkter, faktiske og rettslige, å være parallell med sak 66/1999, men fikk likevel et annet utfall. Det kan på denne bakgrunn virke som det i forhold til A har skjedd en usaklig forskjellsbehandling.

Jeg har etter dette kommet til at det «knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Jeg har derfor funnet grunn til å be SLF om å vurdere saken på nytt. Jeg ber om å bli holdt orientert om utfallet av den fornyede vurdering av saken.»

Statens landbruksforvaltning kom etter en fornyet vurdering til at fylkeslandbruksstyrets vedtak representerte en usaklig forskjellsbehandling til skade for A. Vedtaket ble på den bakgrunn omgjort og det ble gitt samtykke til fradeling av en parsell på 0,4 daa med påstående seterbu.

## Reindrift og annen næringsvirksomhet

### 63.

#### Undersøkelse av praktiseringen av forvaltningsloven i Reindriftsforvaltningen

(Sak 2000–1505)

*Med bakgrunn i en rekke klagesaker innenfor Reindriftsforvaltningens område, besluttet ombudsmannen i 2000 å iverksette en nærmere undersøkelse av saksbehandlingen ved Reindriftsforvaltningen i Alta. Alle vedtak i saker for 1999 og 2000 på fire utvalgte saksområder ble valgt ut og gjennomgått, for å få kunnskap om Reindriftsforvaltningens saksbehandling i forhold til forvaltningslovens saksbehandlingsregler og prinsipper om god forvaltningsskikk. Det ble avdekket brudd på flere saksbehandlingsregler, herunder sen saksbehandling og manglende informasjon om forventet saksbehandlingstid. Det ble heller ikke gitt tilstrekkelig veiledning om retten til å få dekket saksomkostninger, jf forvaltningsloven § 36. Undersøkelsen avdekket mangler i Reindriftsforvaltningens journalføringsrutiner og rutiner for restanseoppfølging. Ombudsmannen bad derfor om at arbeidet med nytt arkivsystem ble prioritert. Han bad også Reindriftsforvaltningen vurdere tiltak for å bedre informasjonen knyttet til årlige endringer i regelverket for de økonomiske tilskuddsordningene. Reindriftsforvaltningen lokalt og sentralt ble dessuten kritisert for noe uklar praksis omkring avvisning og avslag, og for å stille søknader i bero.*

#### Nedenfor gjengis ombudsmannens avsluttende rapport fra undersøkelsen:

##### «1. Innledning

Med bakgrunn i en del klagesaker ved mitt kontor innenfor Reindriftsforvaltningens område, besluttet jeg å iverksette en nærmere undersøkelse av saksbehandlingen ved Reindriftsforvaltningen i Alta, jf. brev herfra 2. november 2000. Siktemålet med undersøkelsen var å få kunnskap om Reindriftsforvaltningens saksbehandling på noen utvalgte saksområder, særlig i forhold til forvaltningslovens saksbehandlingsregler og prinsipper om å behandle saker i samsvar med god forvaltningsskikk.

Et orienteringsmøte ble holdt i Reindriftsforvaltningens lokaler i Alta 31. januar 2001. Til stede på møtet var reindriftssjefen og to medarbeider fra Reindriftsforvaltningen. I tillegg deltok tre medarbeidere fra mitt kontor. Reindriftssjefen orienterte generelt om reindriftsnæringen. Han redegjorde også for organiseringen av reindriftsforvaltningen, og om ulike spørsmål og utfordringer av betydning for forvaltningen av reindriften.

Med utgangspunkt i de undersøkelser som ble foretatt, bad jeg om Reindriftsforvaltningens redegjørelse om enkelte spørsmål i brev 20. juni 2001.

Reindriftsforvaltningen besvarte henvendelsen 31. august 2001.

##### 2. Sammendrag

Undersøkelsen av saken herfra har vært tilrettelagt for sakstyper der det fremmes søknad fra den enkelte reineier. Dette har medført at undersøkelsen har omfattet mange sentrale og grunnleggende saksbehandlingsregler etter forvaltningsloven, men ikke alle. Det kan være særlig grunn til å nevne at undersøkelsen og sakstypene i hovedsak ikke har vært tilrettelagt for spørsmål om forhåndsvarsel og plikt til å opplyse saken best mulig, jf. forvaltningsloven §§ 16 og 17.

Det fremgår av mine bemerkninger til de enkelte punkter under hovedpunkt 5 at det er grunnlag for å kritisere brudd på flere saksbehandlingsregler. I tillegg har jeg påpekt at det for enkelte forhold synes å være utilstrekkelige rutiner og mer gjennomgående feil.

Undersøkelsen har avdekket varierende saksbehandlingstid. Jeg har anbefalt Reindriftsforvaltningen å korte ned saksbehandlingstiden på klager som gjelder produksjonstilskudd. Videre har jeg uttalt kritikk for sen saksbehandling lokalt og sentralt i enkelte reinmerkesaker og saker om omfattende tap av rein. Rutiner for å sende foreløpig svar er ikke tilfredsstillende fulgt opp, og det synes ikke å være tilfredsstillende rutiner for å sende forsinkelsesmeldinger.

De vedtakene som undersøkelsen omfatter var begrunnet, og forvaltningslovens krav til begrunnelsens innhold synes å ha vært oppfylt. Det synes også å være rutiner for opplysning om klageadgang ved utsendelsen av vedtakene. Derimot ser rutinene for å opplyse om retten til å få dekket saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 ut til å være mangelfulle.

Inhabilitet og usaklig forskjellsbehandling kan sees bare å ha vært påberopt i et fåtall av sakene. Jeg har ikke merknader til Reindriftsforvaltningens saksbehandling knyttet til disse innsigelsene, men har heller ikke hatt som siktemål å vurdere realiteten i anførselene.

Som følge av mangler i Reindriftsforvaltningens journalføringsrutiner og rutiner for restanseoppfølging, har jeg bedt om at arbeidet med innføring av nytt arkivsystem må prioriteres. Jeg har også bedt Reindriftsforvaltningen vurdere tiltak for å bedre informasjonen knyttet til årlige endringer i regelverket for de økonomiske tilskuddsordningene.

Jeg har avslutningsvis kritisert Reindriftsforvaltningen lokalt og sentralt for en noe uklar praksis omkring avvisning og avslag.

##### 3. Kort om undersøkelsene

Utgangspunktet for undersøkelsene herfra har vært at tre medarbeidere fra mitt kontor besøkte Rein-

driftsforvaltningen i Alta fra 30. januar til 1. februar 2001. De gjennomgikk da alle klagesaker for 1999 og 2000 på fire ulike saksområder. Saksområdene var valgt ut på forhånd. De saksområdene som ble valgt ut, var saker om produksjonstilskudd (21 saker), innløsning av driftsenhet (22 saker), erstatning for omfattende tap av rein (21 saker) og registrering av reinmerke (11 saker). Det samlede undersøkelsesmaterialet utgjorde således 75 saker.

Utvelgelsen av hvilke saksområder som skulle undersøkes ble gjort ut fra et ønske om å dekke områder som representerte vedtakskompetanse og klageorgan på ulike nivåer i den lokale og sentrale reindrifftsforvaltningen. Klagesakene ble gjennomgått med sikte på å vurdere Reindrifftsforvaltningens saksbehandling i søknadsfasen og klagefasen.

I tillegg til undersøkelsen av klager på de fire nevnte saksområdene ble det oversendt 13 saker til mitt kontor der Reindrifftsstyret var klageinstans. Da sakene gjaldt rettighets spørsmål av ulik karakter, viste de seg å være mindre egnet for systematisk undersøkelse. I tillegg angikk disse sakene ikke bare forholdet mellom Reindrifftsforvaltningen og den enkelte reindrifftsutøver, men også forholdet mellom de ulike utøverne i næringen. Gjennomgangen av disse sakene har likevel gitt meg nyttig informasjon om Reindrifftsforvaltningens saksbehandling. Sakene utgjør således en del av mitt erfaringsmateriale, i likhet med andre klager på Reindrifftsforvaltningen som har vært til behandling på mitt kontor.

#### **4. Resultater av undersøkelsen – ombudsmannens spørsmål og reindrifftsforvaltningens svar**

##### *4.1 Produksjonstilskudd*

Ut fra arkiverte saker om produksjonstilskudd for årene 1999 og 2000 ble det gjennomgått 21 saker. Sakene gjaldt klager på reindrifftsagronomens vedtak om produksjonstilskudd.

##### *4.1.1 Kort om regelverket*

Med hjemmel i Stortingets årlige vedtak om reindrifftsavtalen fastsetter Landbruksdepartementet regler om produksjonstilskudd i forskrift om tilskudd til driftsenheter og tamreinlag. For driftsåret 1999/2000 ble forskriften fastsatt 17. juni 1999. Reindrifftsagronomen i det enkelte reinbeiteområde avgjør søknad om produksjonstilskudd (§ 15). Reindrifftsagronomens vedtak kan påklages til Reindrifftssjefen (§ 17). Søknad fremmes i forbindelse med innlevering av Melding om reindrift, og søknadsfristen er 1. april hvert år.

##### *4.1.2 Saksbehandlingstid*

De gjennomgåtte saker viser at reindrifftsagronomens saksbehandlingstid varierte mellom to og tre må-

neder. Av vedtakene i førsteinstans ble de fleste fattet etter to måneder.

Det var større forskjeller i saksbehandlingstiden i klagefasen. Reindrifftssjefens behandling av klager på vedtak om produksjonstilskudd varierte mellom en og fire og en halv måned. Seks klagesaker var ferdigbehandlet innen en måned, mens ti saker hadde en saksbehandlingstid på tre til fire måneder.

Totalt sett viste de gjennomgåtte saker en variasjon av saksbehandlingstiden fra søknad til endelig vedtak på mellom fire og syv måneder. Hele åtte saker hadde en total saksbehandlingstid på syv måneder.

Selv om det kan være ulike årsaker til at noen saker om produksjonstilskudd tar lengre tid å behandle enn andre, ble Reindrifftsforvaltningen bedt om å opplyse om den totale saksbehandlingstiden for søknader om produksjonstilskudd ble ansett for å være tilfredsstillende. Jeg bad også Reindrifftsforvaltningen redegjøre for årsaken til variasjonene i saksbehandlingstiden i klagesakene. Det ble videre reist spørsmål om Reindrifftsforvaltningen har målsettinger om maksimal saksbehandlingstid i saker om produksjonstilskudd.

Fra Reindrifftsforvaltningens svar siteres:

«Reindrifftsforvaltningen har den målsetting at produksjonstilskuddene skal være utbetalt innen 1. juli. Denne målsettingen har stått i over 10 år. Utbetalingene skjer i løpet av juni måned. I de siste fire årene har utbetalingene skjedd i slutten av juni d.v.s. ca 14 dager lenger behandlingstid. Endringer i regelverk har krevet større arbeider i databasen og databehandlingsverktøyet, saksbehandling og kontrollen av opplysninger og bilag har gitt økt arbeidsmengde. Sluttdato for saksbehandling varierer noe fra kontor til kontor avhengig av mengden søknader, kapasitet og kvalitet på søknadene. Saksbehandlingstiden for produksjonstilskuddssøknadene er generelt forsvarlig, men bør i snitt kortes med 14 dager.»

Reindrifftsforvaltningen hadde ingen generell forklaring på årsakene til variasjonene i saksbehandlingstiden i klagesakene. Det ble vist til at klagesakene kom inn i tiden for ferieavvikling, og at forvaltningen i samme periode også hadde arbeid med forberedelse av saker til møter i områdestyrene og Reindrifftsstyret i begynnelsen av september hvert år.

##### *4.1.3 Foreløpig svar*

Ut fra de dokumentene som ble gjennomgått, har undersøkelsen avdekket at reindrifftsagronomene ikke har sendt foreløpig svar om forventet saksbehandlingstid i noen av sakene. Saksbehandlingstiden i alle sakene var minst to måneder.

Under Reindrifftsforvaltningens klagebehandling ble det sendt foreløpig svar i tre saker. I de øvrige sakene synes det ikke å være sendt foreløpig svar om forventet saksbehandlingstid. Undersøkelsen avdek-

ket videre at de tre klagesakene ikke ble avgjort innen den oppgitte saksbehandlingstiden. Det ble ikke sendt orientering til klagerene om forsinkelsen.

Med henvisning til forvaltningsloven § 11 a ble Reindrifftsforvaltningen bedt om å redegjøre for sine rutiner med å sende foreløpig svar. Det ble videre reist spørsmål om det er blitt gitt veiledning/informasjon til reindrifftsagronomene om forvaltningslovens regler om saksbehandlingstid og plikt til å sende foreløpig svar og forsinkelsesmelding.

Om dette het det i Reindrifftsforvaltningens svar:

«Det er flere ganger instruert om å gi foreløpig svar, skriftlig bl.a. i brev 14.9.98 og muntlig. Vi er likevel ikke fornøyd med vår egen praksis på dette området.»

#### 4.1.4 Begrunnelse/opplysning om klageadgang

Søknader om produksjonstilskudd blir behandlet maskinelt av reindrifftsagronomene basert på reineiernes opplysninger i reindrifftsmeldingen. Av maskinutskriftene gikk det i tilfelle av avslag fram hvorfor søknaden var blitt avslått.

Undersøkelsen klargjorde at det også i klagesakene ble gitt begrunnelse for vedtakene i tråd med forvaltningsloven § 24. I begrunnelsene ble det vist til de reglene vedtaket bygget på, samt kort redegjort for sakens faktum, jf. forvaltningsloven § 25.

Etter forvaltningsloven § 27 tredje ledd skal det gis opplysning om klageadgang når en søker gis underretning om et vedtak. Gjennomgangen av klagesakene viste at det ikke var opplyst om klageadgang i åtte av sakene. I fem saker var dette opplyst. Av dokumentene i de resterende sakene var det av ulike årsaker ikke mulig å ta stilling til om det var opplyst om klageadgang. Uansett avdekket undersøkelsen at det ikke ble opplyst om klageadgang i et flertall av sakene der søknadene om produksjonstilskudd ble avslått.

Reindrifftsforvaltningen ble bedt om å kommentere forholdet, samt redegjøre for hvilke rutiner som finnes for å søke å sikre at det gis opplysninger om klageadgang. Det ble også reist spørsmål om det finnes generelle retningslinjer til reindrifftsagronomene på dette punktet.

Fra Reindrifftsforvaltningens svar siteres:

«Meddelelse av vedtak på søknad om produksjonstilskudd oversendes søker med standardbrev der det opplyses om klageadgang. Det er mulig at dette brev ikke vedlegger alle saker som Sivilombudsmannen har gjennomgått. Disse standardbrevene oversendes ikke alltid til Reindrifftsforvaltningen i Alta, men ligger ved det enkelte kontor. Vi anser dette å være en sannsynlig forklaring på hvorfor ikke slikt dokument vedlegger disse sakene. Samtlige kontorer er vel kjent med fvl. § 27 og det er ingen grunn til at en klagerett ikke meddeles. Vi har sjekket med samtlige kontorer som bekrefter at klageadgang meddeles når melding om vedtak sendes ut.»

#### 4.1.5 Inhabilitet/forskjellsbehandling

Undersøkelsen viste at inhabilitet var blitt påberopt i fem klagesaker. I sakene ble det anført at reindrifftsagronomen var inhabil. Klagesakene ble behandlet av Reindrifftssjefen uten innstilling fra reindrifftsagronomen. Anførselen om inhabilitet ble vurdert av Reindrifftssjefen. Det ble konkludert med at en eventuell saksbehandlingsfeil ikke hadde påvirket vedtakets innhold og at eventuell inhabilitet uansett ble reparert under behandlingen i klageinstansen.

Usaklig forskjellsbehandling ble påberopt i to saker. Anførselen ble vurdert, og det ble konkludert med at tilfellene ikke var sammenlignbare.

#### 4.1.6 Veiledning om regelverket

I henhold til Hovedavtalen for reindrifftsneringen 26. februar 1993, inngås reindrifftsavtalen årlig mellom Norske Reindrifftssamers Landsforbund og Landbruksdepartementet. Landbruksdepartementet fastsetter forskrift i medhold av reindrifftsavtalen med virkning fra et tidspunkt i perioden juni til august hvert år. Regelverket om de økonomiske virkemidlene etter reindrifftsavtalen er til dels kompliserte.

Årlige endringer, presiseringer eller justeringer kan også føre til at regelverket blir vanskelig tilgjengelig for den enkelte reindrifftsutøver. Reindrifftsforvaltningen ble derfor bedt om å redegjøre for hvilken informasjon som generelt gis den enkelte reindrifftsutøver om regelverket, endringer i regelverket og eventuelle konsekvenser for næringen.

Til dette uttalte Reindrifftsforvaltningen følgende:

«Når nye forskrifter om produksjonstilskudd blir gitt gis det normalt en generell orientering i Reindrifftsnytt som alle driftsenhetene mottar. Enkelte kontorer inviterer distriktene til informasjonsmøter. Slaktekrav blir meddelt hver enkelt driftsenhet i august/september inneværende driftsår. Ved utsendelse av Melding om reindrifft med søknad om produksjonstilskudd vedlegges veiledning om utfylling slik vedlegg viser.»

Gjennomgangen av saker om produksjonstilskudd for 1999 og 2000 gav grunn til å reise spørsmål om Reindrifftsforvaltningen hadde oppfylt veiledningsplikten i to konkrete saker. To driftsenheter i et nærmere angitt reinbeitedistrikt var i 1998 blitt godkjent som driftsenheter under oppbygging i tre år etter forskrift om driftsenheter under oppbygging 3. februar 1992. Forskriften ble opphevet i august 1998. Innehaverne av de to driftsenheter fikk deretter avslag på søknad om produksjonstilskudd for driftsåret 1999/2000 fordi slaktekravet på minimum 800 kg ikke var blitt oppfylt. Driftsenhetene ble også slettet av produksjonsregisteret fordi de ikke hadde innlevert slakt de siste tre driftsårene.

Reindrifftsforvaltningen ble bedt om å opplyse hvilke konsekvenser avviklingen av forskriften fikk

for driftsenheter som allerede var blitt godkjent som oppbyggingsbruk i tre år. Det ble reist spørsmål om de berørte driftsenhetene ble gitt særskilt informasjon eller veiledning om eventuelle konsekvenser av forskriftsendringene.

Reindriftsforvaltningen opplyste at samtlige oppbyggingsbruk skulle stå ved lag for den perioden de var godkjent. Om de to oppbyggingsbrukene i det aktuelle reinbeitedistriktet ble det opplyst følgende:

«De to driftsenhetene i X ble godkjent under oppbygging i 1998. Det ble ikke fastsatt noe slaktekrav for driftsenhetene og det forelå heller ikke noen oppbyggingsplan. Behandlingsskjema fra 25.6.99 viser at dette året ble det dispensert fra dette kravet. I 2000 ble det gitt avslag på søknad om produksjonstilskudd og retten til å stå i tilskuddsregisteret da driftsenhetene ikke hadde levert slakt og således ikke oppfylt minstekravet på 800 kg for å komme inn i tilskuddsregisteret, se forsk. av 17.6.99 § 3.»

#### 4.2 Søknad om innløsning av driftsenhet

Undersøkelsesmateriale besto av 22 saker. Sakene var fra årene 1999 og 2000. I seks av sakene ble søknaden ikke innvilget. Resten av søknadene ble innvilget.

##### 4.2.1 Kort om regelverket

Etter forskrift for Reindriftens Utviklingsfond, fastsatt av Landbruksdepartementet i medhold av reindriftsavtalen, kan det gis økonomisk støtte til innløsning av driftsenheter. Forskriften for driftsåret 1999/2000 ble fastsatt 17. juni 1999. Søknad om innløsning av driftsenhet avgjøres av styret for Reindriftens Utviklingsfond etter innstilling fra Reindriftssjefen (§ 1–8). Reindriftssjefen avgjør om områdestyret/distriktsstyret bør høres først. Styrets vedtak kan påklages til Landbruksdepartementet (§ 1–9). Søknadsbehandlingen skjer samlet i sluttet av hvert kalenderår. Søknadsfristen for år 2000 var 1. oktober 1999 (§ 5–3).

##### 4.2.2 Saksbehandlingstid/foreløpig svar

Undersøkelsesmateriale viste store variasjoner i saksbehandlingstiden i disse sakene. Tiden varierte mellom to til tre uker og ti og en halv måned. Variasjonene synes imidlertid for en stor del å være forårsaket av at alle søknadene skal behandles under ett etter søknadsfristens utløp i oktober. De sakene som hadde saksbehandlingstid på to til tre uker, ble avgjort av Reindriftssjefen etter delegasjon fra styret i Reindriftens Utviklingsfond.

I seks saker ble det sendt foreløpig svar, mens i 13 saker ble det ikke sendt melding til søkerne om forventet saksbehandlingstid. I tre saker var slik melding ikke nødvendig fordi søknadene ble avgjort ved delegasjon til Reindriftssjefen i løpet av to til tre uker. Under henvisning til at det ikke ble sendt fore-

løpig svar i 13 av 22 saker, ble Reindriftsforvaltningen bedt om å redegjøre for årsaken til dette. Reindriftsforvaltningen ble også bedt om å redegjøre for hvilke rutiner som finnes for å informere de som søker om innløsning av driftsenhet om når deres søknad vil bli behandlet.

Fra Reindriftsforvaltningens brev siteres:

«Helt siden nåværende saksbehandler overtok disse sakene (høsten 1999) har det vært vanlig prosedyre å sende ut foreløpige meldinger om når søknaden forventes behandlet. Dette skal være gjort for samtlige søknader, med unntak av de søknadene som ble avgjort i løpet av to til tre uker. Saksbehandler stiller seg derfor uførstående til Sivilombudsmannens beskrivelse. Årsaken til at slik melding ikke synes å ligge i saksmappa må i så fall være at kopi av de utsendte foreløpige meldingene ikke er blitt lagt dit. Disse brevene blir ikke journalført, men det skal likevel være vanlig prosedyre at kopi legges i saksmappa.»

Undersøkelsen avdekket ulik praksis med hensyn til hvilken tilbakemelding som ble gitt til søkerne der søknadene kom inn tidlig på året. I en sak som kom inn 31. januar 2000, ble søkeren informert om at søknaden var kommet inn etter søknadsfristen. Han ble videre anmodet om å gi skriftlig beskjed dersom han ønsket å opprettholde søknaden dersom innløsningsordningen ble videreført i Reindriftsavtalen for 2000/2001. Ut fra dokumentene i saken, synes det som om søknaden ble behandlet og innvilget 12. desember 2000 uten at søkeren hadde gitt skriftlig beskjed. Det ble reist spørsmål om dette var riktig. I en annen søknad som kom inn 24. januar 2000, ble det opplyst at saken ville bli arkivert inntil videre. I en tredje søknad innkommet 17. februar 2000 het det: «Du vil bli tilskrevet så snart det blir klarhet i om ordningen videreføres, og om det eventuelt blir endringer i ordningen». Av saksdokumentene går det fram at søknaden ble avslått 12. desember 2000 uten at søkeren var blitt tilskrevet. I en annen sak, innkommet 11. mars 2000, ble søkerne informert i brev 13. juni 2000 om at ordningen ville bli videreført i den nye reindriftsavtalen, og at søknaden ville bli behandlet etter ny forskrift når denne ville foreligge i juli samme år.

På bakgrunn av ulikhetene i praksis, bad jeg Reindriftsforvaltningen om å redegjøre for årsaken til at det var blitt gitt ulike tilbakemeldinger til søkerne i de nevnte sakene. Reindriftsforvaltningen ble også bedt om å opplyse hvorfor søkerne ikke var blitt tilskrevet, slik de var blitt lovet.

Reindriftsforvaltningen var enig i at tilbakemeldingene for de tre første søknadene var uklare, og at søknadene ikke var blitt fulgt opp som foreskrevet i brevene. Det ble opplyst at årsaken til dette var at søknadene kom inn kort tid etter søknadsfristens utløp 31. desember 1999, og at det var uklart om ordningen ville bli videreført neste driftsår. Etter å ha redegjort for det videre utfallet av søknadene, uttalte

Reindriftsforvaltningen følgende:

«Vi beklager at formuleringene i disse første brevene fikk den form de fikk, men vi kan ikke se at dette skal ha medført noen ugunst for søkerne. Vi tar imidlertid forholdet til etterretning.»

Søknadene om innløsning av driftsenhet som kom inn i 2000, ble avgjort samlet på møte i styret i Reindriftens Utviklingsfond 12. desember 2000. Reindriftsforvaltningen ble bedt om å opplyse hvorfor det i alle disse sakene gikk seks uker fra vedtakene ble fattet, til søkerne ble informert om vedtakene. Reindriftsforvaltningen gav følgende svar:

«Reindriftsforvaltningen vil her gjøre oppmerksom på at RUF på sine møter behandler et stort antall saker. I kjølvannet av hvert møte følger det et betydelig etterarbeid, som omfatter klargjøring av møtebok og innarbeiding av merknader fra styret i RUF. Møteboka skal så godkjennes av styret for RUF før vedtakene kan sendes ut til søker. Når det gjelder innløsnings-sakene, har saksbehandler gjort det til rutine å opplyse i foreløpig melding om at det kan ta en tid fra søknaden er behandlet til skriftlig svar kan ventes. Søkerne kan imidlertid få muntlig svar dersom de tar kontakt med Reindriftsforvaltningen.»

#### 4.2.3 Begrunnelse, opplysning om klageadgang og forskjellsbehandling

Undersøkelsen har vist at det i alle vedtakene om innløsning av driftsenhet er det gitt begrunnelse, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Det gikk videre fram av materialet at det ble gitt opplysning om klageadgang i de sakene der søknaden ble avslått.

Usaklig forskjellsbehandling ble påberopt i to saker. Anførselene ble vurdert og førte ikke fram i sakene.

#### 4.2.4 Søknadsfrister

I RUF-forskriften 1999/2000 vedtatt i juni 1999 gikk det fram av § 5–3 at søknadsbehandlingen skulle skje samlet. Det het videre at: «Søknadsfrist for år 2000 er 1. oktober 1999.»

Undersøkelsen viste at enkelte saker som kom inn etter fristen 1. oktober 1999, men før årsskiftet 1999/2000, ble avgjort etter kort tid av Reindriftssjefen etter delegasjon fra styret i RUF. Eksempelvis ble det nevnt at en søknad innkommet 7. desember 1999 ble innvilget 22. februar 2000. Ved delegasjon fattet Reindriftssjefen videre vedtak 12. januar 2000 etter søknad innkommet 30. desember 1999. Tilsvarende ble søknad 30. desember 1999 innvilget av Reindriftssjefen etter delegasjon 18. januar 2000. På denne bakgrunn ble det reist spørsmål om årsaken til at disse søknadene ble behandlet ved delegasjon til Reindriftssjefen, og utenom den felles søknadsbehandlingen forutsatt i forskriften § 5–3.

Reindriftsforvaltningen opplyste at fristen for behandling av søknader om innløsning av driftsenheter var blitt forlenget fram til 31. desember 1999. De søknadene som var innkommet før den opprinnelige fristen 1. oktober 1999, ble behandlet av RUF i møte 6. oktober 1999 for ikke å forlenge ventetiden for dem som hadde ventet lengst. Det het videre i brevet:

«Når det gjaldt søknader som kom inn etter 1. oktober, men før 31. desember, fikk Reindriftssjefen delegert avgjørelsesmyndighet fra RUF i møte 14.12.99 (sak 126/99, vedlagt). Delegasjonen gjaldt bare søknader fra driftsenheter i tiltaksdistrikter, og ble gitt for å sikre raskere saksbehandling for søkere fra disse distriktene. Bakgrunnen var at disse driftsenhetene bare trengte å oppfylle to objektive kriterier for å kunne bli innløst (tilskuddsregistrering og ikke tidlige omstiller). En styrebehandling ville således være unødvendig og i tillegg medføre at disse ikke ville kunne få svar før på tampen av driftsåret. I motsetning til de påfølgende år, satte ikke forskriften noen antallsbegrensning for innvilgede søknader det første året. Behandlingen av disse søknadene kom således ikke i prioritetsmessig konflikt med forskriftens krav om at søknadene skulle behandles samlet.»

#### 4.3 Søknad om støtte ved omfattende tap av rein

Undersøkelsesmaterialet besto av 21 saker. Sakene var fra årene 1999 og 2000.

##### 4.3.1 Kort om regelverket

Etter forskrift for Reindriftens utviklingsfond 17. juni 1999 kan det gis støtte ved omfattende tap av rein i ulykker. Kapittel 4 inneholder de nærmere regler om støtte ved omfattende tap av rein. I § 4–1 er ulykke definert som en uforutsigbar og akutt hendelse, som fører til at et større antall rein omkommer og som ikke med rimelig innsats kunne vært forhindret av reineier. Det er understreket at tap som er forårsaket av låste beiter, nedslitte beiter, lavt slakteuttak eller av rovdyr ikke regnes som ulykke i dette kapittel.

Styret for Reindriftens utviklingsfond avgjør søknaden etter innstilling fra Reindriftssjefen (§ 1–8). Reindriftssjefen avgjør om områdestyret/distriktstyret bør høres først. Etter § 1–9 kan vedtaket påklages til Landbruksdepartementet.

##### 4.3.2 Saksbehandlingstid

Undersøkelsesmaterialet viste store variasjoner i saksbehandlingstiden også i disse sakene. Tiden varierte mellom en og 15 måneder fra søknadsdato til Reindriftens utviklingsfond hadde fattet vedtak. I tre saker tok det over ti måneder, og i tre saker tok det en måned. Resten av sakene ble avgjort i løpet av to til seks måneder.

Reindriftsforvaltningen ble bedt om å opplyse om saksbehandlingstiden for søknader om støtte til

omfattende tap av rein ble ansett for å være tilfredsstillende. Jeg bad også Reindriftsforvaltningen redegjøre for årsaken til variasjonene i saksbehandlingstiden. Det ble videre reist spørsmål om Reindriftsforvaltningen har målsettinger om maksimal saksbehandlingstid i saker om støtte ved omfattende tap av rein.

Reindriftsforvaltningen understreket at det var vanskelig å forklare den store variasjonen i saksbehandlingstiden så lenge det ikke var nærmere spesifisert hvilke saker det gjaldt. Den mente det var grunn til å tro at det i tilfellene med ekstra lang saksbehandlingstid lå helt spesielle forhold til grunn. Målsettingen for saksbehandlingstiden var å få behandlet sakene på første møtet i RUF, og bare unntaksvis, når arbeidspresset er stort, utsette saken til neste møte. Det ble understreket at dette ville innebære en behandlingstid på primært tre til fire måneder, unntaksvis seks til sju måneder.

Reindriftsforvaltningen listet deretter opp en rekke forhold som ville kunne påvirke saksbehandlingstiden. Blant annet ble det nevnt at RUF kun har møter fire ganger i året. I de tilfellene søknadene er prinsipielt vanskelig, må det først utarbeides retningslinjer for hvordan denne type saker skal behandles. I noen tilfeller går søknaden gjennom lokal behandling før den behandles av RUF. I de tilfellene søknaden er ufullstendig, må det innhentes nødvendige opplysninger fra søker, og i visse tilfeller må saken utsettes til neste møte på grunn av stort arbeidspres. Videre skrev Reindriftsforvaltningen følgende:

«Eksempler på flere av disse forholdene hadde vi under behandlingen av søknader om skjønnsmessig støtte i kjølvannet av de store tapene vinteren og våren 1997. Disse sakene pågikk fra våren 1998 til høsten 1999, med klager- under også utover vinteren 2000.

Ad. pkt. a: Vinteren 1998 var det lenge uklart om «låste beiter» var relevant tapsårsak etter dagjeldende tapsforskrift. Som en konsekvens av denne «tolkningsdebatten», gjorde RUF et prinsippvedtak (sak 50/98, vedlagt) som inkluderte «låste beiter» som relevant tapsårsak. Vedtaket ga videre retningslinjer for hvordan denne type saker skulle behandles. Med utgangspunkt i forskriftens ordlyd og det enorme antall søknader (150–200) som fulgte, var slike retningslinjer absolutt påkrevet. På samme tid medførte denne klargjøringen at enkeltsaksbehandlingen ble noe forsinket. Noen av disse søknadene ble også behandlet i 1999.

Ad. pkt. b: Fram til og med tapsforskriften av 31.07.97 var det praksis at søknadene skulle opp til lokal behandling i områdestyret før vedtak ble fattet i RUF. En del av søknadene som kom i kjølvannet av våren og vinteren 1997 ble behandlet på denne måten. En slik flerleddet saks- gang bidrog i seg selv sterkt til å forlenge saksbehandlingstiden. Seinere har denne typen saker blitt sendt til lokal behandling bare i de tilfeller der saksbehandler i Alta finner slik lokal behandling nødvendig, jf. RUF-forskriftens § 1–8.

Ad. pkt. c: Dato for mottak av søknad har stor

betydning for hvor lang saksbehandlingstiden blir. Søknader som kommer inn like etter «deadline» får naturligvis 3 måneders lengre behandlingstid enn søknader som kommer inn like før «deadline» for neste møte. Dette kan forklare variasjonene i saksbehandlingstid på opp til tre måneder. Foreløpig melding sendes rutinemessig ut i alle sakene.

Ad. pkt. d: Knappt noen av de ovennevnte tapssakene ble utsatt på grunn av stort tidspress. Dette kan ha skjedd i seinere saker. Da vi ikke kjenner hvilke saker Sivilombudsmannen sikter til, er det vanskelig å konkretisere dette. Utsettelse av en sak mellom to møter skal normalt ikke medføre mer enn tre måneders forsinkelse, det vil si maksimalt 6–7 måneders saksbehandlingstid. Forsinkelsesmelding sendes rutinemessig ut ved slike utsettelser.

Ad. pkt. e: For noen saker viser det seg under behandlingen at saken ikke er tilstrekkelig opplyst fra søkers side. Etterlysning av manglende opplysninger tar tid, og vil ofte føre til at saken blir utsatt til neste møte, det vil si ca. 3 måneders forsinkelse. Dette har skjedd i noen få tapssaker, deriblant sakene 82/99 og 83/99.»

#### 4.3.3 Foreløpig svar/forsinkelsesmelding

Ut fra de dokumentene som ble gjennomgått, har undersøkelsen avdekket at det i kun to saker var sendt foreløpig svar før vedtak ble fattet. I de sakene med lengst saksbehandlingstid (fra ti til 15 måneder) var det ikke sendt foreløpig svar. I åtte saker var det sendt melding om forventet saksbehandlingstid i klageomgangen. I tre av disse ble forventet saksbehandlingstid i departementet overskredet med tre måneder uten at det ble sendt forsinkelsesmelding. Under henvisning til at det ikke ble sendt foreløpig svar i 20 av 22 saker, ble Reindriftsforvaltningen bedt om å redegjøre for årsaken til dette. Reindriftsforvaltningen ble også bedt om å redegjøre for hvilke rutiner som finnes for å informere de som søker støtte ved omfattende tap av rein om når deres søknad vil bli behandlet.

Fra Reindriftsforvaltningens brev siteres:

«Nåværende saksbehandler har helt siden det store antallet tapssaker fra 1998 og utover hatt som vanlig prosedyre å sende ut foreløpige meldinger om når søknaden forventes behandlet. Saksbehandler stiller seg derfor uforstående til Sivilombudsmannens beskrivelse. Vi viser til tilsvarende redegjørelser under innløsningsaker.»

I ti av sakene gikk det en måned eller mer fra RUF tok stilling til søknaden, til Reindriftsforvaltningen informerte søkeren om vedtaket. Reindriftsforvaltningen ble bedt om å opplyse hvorfor det tok så lang tid før søkerne ble underrettet om vedtakene.

I Reindriftsforvaltningens svar ble det vist til tilsvarende redegjørelse under innløsningsaker, hvor det ble understreket at RUF på sine møter behandler et stort antall saker som medfører et betydelig etterarbeid.

#### 4.3.4 Begrunnelse/opplysning om klageadgang

Undersøkelsen har vist at det i alle vedtakene om støtte ved omfattende tap av rein er det gitt begrunnelse, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Det gikk videre fram av materialet at det ble gitt opplysning om klageadgang i alle sakene bortsett fra en.

#### 4.3.5 Avvisning/vedtakskompetanse

Etter forskriften § 1–8 avgjøres søknaden av fondsstyret. Fondsstyret kan delegere avgjørelsesmyndighet til Reindriftssjefen. Slik delegasjon må først godkjennes av Landbruksdepartementet.

Reindriftsforvaltningen har i tre saker avvist søknaden om støtte på formelt grunnlag. I brevet fra Reindriftsforvaltningen i den ene saken het det følgende:

«Som beregningen viser er tapet i din driftsenhet godt under 30 %. Din driftsenhet er derfor ikke støtteberettiget, og Reindriftssjefen avviser din søknad på formelt grunnlag. Etter forvaltningsloven kan dette vedtaket påklages. På grunn av slaktesesongen forlenges klagefristen til 15. oktober.»

Avvisningen ble påklaget til Reindriftens utviklingsfond, som har behandlet klagen på avvisning som en ordinær søknad om støtte.

Jeg bad Reindriftsforvaltningen opplyse hva som var årsaken til denne fremgangsmåten i disse sakene, og stilte spørsmål om hvilket rettslig grunnlag Reindriftsforvaltningen har til å avvise en slik søknad.

Til dette uttalte Reindriftsforvaltningen følgende:

«Våren og sommeren 1998 mottok Reindriftsforvaltningen et betydelig antall søknader (150–200) om skjønsmessig støtte for tap av rein vinteren og våren 1997. Som grunnlag for saksbehandlingen utarbeidet Reindriftsforvaltningen en standardisert måte å beregne tap på, basert på RUFs prinsippvedtak (sak 50/98). Et av kravene for å få innvilget støtte var at tapet minst måtte være 30 % av flokken før tap. Beregningene bygget på en før-etter-vurdering av reintallet, der reintallet i etterkant måtte være dokumentert gjennom offentlig kontrollert telling. Beregningen inneholdt minimalt med skjønn, og kan således regnes å være tilnærmet objektiv.

Reindriftsforvaltningen gjorde tapsberegninger for samtlige søkere. Disse avdekket at svært mange av søkerne hadde langt under 30 % tap. Et betydelig antall av disse var ikke en gang i nærheten av å ha hatt så store tap. Reindriftssjefen ga derfor reindriftsagronomene i Finnmark fullmakt til å avvise en del av disse søknadene på formelt grunnlag som ikke-støtteberettigede (jf. vedlagt brev av 29.06.98). Konkret gjaldt dette søknader hvor tapet var under 15 % av flokken, eller hvor det ikke var gjennomført offentlig kontrollert telling i etterkant. Sammen med avvisningsvedtak ble det sendt ut et skjema, som viste tapsberegningen steg for steg.»

I tre saker hadde Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark avslått eller avvist søknaden og opplyst

om klageadgang. Reindriftens utviklingsfond fattet deretter vedtak med opplysning om klageadgang til departementet.

Reindriftsforvaltningen ble bedt om å redegjøre for årsaken til denne saksgangen. Det ble stilt spørsmål om hvordan dette var fulgt opp fra Reindriftsforvaltningens side og hvilken veiledning Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark har fått når det gjelder vedtakskompetanse i denne typen saker.

Fra Reindriftsforvaltningens svar siteres:

«Etter vår vurdering er avvisningen av de tre siste søknadene ikke gjort i samsvar med den fullmakten som ble gitt i Reindriftssjefens brev av 29.06.98. Et av avvisningsvedtakene ble da også opphevet av Reindriftsagronomen. Videre mener vi at avvisningsvedtakene i de to andre sakene også formelt sett burde ha blitt opphevet da de ikke var gjort i henhold til delegasjonsbrevet fra Reindriftssjefen.

Reindriftsforvaltningen ser i ettertid at de avvisningsvedtakene som ble gjort i henhold til delegasjonsfullmakten også er gjort på sviktende rettsgrunnlag. Til grunn for avvisningen ligger en vurdering av tapsomfanget. Selv om denne vurderingen er aldri så objektiv, og søker er aldri så langt fra å ha oppfylt kriteriet, er det like fullt en realitetsvurdering.

Når det gjelder de tapssakene som ble avvist i 1998, vil vi påpeke at alle søkere som påklaget avvisningsvedtaket fikk full realitetsbehandling i RUF, med klagerett til LD. Vi mener derfor at søkerens rettssikkerhet er ivarettatt, selv om de formelle sidene ved saksgangen i ettertid synes å ikke være helt «etter boka». Vi vil i alle tilfeller ta dette til etterretning i framtidig saksbehandling.»

#### 4.4 Registrering av reinmerke

Undersøkelsesmaterialet besto av elleve saker hvor vedtak ble fattet i 1998 og 1999.

##### 4.4.1 Kort om regelverket

I reindriftsloven §§ 16–18 er det bestemt at all tamrein skal være merket, og at alle selvstendige næringsdrivende i reindrift kan kreve å få registrert ett reinmerke. Utfyllende bestemmelser er gitt i forskrift 12. juni 1984 med hjemmel i reindriftsloven § 18. Søknad om registrering av reinmerke skal sendes reindriftskontoret innen 1. januar og 1. juni, og reindriftsagronomen skal forelegge søknadene samlet for merkenemnda med innstilling. Merkenemnda fattet vedtak (§ 4) og avgjørelsen skal kunngjøres for reineiere i vedkommende og tilstøtende områder, og for myndighetene i Sverige og Finland. Merkenemndas avgjørelse kan påklages til Reindriftsstyret innen to måneder (§ 5).

##### 4.4.2 Saksbehandlingstid

Undersøkelsesmaterialet viste i all hovedsak lang saksbehandlingstid både i vedtaks- og klageomgangen, men det var også store variasjoner. Behand-



lingstiden fra søknad til vedtak varierte fra fem måneder til to år. I to av sakene tok det ca. to år, en sak tok ett år, og resten tok fra fem til åtte måneder. I klageomgangen varierte saksbehandlingstiden fra sju måneder til ett år og ti måneder. Her var det fire saker som tok over ett år, og resten tok mellom sju og elleve måneder.

Reindriftsforvaltningen ble bedt om å opplyse om saksbehandlingstiden for søknader om registrering av reinmerke ble ansett for å være tilfredsstillende. Jeg bad også Reindriftsforvaltningen redegjøre for årsaken til variasjonene i saksbehandlingstiden både forut for merkenemndas vedtak og i klageomgangen. Det ble videre reist spørsmål om Reindriftsforvaltningen hadde målsettinger om maksimal saksbehandlingstid i saker om registrering av reinmerke.

Reindriftsforvaltningen viste i sitt svar hit til at behandlingen av en merkesøknad er en omstendelig prosess, blant annet fordi den må ta hensyn til at dette er et område som er svært viktig for reieneierne. Gjennom reinmerket identifiseres eierforholdet til reien, og det er viktig at merket er lesbart slik at eierforhold kan sees på avstand. På bakgrunn av dette er ordningen at merkesøknadene skal sendes på høring slik at de som berøres av omsøkte merke skal ha anledning til å komme med en uttalelse før saken legges fram for nemnda. Høringsfristen er som regel to måneder. Reindriftsforvaltningen skrev videre om saksbehandlingen i merkesakene:

«Merkenemnda behandler deretter søknaden og vedtaket sendes ut til berørte. Jf. Forskrift om merking m.v. av tamrein § 5 annet ledd settes klagefristen til andre måned fra kunngjøringen.

Som man ser så er fristen til å uttale seg samt å klage på merkenemndas vedtak ca. to måneder. Bakgrunnen for at det er gitt såpass lange frister har sammenheng med at reieneierne ofte kan være på fjellet i lengre perioder. Derfor vil man gjennom disse fristene sikre seg at de som berøres av søknaden gis en reell mulighet til å uttale seg eller klage.

Årsaken til at saksbehandlingstiden varierer kan ha flere årsaker. Herunder kan det nevnes at merkenemnda som hovedregel bare har to møter i året. Videre kan også sakene være av en slik karakter at de behøver en grundigere gjennomgang, herunder merkeforhold i Sverige og/eller Finland, og dermed må utsettes. Dersom en sak utsettes vil det nødvendigvis medføre at sakens behandlingstid øker relativt mye.

Fastsettelse av saksbehandlingstid for merkesøknadene synes å være lite egnet ut fra kravene til grundighet [til] den forvaltningsordning som er valgt. For en del saker er vi ikke tilfredse med saksbehandlingstiden.»

#### 4.4.3 Foreløpig svar/forsinkelsesmelding

Det ble ikke sendt foreløpig svar verken før vedtak ble fattet eller i klageomgangen, bortsett fra i én sak. I den konkrete saken ble det sendt foreløpig svar

først etter ti måneder, og etter at advokaten hadde purret på saken. I klageomgangen ble det også sendt et foreløpig svar etter fem måneder, hvor Reindriftsforvaltningen opplyste at saken skulle opp i merkenemnda i oktober 1999. Saken ble behandlet på møte i merkenemnda 9. mai 2000, og det ble ikke sendt noen forsinkelsesmelding.

Særlig tatt i betraktning den lange saksbehandlingstiden i disse sakene, ble Reindriftsforvaltningen bedt om å opplyse hvorfor det kun ble sendt foreløpig svar i én sak, og først etter lang tid og etter at advokaten hadde purret. Reindriftsforvaltningen ble også bedt om å redegjøre for hvilke rutiner som finnes for å sende foreløpig svar i disse sakene.

I sju av sakene gikk det en måned eller mer (opp til en måned og tre uker) fra Reindriftsstyret fattet vedtak til søkeren ble informert om vedtaket. Reindriftsforvaltningen ble bedt om opplyse hvorfor det tok så lang tid før søkerne ble underrettet om vedtakene.

Reindriftsforvaltningen svarte at når det gjaldt rutine ved utsendelse av foreløpig svar, var dette et forhold som Reindriftssjefen forsøker å bedre. Fra Reindriftsforvaltningens brev siteres videre:

«I forhold til merkesakene er det rimelig godt kjent blant reieneierne at behandlingstiden er forholdsvis lang. Med to møter i året for Merkenemndene er det særlig viktig at forvaltningen er å jour etter hvert møte.

Etter et møte i Reindriftsstyret ferdigstilles møtebok som sendes medlemmene til godkjenning. Møteboka er normalt godkjent 14 dager etter møtet. Straks møteboken [er godkjent] starter utsendelse av sakene der vedtaket meddeles sakens parter. Reindriftens utviklingsfond har normalt møte samtidig med Reindriftsstyret. I Reindriftsstyret gjøres vanligvis mellom 10 og 20 vedtak pr. møte, mens utviklingsfondet har mellom 50 og 70. Antall vedtak som skal sendes ut etter at møtebøkene er godkjent kan da bli relativt stor.»

#### 4.4.4 Begrunnelse/opplysning om klageadgang/opplysning om saksomkostninger

Undersøkelsen har vist at det i alle vedtakene om registrering av reinmerke er det gitt begrunnelse, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Det gikk videre fram av materialet at det ble gitt opplysning om klageadgang i ca. halvparten av sakene. Reindriftsforvaltningen ble bedt om å redegjøre for hvilke rutiner som finnes når det gjelder opplysning om klageadgang i disse sakene.

Til dette svarte reindriftsforvaltningen:

«Det er en selvfølge at reindriftsforvaltningens kontorer følger forvaltningslovens bestemmelser om klage og opplysning om klageadgang. Normalt meddeles dette i oversendelsesbrevet. Vi stiller oss uforstående til at halvparten av de sakene som er gjennomgått ikke opplyser om klageadgang.»

I forvaltningsloven § 36 er det gitt regler om dekning av saksomkostninger når et vedtak blir endret til gunst for en part. I fjerde ledd heter det at parten skal gjøres merksam på retten til å kreve dekning for saksomkostninger dersom vedtaket er blitt endret, med mindre det er usannsynlig at han har hatt vesentlige saksomkostnader eller det må antas at han eller hans fullmektig kjenner retten.

I de sakene om reinmerke hvor klagen ble tatt til følge, ble det ikke opplyst om adgangen til å få dekket saksomkostninger. Jeg bad Reindriftsforvaltningen opplyse hva som er årsaken til dette. Videre ble det bedt opplyst om det finnes rutiner for å opplyse om adgangen til å få dekket saksomkostninger i de tilfeller hvor klagen blir tatt til følge.

Reindriftsforvaltningen svarte at opplysninger om muligheten til å få dekket saksomkostninger normalt ikke følger med når vedtak meddeles.

#### 4.4.5 Sakens opplysning

I forvaltningsloven § 17 heter det at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Av undersøkelsesmaterialet framgår at i to av sakene har reindriftsagronomen lagt fram saken for merkenemnda uten innstilling. Etter merkeforskriften § 4 skal reindriftsagronomen legge fram søknadene for merkenemnda med innstilling. Reindriftsforvaltningen ble bedt om å opplyse hva som var årsaken til at dette ikke ble gjort. Det ble også stilt spørsmål om dette hadde hatt betydning for sakens opplysning, jf. forvaltningsloven § 17.

Reindriftsforvaltningen opplyste at i de sakene hvor reindriftsagronomen er inhabil, har Reindrifts-sjefen instruert saksbehandler til å legge fram saken med saksutredning, men uten innstilling. Det samme gjelder i de sakene hvor reindriftssjefen er inhabil.

#### 4.4.6 Avvisning

I en konkret sak om reinmerke hadde Reindriftsstyret avvist klagen over merkenemndas vedtak, og i underretning til klager var det opplyst at avvisningsvedtaket kunne påklages til Reindriftsstyret innen tre uker. Reindriftsforvaltningen ble bedt redegjøre for denne fremgangsmåten. Det ble stilt spørsmål om det her var meningen at Reindriftsstyret selv skulle behandle klage over sitt eget avvisningsvedtak.

Fra reindriftsforvaltningens svar siteres:

«Når det gjelder den konkrete saken for x så er det noe upresist sagt at saken kan påklages til Reindriftsstyret innen tre uker.

Man har da ment at saken kunne påklages til Landbruksdepartementet (Ld), og at saken skulle sendes via Reindriftsstyret slik at man kunne få behandlet saken og eventuelt omgjort avvisningsvedtaket.

Til deres orientering har denne saken blitt påklaget og behandlet av reindriftsstyret i sak 5/2000, hvor klagen over avvisningsvedtaket ikke

ble tatt til følge. Saken ble deretter oversendt Ld for endelig avgjørelse.

Denne saken er nå behandlet av Ld. Ld har ved sin behandling bedt Reindriftsstyret behandle saken på nytt da Ld er av den oppfatning at det var feil å avvise saken. Ld oppfattet saken dit hen at Reindriftsstyret hadde tatt et realitetsstandpunkt gjennom prøving av om lovens vilkår for å få registrert, inneha og bruke reinmerke var oppfylt.

I henhold til Ld's brev vil denne saken legges frem for Reindriftsstyret til ny behandling.»

## 5. Ombudsmannens vurdering av reindriftsforvaltningens saksbehandling

### 5.1 Forholdet til forvaltningslovens regler

#### 5.1.1 Saksbehandlingstiden

Utgangspunktet for saksbehandlingen i offentlig forvaltning er at saker skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Det er et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp, men er også fastslått i forvaltningsloven § 11 a første ledd.

Den tid som går med til å ferdigbehandle en sak, vil avhenge av flere forhold, bl.a. sakens art og omfang, samt organets arbeidspress og de ressurser som står til disposisjon. Det vil være ledelsens ansvar å sørge for at organet utfører sine oppgaver ut fra en forsvarlig prioritering, til tross for ressurs- og kapasitetsproblemer.

Undersøkelsen av reindriftsforvaltningen har omfattet saksbehandlingstiden innenfor de fire saks typene som ble gjennomgått.

Det store flertall av saker om *produksjonstilskudd* har vært avgjort innen to måneder. Reindriftsforvaltningen mener saksbehandlingstiden i slike saker er forsvarlig, men har som siktemål å korte ned søknadsbehandlingen med gjennomsnittlig 14 dager. Jeg har ikke grunnlag for å kritisere saksbehandlingstiden i det store flertall av sakene om produksjonstilskudd i første instans, og ser det som positivt at Reindriftsforvaltningen vil redusere saksbehandlingstiden med 14 dager.

Undersøkelsen har imidlertid avdekket større variasjoner i saksbehandlingstiden i klagesakene, der nær halvparten av sakene hadde en saksbehandlingstid i klagefasen på tre til fire måneder. For åtte saker innebar dette en total behandlingstid på syv måneder. Reindriftsforvaltningen har ikke gitt noen generell forklaring på disse variasjonene, ut over å vise til at klagen kommer inn i tiden for ferieavvikling, og samtidig med arbeid knyttet til forberedelse av saker for områdestyrene og Reindriftsstyret.

Jeg har forståelse for at det i perioder kan oppstå press på saksbehandlingskapasiteten med den følge at saksbehandlingstiden blir lang. Det er imidlertid påregnelig at det kommer klager der søknad om produksjonstilskudd er avslått, og klagen kommer inn på samme tid hvert år. I den grad arbeidsbelastningen i slike perioder er forutsigbar, som i disse klage-

sakene, er det ledelsens ansvar å sikre at det er tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet tilgjengelig. Jeg vil videre understreke at den årlige tildelingen av produksjonstilskudd utgjør en ikke ubetydelig del av reindriftsutøvernes inntektsgrunnlag. Det er derfor viktig å sikre rask behandling av slike saker.

Jeg vil på denne bakgrunn anbefale Reindriftsforvaltningen å iverksette tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden av klager på avslag på søknader om produksjonstilskudd.

Undersøkelsen viste at saksbehandlingstiden i saker om *innløsning av driftsenhet* varierte mellom to til tre uker og ti og en halv måned. Variasjonene skyldtes at søknadsbehandlingen skal skje samlet etter søknadsfristens utløp, jf. forskriften § 5–3. Jeg har derfor ikke merknader til saksbehandlingstiden i disse sakene.

Når det gjaldt reindriftsmyndighetenes behandling av søknad om *støtte ved omfattende tap av rein*, viste undersøkelsesmateriale store variasjoner i saksbehandlingstid fra en til 15 måneder. Reindriftsforvaltningen har i svaret hit listet opp forhold som kan påvirke saksbehandlingstiden i disse sakene. Majoriteten av sakene ble behandlet i løpet av to til seks måneder. Reindriftsforvaltningens målsetting er at søknadene behandles på første møte etter at saken har kommet inn, noe som normalt vil gi en behandlingstid på tre til fire måneder. Unntaksvis vil det være nødvendig å utsette en sak til neste møte, og det vil gi en saksbehandlingstid på seks til syv måneder. Tatt i betraktning at RUF kun har møter fire ganger i året, og ikke alle sakene kan tas opp på første møte på grunn av kapasitetshensyn, legger jeg til grunn at saksbehandlingstiden i majoriteten av disse sakene er akseptabel.

Tre av sakene hadde imidlertid en saksbehandlingstid på mellom ti og 15 måneder. Reindriftsforvaltningen mente det var grunn til å tro at det lå helt spesielle forhold til grunn, uten at dette kunne konkretiseres nærmere. To av disse tre sakene kom inn i slutten av 1999 og begynnelsen av 2000. Her er det således ikke vanskelighetene etter vinteren i 1997 og endringer i tapsforskriften som er årsaken til den lange saksbehandlingstiden. Den vesentligste grunnen til den lange saksbehandlingstiden i disse to sakene har vært at de begge ble liggende lenge ved reindriftsforvaltningen lokalt før søknaden ble oversendt Reindriftsforvaltningen i Alta, henholdsvis åtte måneder og ett år. Dette er saker som kom inn etter at ordningen med rutinemessig behandling i områdestyret ble avskaffet. En saksbehandlingstid på mellom åtte måneder og ett år før saken oversendes vedtaksorganet, må anses uakseptabel. Jeg kan ikke se at Reindriftsforvaltningen har kommet med noen tilfredsstillende forklaring på dette forholdet. Når det gjelder den siste saken, ble den feilaktig avvist av reindriftsforvaltningen lokalt. Det tok lang tid før avvisningen ble påklaget, og behandlingstiden totalt fram til vedtak i RUF ble fattet, ble derfor på ti må-

neder. Jeg finner på bakgrunn av dette grunnlag for å kritisere en saksbehandlingstid totalt på mellom ti og 15 måneder i disse sakene.

Ved behandlingen av *søknad om reinmerke* var det også store variasjoner i saksbehandlingstiden. Den varierte mellom fem måneder og to år fram til første vedtak, og mellom sju måneder og et år og ti måneder i klageomgangen.

Reindriftsforvaltningen forklarte den lange saksbehandlingstiden med flere forhold. Det var en omstendelig prosess hvor alle berørte måtte få ytre seg. Merkenemnda har kun to møter i året, og det er relativt lange hørings- og klagefrister.

På denne bakgrunn har jeg forståelse for at behandlingen av disse sakene kan ta tid, særlig med tanke på at søknadene skal ut på høring. I enkelte av sakene tok det også lang tid etter at saken hadde vært på høring. Jeg kan derfor vanskelig se at de årsakene som Reindriftsforvaltningen har oppstilt alene kan forklare en saksbehandlingstid på opptil to år før første vedtak og opp til ett år og ti måneder i klageomgangen. En så lang saksbehandlingstid må anses som kritikkverdig. Reindriftsforvaltningen har også selv gitt uttrykk for at den ikke er tilfreds med saksbehandlingstiden for enkelte av disse sakene.

#### 5.1.2 Foreløpig svar/forsinkelsesmelding

Forvaltningsloven § 11 a annet og tredje ledd lyder slik:

«Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt».

Av hensynet til tilliten til forvaltningen er det viktig at det sendes foreløpig svar i henhold til de tidsfrister som er angitt i forvaltningsloven § 11 a. De avgjørelser Reindriftsforvaltningen skal treffe etter søknad i de aktuelle sakstypene vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Dersom den angitte saksbehandlingstid likevel ikke kan overholdes, følger det av god forvaltningsskikk at det skal sendes en ny orientering til søkeren med ny tidsfrist (forsinkelsesmelding).

Selv om saksbehandlingstiden på *søknader om produksjonstilskudd* i samtlige saker var minst to måneder, har undersøkelsen vist at reindriftsagronomene ikke sender foreløpig svar om forventet saksbehandlingstid. Vedtak om og utbetalingen av produksjonstilskuddet har imidlertid skjedd på samme tid de siste ti årene (i løpet av juni), og det kan derfor

reises spørsmål om det er nødvendig å sende foreløpig svar i disse sakene. Jeg vil imidlertid be Reindrifftsforvaltningen vurdere om det på søknadsskjemaet kan være egnet å gi en opplysning om forventet saksbehandlingstid ved de lokale reindrifftsforvaltningskontorene.

Undersøkelsen har avdekket at det kun ble sendt foreløpig svar i tre av 21 klager på avslått produksjonstilskudd. I de tre sakene der det ble sendt foreløpig svar, ble den forventede saksbehandlingstiden ikke overholdt. Det ble ikke sendt noen forsinkelsesmelding.

Reindrifftsforvaltningen er ikke fornøyd med egen praksis med å sende foreløpig svar i disse sakene. Det er også vist til at reindrifftsagronomene muntlig og skriftlig er bedt om å bedre sine rutiner. Som eksempel på dette er det lagt ved et brev fra Reindrifftsforvaltningen til alle reindrifftsagronomene 14. september 1998. Bakgrunnen for dette brevet var at jeg i flere saker hadde påpekt behovet for å bedre rutinene med å sende foreløpig svar.

Undersøkelsen her har vist at Reindrifftsforvaltningen i liten grad har fulgt anmodningene herfra om foreløpig svar i forbindelse med behandling av klager på avslått produksjonstilskudd. Dette er krittikverdigg.

Ut fra de saksdokumentene som ble gjennomgått, framgikk det at det ikke var sendt foreløpig svar i 13 av 22 saker om *innløsning av driftsenhet*. I førstestansbehandlingen av saker om *støtte til omfattende tap av rein* var det kun sendt foreløpig svar i to av 22 saker. I to saker var det ikke nødvendig å sende foreløpig svar fordi sakene ble avgjort innen en måned. Inntrykket fra klagebehandlingen var noe bedre, i det foreløpig svar ble sendt i åtte av 13 klagesaker.

Reindrifftsforvaltningen har stilt seg uforstående til at det ikke var sendt foreløpig svar i så mange saker, og vist til at det de siste årene rutinemessig var sendt foreløpig svar i alle sakene innenfor disse sakstypene. Dette var ikke mulig å se ut fra det undersøkelsesmaterialet som ble lagt fram for og gjennomgått av mine medarbeidere, noe som kan skyldes at disse foreløpige meldingene ikke var journalført og lagt i saksmappen. Arkivrutiner og journalføring vil jeg komme tilbake til under punkt 5.2.1.

I *reinmerkesakene* var det kun sendt foreløpig svar i én sak, etter at advokaten hadde purret da det var gått ti måneder siden søknaden var sendt inn. I denne saken ble fristen som ble satt i tillegg oversittet, uten at det ble sendt forsinkelsesmelding.

Jeg har foran under punkt 5.1.1 omtalt den lange saksbehandlingstiden i reinmerkesakene. Det er da særlig viktig av hensyn til informasjon til søkeren å sende foreløpig svar med angivelse av hvor lang tid det vil gå før saken behandles. Dersom fristen oversittes, må saken følges opp med forsinkelsesmelding og ny frist. De manglende rutinene med å sende foreløpig svar og forsinkelsesmelding i disse sakene

må kritiseres. Jeg har imidlertid merket meg at rutinene for foreløpig svar var et forhold Reindrifftssejfen forsøker å bedre, og jeg forutsetter at dette arbeidet nå gis prioritet.

Til tross for at Reindrifftsforvaltningen herfra i mange saker er bedt om å bedre sine rutiner for å sende foreløpig svar og forsinkelsesmelding, har undersøkelsen avdekket en lite tilfredsstillende praksis på dette området. Dette er krittikverdigg. Selv om det på enkelte områder synes å være etablert rutiner for å sende foreløpig svar, synes det ikke å være rutiner for å sende forsinkelsesmelding når angitt saksbehandlingstid overskrides.

Ut over dette er det grunn til å kommentere et spesielt forhold når det gjelder forvaltningens tilbakemeldinger til søkerne:

I undersøkelsen kom det fram at Reindrifftsforvaltningen gav ulike tilbakemeldinger til de som hadde søkt om innløsning av sin driftsenhet tidlig på året i 2000, jf. foran punkt 4.2.2. Noen søkere ble bedt om å komme tilbake til søknaden, andre fikk opplyst at søknaden ville bli arkivert inntil videre og andre igjen fikk opplyst at de ville bli tilskrevet hvis ordningen ble videreført. Reindrifftsforvaltningen opplyste at grunnen til dette var usikkerhet med hensyn til om ordningen skulle videreføres i neste års reindrifftsavtale.

Jeg vil påpeke at det her fremstår som uheldig at det har vært gitt ulike tilbakemeldinger på samme type søknader. De tilbakemeldingene som ble gitt, var dessuten egnet til å skape uklarhet for søkerne med hensyn til hva som videre skulle skje med deres søknad. En søker ble heller ikke tilskrevet av Reindrifftsforvaltningen, slik det var blitt lovet i brevet.

Når det er usikkert om en ordning skal videreføres i forskriften for kommende år, og en søknad er kommet inn etter fristen i nåværende regelverk, bør søknaden avvises. Søkerne kan eventuelt oppfordres til å komme med ny søknad når det er klart om ordningen blir videreført i neste års forskrift. Det vil fort oppstå feil og forsinkelser om slike søknader stilles i bero i påvente av nytt regelverk. Det vises til nærmere omtale av dette under pkt. 5.2.2 nedenfor.

### 5.1.3 Begrunnelse for vedtakene

I forvaltningsloven § 24 første ledd heter det at «(e)nkeltvedtak skal grunnngis». Forvaltningsloven § 25 inneholder regler om begrunnelsens innhold. Det skal normalt vises til de reglene vedtaket bygger på og kort redegjøres for sakens faktum. Det bør også redegjøres for de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningens skjønn.

Undersøkelsen har vist at det var gitt begrunnelse i alle de vedtak som ble undersøkt. Begrunnelsene oppfylte også kravet til innhold, slik det følger av § 25.

I denne undersøkelsen ble det kun undersøkt om det ble gitt begrunnelse for de vedtak som var fattet,

og om innholdet formelt sett var i tråd med forvaltningsloven § 25. Det materielle innholdet i de gitte begrunnelsene og dermed realiteten i saken har det ikke vært anledning til å gå inn på. Med denne reservasjonen har jeg ikke merknader til Reindrifftsforvaltningens praksis i forhold til forvaltningslovens bestemmelser om begrunnelsesplikt i denne type saker.

#### 5.1.4 Underretning om vedtaket

Etter forvaltningsloven § 27 første ledd skal det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Underretning skal gis av det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, hvis ikke særlige grunner tilsier at dette overlates til et annet organ.

I de sakene hvor RUF eller Reindrifftsstyret er vedtaksmyndighet, er det Reindrifftsforvaltningen som sekretariat som sender ut melding om vedtaket. Undersøkelsen har vist at tiden som går mellom vedtak er fattet i møte, til melding om vedtak er sendt ut, varierer mellom en måned og sju uker. Dette gjelder i saker om innløsning av driftsenhet, støtte ved omfattende tap av rein og reinmerkesaker. På spørsmål herfra om hvorfor det tok så lang tid før søkerne fikk underretning om vedtakene, opplyste Reindrifftsforvaltningen at RUF på sine møter behandler en stor mengde saker. Etter et møte følger et betydelig etterarbeid som omfatter klargjøring av møtebok og innarbeiding av merknader fra styret i RUF. Reindrifftsstyret og RUF har møter på samme tid, og etterarbeidet er også sammenfallende i tid. Saksbehandler opplyser i foreløpig melding at det kan ta tid fra søknaden er behandlet til skriftlig svar sendes.

Jeg har forståelse for at etterarbeidet etter møtene tar tid, og har derfor ikke avgjørende innvendinger mot at det går noe tid før underretning om vedtaket sendes ut. Det vil imidlertid være en forutsetning at det opplyses om dette i det foreløpige svaret. Kanskje kunne man i tillegg opplyse om at det er mulig å få muntlig underretning om vedtaket over telefon før vedtaket sendes ut.

#### 5.1.5 Opplysning om klageadgang

I forvaltningsloven § 27 tredje ledd er forvaltningen pålagt å opplyse om klageadgang når det gis underretning om et vedtak. Det er ikke noe krav om at opplysningen utformes individuelt i den konkrete sak, og det anses tilstrekkelig at underretningen gis i en generell og standardisert form.

Undersøkelsen viste at det var opplyst om klageadgang i sakene som omhandlet innløsning av driftsenhet og omfattende tap av rein. I omtrent halvparten av produksjonstilskuddsakene og reinmerkesakene fremgikk det ikke av saksdokumentene om det var opplyst om klageadgang.

Reindrifftsforvaltningen opplyste at samtlige reindrifftskontorer var kjent med plikten etter forvalt-

ningsloven § 27, og at opplysninger om klageadgang ble sendt i standardbrev. På forespørsel fra Reindrifftsforvaltningen i forbindelse med undersøkelsen, hadde kontorene muntlig bekreftet at klageadgang rutinemessig blir meddelt ved utsendelse av melding om vedtak.

Jeg tar dette til etterretning, og har derfor ikke grunnlag for å kritisere Reindrifftsforvaltningens saksbehandling på dette punktet.

#### 5.1.6 Retten til å få dekket saksomkostninger

Etter forvaltningsloven § 36 første ledd har en part som hovedregel krav på dekning av saksomkostninger, dersom et vedtak endres til partens gunst. Parten skal gjøres oppmerksom på denne retten, jf. fjerde ledd.

På spørsmål herfra om praksis, opplyste Reindrifftsforvaltningen at retten til å få dekket saksomkostninger normalt ikke følger med når vedtak meddeles. Det er også lagt ved et brev sendt Reindrifftsforvaltningen 18. april 1996 fra Landbruksdepartementet, der det er gitt veiledning om retten til å få dekket saksomkostninger etter endringene i forvaltningsloven i 1995.

Da Reindrifftsforvaltningens praksis ikke synes å være i samsvar med forvaltningslovens krav til å opplyse om retten til å få dekket saksomkostninger når vedtak endres, vil jeg anbefale Reindrifftsforvaltningen sørge for at det etableres rutiner for dette.

#### 5.1.7 Veiledning om regelverket

Etter forvaltningsloven § 11 har forvaltningsorganene en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Veiledningen har som siktemål å gi parter og andre interesserte mulighet til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte.

Som det ble redegjort for under punkt 4.1.6 foran, er forskriftene om de ulike økonomiske virkemidlene etter reindrifftsavtalen til dels kompliserte. De er videre gjenstand for årlige endringer, presiseringer og justeringer. Nye ordninger opprettes og andre avvikes. Det har også vært tilfeller der opprinnelige krav i forskriftene endres i løpet av året. Regelverket kan etter dette oppfattes som vanskelig tilgjengelig for den enkelte reindrifftsutøver. Dette stiller store krav til den informasjon om regelverket som gis reindrifftsutøverne.

Dette var bakgrunnen for spørsmål herfra om hvilken informasjon som generelt blir gitt reindrifftsutøverne om regelverket og de årlige endringene. Det ble spurt om det gis nærmere informasjon om eventuelle konsekvenser av endringene for næringen. Reindrifftsforvaltningen opplyste at det normalt gis en generell orientering om nye forskrifter om produksjonstilskudd i Reindrifftsnytt, som alle driftsenheter mottar. Driftsenhetene mottar også en veiledning om utfylling av søknad om produksjonstilskudd i forbindelse med utsending av skjemaer for

Melding om reindrift. Etter det opplyste inviterer enkelte reindriftskontorer distriktene til informasjonsmøter. I august/september blir den enkelte driftsenhet meddelt hvilke slaktekrav (produktivitetskrav) som må være oppfylt for å motta produksjonstilskudd.

Veiledningen synes etter dette hovedsakelig å være basert på generell informasjon om regelverket. Sett hen til at dette regelverket kan være vanskelig tilgjengelig, kan det reises spørsmål om denne generelle veiledningen er tilstrekkelig.

Gjennom undersøkelsen herfra ble det avdekket at forskriftsendringer driftsåret 1998/1999 fikk betydelige konsekvenser for enkelte driftsenheter, uten at disse fikk noen særskilt informasjon om dette. To driftsenheter i et reinbeitedistrikt var godkjent som driftsenheter under oppbygging i tre år etter forskrift 3. februar 1992. Driftsenhetene ble godkjent som oppbyggingsbruk i 1998 på grunn av store rovvilttap og vanskelig beitesituasjon. Godkjenningen skjedde før forskriften fra 1992 ble opphevet i august 1998. For dette driftsåret (1998/1999) ble det samtidig innført absolutte krav til minimum slakt av 800 kg for å oppnå produksjonstilskudd. Som følge av forskriftsendringen, fikk innehaverne av disse driftsenhetene avslag på søknad om produksjonstilskudd for 2000 fordi de ikke hadde oppfylt minimum slaktekrav på 800 kg. De ble også strøket av tilskuddsregisteret fordi det ikke var levert slakt de siste tre år. For 1999 ble det gitt dispensasjon fra slaktekravet, men denne muligheten var ikke tilstede for 2000, da dispensasjonsadgangen etter forskrift om tilskudd til driftsenheter og tamreinlag var falt bort.

Ifølge Reindriftsforvaltningen ble det ikke gitt noen særskilt orientering til disse driftsenhetene som ble berørt av endringer i forskriften om produksjonstilskudd for driftsåret 1998/1999. Dette til tross for at den nye forskriften stilte vilkår for å få produksjonstilskudd som ikke var i samsvar med godkjenningen gitt av områdestyret i 1998. Reindriftsforvaltningen har vist til at det ikke forelå driftsplan for disse oppbyggingsbrukene. Det går ikke fram av Reindriftsforvaltningens svar hvem som er ansvarlig for manglende driftsplan, eller hva som vil være konsekvensene når driftsplan ikke foreligger. Uansett er det grunn til å understreke at forskriftsendringer med slike konsekvenser som i denne saken, bidrar til å svekke forutsigbarheten i næringen. Det er svært uheldig. Når Reindriftsforvaltningen heller ikke gir noen særskilt informasjon om konsekvensene for de reindriftsutøverne som rammes, men bare begrunner avslaget med manglende oppfylting av slaktekravet i de nyere forskriftene, er dette lite tillitvekkende. Slik denne saken fremstår, mener jeg det kan settes spørsmålstejn ved om ikke Reindriftsforvaltningen mer aktivt og mer konkret og individuelt kan finne tiltak for bedre å informere om regelverket og derigjennom oppfylle sin veiledningsplikt.

Spørsmålet om Reindriftsforvaltningens veiled-

ningsplikt var også tema ved behandlingen av ombudsmannsak 1999–2157. Jeg fant i den saken at det knyttet seg begrunnet tvil med hensyn til om klageren hadde fått den informasjonen han hadde krav på etter forvaltningsloven § 11. Det var i saken usikkert om klageren hadde fått informasjon om endringer i vilkårene for å motta produksjonstilskudd ved reduksjon av slaktekrav. Klageren mente at manglende informasjon om at slaktekravet var endret, var en medvirkende årsak til at han ikke greide å oppfylle slaktekravet som var et vilkår for å få tildelt produksjonstilskudd.

Jeg vil etter dette anbefale Reindriftsforvaltningen vurdere tiltak for å forbedre den veiledningen som gis om de økonomiske tilskuddsordningene etter reindriftsavtalen.

#### *5.1.8 Inhabilitet og usaklig forskjellsbehandling*

Av de 75 sakene som var gjenstand for undersøkelse herfra, var inhabilitet påberopt i fem klagesaker om produksjonstilskudd. Usaklig forskjellsbehandling var påberopt i fire saker. Av saksdokumentene gikk det fram at anførselene ikke førte fram etter en konkret vurdering av Reindriftsforvaltningen.

Undersøkelsen herfra har vært rettet mot Reindriftsforvaltningens saksbehandling. Jeg har således ikke tatt stilling til eller hatt tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til det materielle innholdet i sakene knyttet til innsigelsene om inhabilitet og forskjellsbehandling. Med dette forbeholdet har jeg ikke bemerkninger til forvaltningens saksbehandling knyttet til innsigelsene.

#### *5.2 Øvrige merknader*

##### *5.2.1 Reindriftsforvaltningens arkivrutiner*

Offentlige organer har plikt til å journalføre alle inn- og utgående dokumenter i en sak, «dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon», jf. journalforskriften § 2–6.

Som svar på spørsmål herfra om utsendelse av foreløpig svar, er det kommet fram at Reindriftsforvaltningen ikke journalfører og arkiverer utsendte foreløpig svar på søknader om ulike tilskudd over reindriftsavtalen.

Utsendelse av foreløpig svar er et ledd i saksbehandlingen av en sak. Det foreløpige svaret kan også tjene som dokumentasjon på om saken er behandlet etter forvaltningslovens regler. Brev om dette skal derfor journalføres og arkiveres på saken. Undersøkelsen har således her avdekket mangler ved Reindriftsforvaltningens journalførings- og arkivrutiner.

Jeg vil også påpeke at journalen er helt sentral for å kunne fange opp saker som ikke er ferdigbehandlet. Etter journalforskriften § 3–7 annet ledd har statlige organer plikt til å utarbeide restanselister til fastsatt tid «normalt fire gonger i året». Slike restanselister har stor betydning for å kunne sikre en for-

svarlig prioritering av saker for å unngå lang saksbehandlingstid. De er også viktige for å sikre forsvarlig oppfølging av sakene, og hindre at saker blir forlagt.

Gjennom behandlingen av klager hit er det blitt avdekket mangelfulle rutiner for restanseoppfølging i Reindriftsforvaltningen både sentralt og lokalt. Jeg viser her til en sak som gjaldt manglende svar på en klage til Reindriftsstyret (ombudsmannsak 2001–340). I denne saken hadde Reindriftsforvaltningen sendt klagen tilbake til den lokale reindriftsforvaltningen med anmodning om ytterligere informasjon. Saken ble ikke fulgt opp verken sentralt eller lokalt. Reindriftsforvaltningen opplyste at saken var blitt avskrevet der uten å være sluttbehandlet, og at saker kunne bli liggende dersom «mottaker unnlater å følge opp saken og vår saksbehandler ikke har avmerket saken selv». Dette eksempelet underbygger at det ikke er etablert tilfredsstillende rutiner for restanseoppfølging verken lokalt eller sentralt i Reindriftsforvaltningen. Det ble i denne saken imidlertid opplyst at Reindriftsforvaltningen var i ferd med å etablere et nytt arkivsystem (NOARC), og at håpet var at dette ville være på plass ved årsskiftet 2001/2002.

I denne forbindelse vil jeg også vise til en sak her (2001–0124) som gjaldt manglende svar fra Reindriftsforvaltningen lokalt på et brev vedrørende en klage til Reindriftsstyret. Etter ett år og fire måneder uten svar purret klageren på saken. Først etter at jeg kom inn i saken, ble saken tatt opp til behandling. Saken hadde da ligget hos Reindriftsforvaltningen lokalt i ett år og åtte måneder uten at det var blitt gjort noe med saken, med den forklaring at saken ved en misforståelse var blitt lagt i arkivet uten behandling.

Ombudsmannssakene og undersøkelsen viser at det er svært viktig for Reindriftsforvaltningen både lokalt og sentralt å etablere bedre rutiner for arkiv- og journalføring og restansekontroll. Jeg forutsetter derfor at arbeidet med innføring av nytt arkivsystem gis den nødvendige prioritet.

### 5.2.2 Saker stilles i bero

Både gjennom undersøkelsen her og min behandling av klager hit er det kommet fram at Reindriftsforvaltningen sentralt og lokalt for noen sakstyper synes å ha en praksis med å stille saker i bero. Søknader har vært stilt i bero i påvente av nye forskrifter eller utfyllende retningslinjer til gitte forskrifter. Saker har også vært stilt i bero i påvente av ny distriktinndeling.

Undersøkelsen har vist at saker om innløsning av driftsenhet ble stilt i bero i påvente av avklaring om eventuell videreføring av ordningen. Jeg viser til omtalen av dette under punktene 4.2.2 og 5.1.2 foran. Dette førte til ulike og uklare tilbakemeldinger til søkere av tilskudd til innløsning av driftsenhet.

Lang saksbehandlingstid ut over det som kan an-

ses akseptabelt kan bli en konsekvens av at saker stilles i bero. I ombudsmannsak 2000–1305 kritiserte jeg Reindriftsforvaltningen for å stille en sak om adgang til innløsning av driftsenhet i bero, først i påvente av utfyllende retningslinjer til en gitt forskrift i 1998, så utsatt i påvente av forskriften for neste driftsår. Søknaden burde vært vurdert og eventuelt avslått etter det regelverket som forelå på søknadstidspunktet. I ombudsmannsak 2001–0326 kritiserte jeg den lokale reindriftsforvaltning for å stille en søknad om driftsenhet i bero i påvente av ny distriktinndeling. Søknaden burde vært avslått, eventuelt med oppfordring om å komme tilbake med ny søknad når ny distriktinndeling forelå.

### 5.2.3 Avvisning og vedtakskompetanse

Avvisning av en søknad innebærer at forvaltningen ikke tar saken opp til behandling av formelle grunner. Eksempel på dette kan være at en søknadsfrist er oversittet. Reindriftsforvaltningen tar da ikke stilling til realiteten i saken .

Gjennom undersøkelsen herfra ble det avdekket en noe uklar praksis når det gjelder avvisning av søknader.

I enkelte saker om omfattende tap av rein hadde Reindriftsforvaltningen avvist søknaden på formelt grunnlag med den begrunnelse at tapet lå godt under 30 % av flokken før tap, og at søkeren dermed ikke var støtteberettiget. I noen av sakene hadde også reindriftsagronomene avvist søknaden på formelt grunnlag.

Søknaden om støtte ved omfattende tap av rein avgjøres av RUF, og det ble herfra reist spørsmål om saksgangen og vedtakskompetansen både til Reindriftsforvaltningen og reindriftsagronomen.

Reindriftsforvaltningen viste til at det våren 1998 var blitt utarbeidet en standardisert måte å beregne tap på basert på RUFs prinsippvedtak med bakgrunn i det betydelige antall søknader som etter vinteren 1997 kom inn på dette tidspunkt. Beregningen inneholdt minimalt med skjønn, og var tilnærmet objektiv. På bakgrunn av dette gav reindriftssjefen reindriftsagronomene i Finnmark fullmakt til å avvise en del av søknadene på formelt grunnlag som ikke-støtteberettigede.

Denne framgangsmåten eller begrepsbruken er ikke i samsvar med det som forvaltningsloven bygger på for avgjørelser som betegnes som en «avvisning». Det er ikke formelle grunner som ligger til grunn for disse avvisningene, men derimot en beregning av tapsomfanget. Dette er en realitetsbehandling av søknaden, uansett om beregningen og vurderingen kan gjennomføres ut fra tilnærmet objektive kriterier. Reindriftsforvaltningen har vist til at en del av avvisningene ikke er gjort i samsvar med delegasjonsfullmakten, men har også kommet til at avvisningene som er foretatt i samsvar med denne er gjort på sviktende rettsgrunnlag. Undersøkelsen har vist at

uklarhetene omkring avvisning og avslag også oppstår innenfor andre saksområder.

Ut fra de svar Reindriftsforvaltningen har gitt under undersøkelsen her vil jeg imidlertid legge til grunn at Reindriftsforvaltningen for fremtiden vil være oppmerksom på situasjonen og på begrepsbruken.»

#### 64.

#### **Lang saksbehandlingstid i Reindriftsforvaltningen og manglende avklaring av søknad om tildeling av driftsenhet**

(Sak 2001–0559)

*A klaget til ombudsmannen over saksbehandlingen i forbindelse med søknad om driftsenhet. Klagen var rettet både mot Reindriftsforvaltning Øst-Finnmark og Landbruksdepartementet. Søknad fra oktober 1999 ble ikke endelig avklart før juni 2002.*

*Ombudsmannen kritiserte Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark for den lange behandlingstiden og for manglende avklaring av om søknaden var avslått eller innvilget. Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark ble også kritisert for mangelfull underretning til A om klageadgang. Ombudsmannen kritiserte også Landbruksdepartementet for mangelfull veiledning til A og manglende forsøk på avklaring av søknaden etter at han hadde henvendt seg til departementet for å få hjelp. Ombudsmannen bemerket også at verken Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark eller Landbruksdepartementet hadde kompetanse til å foreta egne tolkninger av vedtak i områdestyret, som etter reindriftsloven § 4 innehar kompetansen til å fatte vedtak om tildeling av driftsenhet. As søknad om driftsenhet ble senere innvilget av Reindriftsstyret.*

Saken gjaldt behandling av søknad fra A om samtykke til etablering av midlertidig driftsenhet i et reinbeitedistrikt.

A søkte 14. oktober 1999 Områdestyret i Øst-Finnmark om midlertidig driftsenhet i et reinbeitedistrikt i forbindelse med generasjonsovergang. Områdestyret fattet følgende vedtak i saken 21. mars 2000 (sak 15/00):

«Områdestyret kan ikke opprette midlertidig driftsenhet, da loven ikke omtaler en slik mulighet.

Områdestyret vil vise til den avtale som er inngått mellom søkeren og --- og ---, og har intet imot en slik ordning som skissert i søknaden.

Områdestyret ser dette som en god måte å sikre rekruttering til næringen på, og å gi unge reindriftsutøvere en bedre økonomi mens de venter på egen driftsenhet.

Områdestyret vil sette som betingelse for dette at driftsenhetens reintall ikke overstiger 600 rein, og at det totale reintallet ikke overstiger det som er fastsatt for distriktet.»

A ble underrettet om vedtaket 4. april 2000 av Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark ved oversendelse av møteboken. A oppfattet vedtaket slik at søknaden var innvilget.

I tillit til at søknaden om midlertidig driftsenhet var innvilget, søkte A 1. september 2000 Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark om livdyrlån. Av søknaden gikk det fram at A mente han hadde fått godkjent driftsenhet i mars 2000 som del av en planlagt generasjonsovergang. A ble ved gjenpart av brev 5. september 2000 fra Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark til reinbeitedistriktet informert om at reindriftsagronomen hadde en annen tolkning av områdestyrets vedtak. Reindriftsagronomen la til grunn at områdestyret hadde avslått søknaden, og at A derfor ikke hadde fått tildelt driftsenhet i reinbeitedistriktet. For å få en avklaring av spørsmålet om tildeling av driftsenhet, tok han saken opp muntlig med Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark i brev 9. september og 4. oktober 2000. Saken ble deretter lagt fram for det nyvalgte områdestyret som orienterings sak i møte 10. oktober 2000 (sak 70/00). Utskrift av møteboken ble sendt A 14. november 2000 uten nærmere kommentarer. I møteboken het det om sak 70/00:

«Områdestyret viser til tidligere vedtak. Områdestyret er orientert om saken på møte 10.10.00. Det arbeides med å utarbeide midlertidige retningslinjer.»

A klaget til ombudsmannen i februar 2001 over saksbehandlingen av hans søknad, og over at søknaden ennå ikke var endelig avklart.

På bakgrunn av at A i lengre tid hadde forsøkt å få en avklaring på om han var tildelt driftsenhet av områdestyret eller ikke, besluttet ombudsmannen å undersøke klagen nærmere. Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark ble i brev 3. mai 2001 bl.a. bedt om å opplyse hvorfor ikke A i underretningen 4. april 2000 var blitt informert om at søknaden om driftsenhet var avslått. Reindriftsforvaltningen ble også bedt om å redegjøre for årsaken til at underretningen ikke inneholdt opplysning om klageadgang. Reindriftsforvaltningen ble videre bedt om å redegjøre for sin oppfatning av områdestyrets behandling av saken i møte 10. oktober 2000 (sak 70/00), og om det var tatt noe annet initiativ for å bringe klarhet i forholdet.

Det gikk fram av vedleggene til klagen at saken var tatt opp med Landbruksdepartementet i brev 12. og 16. november 2000. A hadde anmodet departementet om å instruere Reindriftsforvaltningen om å følge opp områdestyrets vedtak fra 21. mars 2000 i sak 15/00. I brev 21. november 2000 kom Landbruksdepartementet til at områdestyrets vedtak 21. mars 2000 var tvetydig. Departementet sluttet seg imidlertid til Reindriftsforvaltningens tolkning av vedtaket, og fant ikke grunn til å etterkomme As anmodning.



I klagen hit ble det opplyst at saken på ny var blitt tatt opp med områdestyret og Reindriftsforvaltningen i brev 25. november 2000 og 28. januar 2001 med anmodning om rask avklaring av spørsmålet om tildeling av driftsenhet. Etter dette opplyste Reindriftsforvaltningen at saken ville bli tatt opp på områdestyrets møte i april. Med henvisning til forvaltningsloven § 11 a første ledd, ble Reindriftsforvaltningen bedt om å opplyse årsaken til at saken først kunne tas opp på områdestyrets møte i april. Det ble reist spørsmål om det var tatt hensyn til at saken gjaldt en søknad innkommet 14. oktober 1999.

Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark besvarte henvendelsen 28. juni 2001. Reindriftsforvaltningen refererte fra behandlingen av sak 15/00 i områdestyret. I brevet het det videre:

«Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark har tolket områdestyrets vedtak i sak 15/00 at A ikke har fått driftsenhet i --siida i reinbeitedistrikt xx. Områdestyrets vedtak må forstås dit hen at det bare er driftsenhet til - - - og - - - som mottar produksjonstilskudd. Brev 05.09.00 vedlegges.»

Reindriftsforvaltningen mente at A hadde fått fyllestgjørende svar på sine henvendelser, og viste til brev 9. september 2000 og til orienteringssak 00/70 på områdestyrets møte 10. oktober 2000. Om årsaken til at A fikk underretning om områdestyrets vedtak først etter en måned, viste Reindriftsforvaltningen til at møteboken først ble godkjent av områdestyrets medlemmer 15. november.

Reindriftsforvaltningen viste videre til at Reindriftsstyret 13. desember 2000 (sak 40/2000) hadde vedtatt retningslinjer for samtykke til midlertidige driftsenheter i forbindelse med generasjonsovergang, og at disse var sendt Landbruksdepartementet til orientering 25. januar 2001.

Om status for søknaden het det i brevet:

«Områdestyret har i møte 16.02.01, sak 32/01 godkjent søknad om midlertidig driftsenhet forutsatt at Landbruksdepartementet godkjenner retningslinjer vedtatt av Reindriftsstyret i sak 49/00. O-styrets vedtak i sak 32/01 av 16.02.01 vedlegges. Avventer Landbruksdepartementets svar.»

Reindriftsforvaltningen opplyste at gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved tildeling av driftsenheter er ca. 1 år og 9 måneder. Når det gjaldt rutiner for å sende foreløpig svar, het det i Reindriftsforvaltningens brev:

«Reindriftsforvaltningen har rutiner med å gi foreløpig melding til berørte parter i saker hvor det ikke er mulig å overholde frister i forhold til forvaltningsloven.»

Reindriftsforvaltningens svar ble oversendt A, som kom med merknader. A anførte at reindriftsagronomens forklaring ikke var riktig. Fra brevet siteres:

«Reindriftsagronomen gav selv opplysning om at søknaden var innvilget etter møtet den 21.03.00.»

Reindriftsforvaltningen i Øst-Finnmark ble i brev 4. september 2001 fra ombudsmannen bedt om å kommentere denne påstanden. Da Reindriftsforvaltningen ikke hadde redegjort for årsaken til at det i underretningen om områdestyrets vedtak i sak 15/00 ikke var gitt opplysning om klageadgang, ble anmodningen gjentatt. Det ble også bedt om en kommentar til As alternative tolkning av vedtaket i sak 15/00.

Reindriftsforvaltningen refererte i sitt svar fra områdestyrets vedtak 15/00, 70/00 og 32/01. Det het videre i brevet:

«Ved utsendelse av områdestyrets vedtak i sak 15/00, 70/00 og 32/01 til søkeren gikk det beklageligvis ikke frem om rett til å klage på vedtak. Dette vil bli rettet opp ved at vi sender A brev om rett til å klage på vedtaket i sak 32/01 gjort på møte 16.02.01.»

Det ble videre opplyst at Landbruksdepartementet ikke hadde godkjent Reindriftsstyrets vedtak 40/2000 i brev 21. august 2001 til områdestyret.

Ombudsmannen ble ved gjenpart av brev 22. november 2001 fra Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark til A orientert om at områdestyret hadde behandlet saken i møte 25. oktober 2001 (sak 94/01), og fattet følgende vedtak:

«Områdestyret ber om at han fremmer en søknad om ordinær driftsenhet.»

Ombudsmannen ble ved gjenpart av brev fra Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark 19. desember 2001 orientert om at A var blitt gitt anledning til å klage på områdestyrets vedtak 32/01 fattet 16. februar 2001.

A orienterte i brev 11. mars 2002 om at saken var oversendt Reindriftsstyret fra Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark 21. februar 2002.

Ved telefonisk henvendelse til Reindriftsforvaltningen i Alta, ble det opplyst at saken ville bli behandlet på neste møte i reindriftsstyret (14. juni 2002).

### **I mitt avsluttende brev til Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark uttalte jeg:**

#### *1. Reindriftsforvaltningens underretning om vedtak i områdestyret*

I forvaltningsloven 10. februar 1967 § 27 er det gitt regler om hvem som skal underrette parter om vedtak, når underretning skal skje og hva slik underretning skal inneholde. I § 27 heter det:

«Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Underretning skal

gis av det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, hvis ikke særlige grunner tilsier at dette overlates til et annet organ. I regelen skal underretning gis skriftlig.

-----  
 I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter  
 ---.»

Øst-Finnmark gav i brev 4. april 2000 søkerne underretning om områdestyrets vedtak i sak 15/00 gjennom en henvisning til utskrift av møteboken. Det ble også gitt underretning ved utskrift av møteboken etter områdestyrets behandling 10. oktober 2000 (sak 70/00) og 16. februar 2001 (sak 32/01). Ingen av disse underretningsbrevene gav informasjon om klageadgang.

Jeg har i utgangspunktet ingen innvendinger mot at underretning om vedtak i områdestyret gis av reindriftsagronomen, som er områdestyrets sekretær. Det er også normalt tilstrekkelig at det i underretningen vises til møteboken, dersom denne vedlegges underretningen. Det må imidlertid gå klart fram av underretningen hvilket vedtak som er fattet. Når et vedtak kan gi rom for ulike tolkninger, slik som i denne saken, må underretningen inneholde en presisering av om søknaden var innvilget eller avslått. Dersom Reindriftsforvaltningen er i tvil om hva som var konklusjonen i vedtaket, må dette tas opp med vedkommende områdestyre slik at det blir klargjort hvilket vedtak som er fattet.

På spørsmål herfra om hvorfor søkeren ikke ble informert om at søknaden var avslått av områdestyret 21. mars 2000, henviste Reindriftsforvaltningen kun til et brev 5. september 2000 til styret i reinbitedistriktet, der Reindriftsforvaltningens tolkning av vedtaket gikk fram. Det ble ikke opplyst noe om årsaken til at dette ikke fremgikk av underretningen.

Selv om det normalt er tilstrekkelig at det i underretningen vises til vedlagt møtebok, var dette ikke tilfellet etter møtene i områdestyret 10. oktober 2000 (sak 70/00) og 16. februar 2001 (sak 32/01). Disse vedtakene inneholdt nye forutsetninger for samtykke, ved at de viste til arbeidet med retningslinjer for tildeling av midlertidig driftsenhet og Landbruksdepartementets godkjennelse av retningslinjene. For A gav vedtakene således ingen uttrykkelig avklaring av om områdestyret hadde innvilget eller avslått hans søknad om driftsenhet i sak 15/00. I vedtaket i sak 32/01 het det også at «områdestyret ber om at søknaden fra A datert 14.10.99 nå blir imøtekommet. Områdestyret vil vise til tidligere behandling av saken 21.03.00, der styret ga sin tilslutning til søknaden». Underretningen han fikk fra Reindriftsforvaltningen var derfor mangelfull.

Det er også kritikkverdig av Reindriftsforvaltningen ikke å ha avklart eventuelle uklarheter i vedtak 15/00 med daværende områdestyre før vedtaket

ble meddelt søkeren. Uansett burde Reindriftsforvaltningen bidratt til å få en avklaring, da det ble klart at A (og distriktsstyret) hadde en annen oppfatning av vedtakets innhold. I stedet ble det overlatt til A selv å søke å bringe klarhet i hva som faktisk var vedtatt av områdestyret i mars 2000. Slik saksbehandling er kritikkverdig.

Grunnen til at forvaltningsloven inneholder regler om underretning om vedtak og hva en slik underretning skal inneholde, er at det er viktig for rettsikkerheten for den enkelte å få klarhet i sin rettsstilling. Dette hensynet er ikke ivaretatt i den informasjonen A har fått etter behandlingen av søknaden om midlertidig driftsenhet fra oktober 1999. Det var av stor betydning for søkerens næringsdrift å få avklart spørsmålet om tildeling av driftsenhet. Jeg vil også tilføye at det er lite tillitvekkende og kritikkverdig at søkeren først fikk beskjed om å fremme søknad om ordinær driftsenhet i brev 22. november 2001, og deretter i brev 19. desember 2001 ble gitt anledning til å påklage vedtak om det samme forholdet.

Underretningen om områdestyrets vedtak 15/00 inneholdt ikke opplysning om klageadgang, slik kravet er etter forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark har på gjentatte forespørsler herfra ikke gitt noen forklaring på hvorfor det ikke ble gitt opplysning om klageadgang på det som Reindriftsforvaltningen tolket som et avslag på søknaden. A fikk først 19. desember 2001 anledning til å klage, etter at forholdet var tatt opp herfra. Klageretten gjaldt da områdestyrets vedtak 16. februar 2001 (sak 32/01), og ikke det opprinnelige vedtak mars 2000 (sak 15/00).

Jeg finner grunn til å understreke at klageadgangen er en viktig rettssikkerhetsgaranti, som skal gi søkere adgang til å få en ny og uavhengig gjennomgang av sin sak. Reindriftsforvaltningens manglende opplysning om klageadgang, har medført at søkerens rettssikkerhet er blitt svekket i denne saken. Manglende opplysning om klageadgang har også vært en medvirkende årsak til svært lang saksbehandlingstid av søknaden. Jeg viser til punkt 2 nedenfor. Jeg tilføyer også at jeg finner grunn til å stille spørsmål om hvorfor det ble gitt klagerett på områdestyrets vedtak i sak 32/01, og ikke det opprinnelige vedtaket i sak 15/00, som jo er utgangspunktet for hele den etterfølgende saksbehandlingen av saken.

Jeg har etter dette kommet til at Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmarks underretning til søkeren etter områdestyrets behandling av søknad om midlertidig driftsenhet ikke har oppfylt de lovbestemte kravene i forvaltningsloven § 27. Forholdet må kritiseres.

## *2. Saksbehandlingstid og Reindriftsforvaltningens avklaring av områdestyrets vedtak i sak 15/00*

Etter forvaltningsloven § 11 a første ledd skal saker forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold».

Det ble søkt om midlertidig driftsenhet 19. oktober 1999. Saken ble oversendt Reindrifftsstyret for endelig klagebehandling 21. februar 2002. Etter det som er opplyst til mitt kontor, vil saken komme opp til behandling i Reindrifftsstyret 14. juni 2002.

Etter undersøkelsen herfra og ut fra sakens dokumenter, må det legges til grunn at den lange saksbehandlingstiden skyldes flere forhold.

Reindrifftsforvaltningen har i flere faser av saken brukt lang tid på å besvare henvendelser fra søkeren, uten at det er opplyst noe om årsaken til dette. Det tok i denne saken fem måneder fra søknaden ble sendt i oktober 1999 til den ble tatt opp til behandling i områdestyret i Øst-Finnmark i mars 2000. Svar på søknaden ble i denne perioden etterlyst i to brev fra søkeren. Da A 25. november 2000 og 28. januar 2001 ba om ny behandling av saken i områdestyret for å bringe klarhet i hva områdestyret hadde vedtatt i sak 15/00, la Reindrifftsforvaltningen opp til at saken skulle behandles av områdestyret i april 2001. Spørsmål herfra om årsaken til at saken først kunne tas opp til behandling i områdestyret i april ble ikke kommentert. Områdestyret tok imidlertid opp saken på eget initiativ, uten innstilling fra Reindrifftsforvaltningen, i møte 16. februar 2001.

Hovedårsaken til den lange saksbehandlingstiden er imidlertid den manglende avklaringen av uenigheten mellom A og Reindrifftsforvaltningen om hva som var innholdet i områdestyrets vedtak i sak 15/00. Uenigheten ble først avdekket i september 2000 – fem måneder etter vedtaket i områdestyret – på grunn av mangelfull underretning om vedtakets innhold og manglende opplysning om klageadgang. Under hele saksbehandlingstiden er det imidlertid søkeren som har vært pådriver overfor Reindrifftsforvaltningen for å få klarhet i saken. A tok også opp saken med Landbruksdepartementet. Initiativ til oppklaring synes i liten grad å ha kommet fra Reindrifftsforvaltningen selv.

Uklarhet knyttet til Landbruksdepartementets godkjennelse av Reindrifftsstyrets utkast til retningslinjer for etablering av midlertidige driftsenheter (sak 40/00), synes også å ha bidratt til den lange saksbehandlingstiden. Jeg kan ikke se at godkjennelse av retningslinjene kan sies å være en saklig grunn for manglende avklaring av områdestyrets vedtak i sak 15/00. Arbeidet med de nye retningslinjene ble først brakt inn i saken da det nye områdestyret uttalte seg om saken i oktober 2000 (sak 70/00), og ved den fornyede behandlingen i februar 2001 (sak 32/01) der det synes å være satt vilkår for å samtykke til ny driftsenhet at Reindrifftsstyrets retningslinjer ble godkjent av Landbruksdepartementet. Jeg har for øvrig merket meg at det i Reindrifftsstyrets årsmelding avgitt 8. mars 2002 opplyses at det i 2001 ble fattet en rekke vedtak om midlertidige driftsenheter i Finnmark.

Jeg finner også grunn til å vise til min undersøkelse av den sentrale Reindrifftsforvaltningen (sak

2000–1505) som ble avsluttet 28. januar 2002. Gjennom denne undersøkelsen og ved behandling av konkrete klagesaker, har det kommet fram at Reindrifftsforvaltningen både lokalt og sentralt syntes å ha en praksis med i stille saker i bero i påvente av nye forskrifter eller utfyllende retningslinjer. Som jeg har påpekt i undersøkelsen, vil en slik praksis ofte føre til lang saksbehandlingstid ut over det som kan anses akseptabelt. Det er også uheldig at søkere ikke får avklart sin rettsstilling. I slike tilfeller er det ofte mer hensiktsmessig å avslå søknaden, eventuelt med oppfordring om å komme tilbake med ny søknad når regelverk/retningslinjer er vedtatt, fremfor å utsette saken.

Slik saken fremstår, kan jeg ikke se at det er gitt noen saklig og holdbar begrunnelse for at saken ikke ble avklart på et langt tidligere tidspunkt med daværende områdestyre som traff vedtaket i sak 15/00, og at klager ikke ble orientert om sin lovbestemte klagerett. Jeg kan derfor ikke se at forvaltningslovens krav til saksbehandlingen er oppfylt i denne saken. Dette er kritikkverdige. En saksbehandlingstid av en søknad på over to år før saken oversendes klageinstansen for behandling, er for øvrig uansett for lang og gir grunnlag for kritikk.

Når det gjelder Reindrifftsforvaltningens tolkning av områdestyrets vedtak i sak 15/00, finner jeg for øvrig grunn til å bemerke at etter reindrifftsloven 9. juni 1978 § 4 er områdestyret gitt en lovbestemt kompetanse til å samtykke til registrering av driftsenhet. Verken Reindrifftsforvaltningen eller Landbruksdepartementet har rettslig myndighet til å gripe inn i denne kompetansen eller foreta selvstendige tolkninger av de vedtak som fattes av områdestyret. Reindrifftsforvaltningen og Landbruksdepartementet har heller ikke rettslig adgang til å instruere områdestyret i konkrete saker. Dersom et vedtak i områdestyret er uklart eller det kan gi rom for ulike tolkninger, må dette, som nevnt, tas opp med og avklares med vedkommende områdestyre før vedtaket meddeles søkeren.

Det ligger således utenfor Reindrifftsforvaltningens kompetanse å foreta en egen fortolkning av områdestyrets vedtak i sak 15/00, slik det ble gjort i denne saken. Reindrifftsforvaltningen skulle i så fall tatt dette opp med daværende områdestyre, slik at forholdet ble avklart, eventuelt ved et presiserende vedtak. Reindrifftsforvaltningens saksbehandling er her klart kritikkverdige.

I klagen hit anførte A at han etter møtet 21. mars 1999 hadde fått muntlig underretning fra områdestyrets daværende leder og reindrifftsagronomen om at søknaden var innvilget. Styret for reinbeitedistriktet har også opplyst at flere av siidaens medlemmer hadde fått opplyst fra medlemmer i områdestyret at søknaden var innvilget, jf. vedtak av distriktsstyret 8. mars 2002. Ifølge vedtaket ble siidamedlemmene «derfor svært overrasket da vi høsten 2000 fikk vite at søknaden av en eller annen grunn plutselig ikke

var innvilget». Reindriftsagronomen har ikke kommentert As anførsler, dette til tross for direkte spørsmål herfra. Det er uheldig, og egnet til å forundre, at reindriftsagronomen ikke har besvart dette spørsmålet.

Saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig, og det foretas normalt ikke avhør av parter eller vitner. Jeg kan derfor vanskelig ta stilling til hva som muntlig ble meddelt om områdestyrets vedtak. Slik saken er opplyst, er det imidlertid mye som kan tyde på at A faktisk fikk muntlig informasjon om at områdestyret hadde innvilget hans søknad i møte 21. mars 2000. Dersom dette er riktig, er Reindriftsforvaltningens saksbehandling ytterligere kritikkverdig.

Som følge av at saken skal klagebehandles i Reindriftsstyret, har jeg ikke funnet grunn til å ta uttrykkelig stilling til spørsmålet om tildeling av driftsenhet til A, jf. prinsippet om ombudsmannens etterfølgende kontroll med forvaltningen. Jeg finner imidlertid grunn til å bemerke at det er mye som kan tyde på at områdestyret mente å tildele A driftsenhet i sak 15/00. Områdestyret har ikke sluttet seg til Reindriftsforvaltningens innstilling om å avslå søknaden. Vedtaket er riktignok noe uklart, med det er liten mening i å sette vilkår om antall rein dersom områdestyret mente å avslå søknaden. Jeg nevner også at områdestyret i følge vedtaket ikke hadde noe «- - imot en slik ordning som skissert i søknaden», og at dette var en «god måte å sikre rekrutteringen til næringen på».

I tillegg nevner jeg at selv om det legges til grunn, slik Reindriftsforvaltningen og Landbruksdepartementet har gjort, at reindriftsloven ikke hjemler en egen «type» driftsenhet som kan tildeles i forbindelse med generasjonsovergang (og som gir rett til tilskudd over reindriftsavtalen), så kan områdestyret med hjemmel i reindriftsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper stille vilkår til et vedtak om samtykke til driftsenhet, herunder krav om tidsbegrensning. Uten å ta uttrykkelig standpunkt, nevner jeg at områdestyrets vedtak i sak 15/00 kan forstås under denne synsvinkelen. Det er iallfall vanskelig å oppfatte områdestyrets vedtak bare som en meningsytring om ordningen klageren søkte om *dersom* det hadde foreligget hjemmel, slik Landbruksdepartementet har gjort i brev hit 10. september 2001.

Jeg nevner i denne forbindelse også at det er på det rene at det er innvilget en rekke vedtak om midlertidige driftsenheter av områdestyrene i Finnmark, jf. Reindriftsstyrets årsmelding for 2001 side 6. Reindriftsstyrets vedtak 20. september 2001 om «Momenter ved samtykke til midlertidige driftsenheter i forbindelse med generasjonsoverganger», synes også å forutsette at områdestyrene har kompetanse til å treffe slike vedtak med hjemmel i reindriftsloven § 4.

### 3. Foreløpig svar

Etter forvaltningsloven § 11 a tredje ledd skal det sendes foreløpig svar i saker som gjelder enkeltvedtak dersom «en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt».

Som svar på anmodning herfra om å redegjøre for rutiner for å sende foreløpig svar, har Reindriftsforvaltningen opplyst at det foreligger rutiner for å sende foreløpig melding «til berørte parter i saker hvor det ikke er mulig å overholde frister i forhold til forvaltningsloven».

Jeg kan på grunnlag av dette vanskelig ta stilling til om de foreliggende rutinene er i tråd med forvaltningsloven § 11 a. Denne saken har imidlertid avdekket at det ikke er sendt foreløpig svar slik forvaltningsloven gir anvisning på. Det er i den forbindelse viktig å presisere at forvaltningen etter forvaltningsloven har plikt til å sende foreløpig svar med angivelse av forventet saksbehandlingstid på eget initiativ, og ikke etter at saken er etterlyst. Dersom saken ikke kan behandles innen den oppgitte fristen, følger det videre av god forvaltningsskikk at søkeren informeres om dette og at det settes en ny frist.

Jeg ber om at Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark sørger for at saksbehandlingsrutinene for fremtiden er i samsvar med forvaltningslovens krav.»

Ombudsmannen fant også grunn til å rette en del spørsmål til Landbruksdepartementet om departementets befatning med saken.

Departementet ble bedt om å opplyse hvordan departementet oppfattet sin rolle i forhold til Reindriftsforvaltningens behandling av saken. Landbruksdepartementet ble også bedt om å opplyse om det tidligere hadde vært kjent med om enkelte områdestyrer hadde gitt samtykke til midlertidige driftsenheter.

I sitt svar opplyste Landbruksdepartementet at Reindriftsstyrets retningslinjer for samtykke til etablering av midlertidige driftsenheter ennå ikke var godkjent. Det ble vist til at Reindriftsstyrets vedtak 40/2000 var oversendt Justisdepartementets lovavdeling for vurdering.

Til spørsmålet om hvordan departementet oppfattet sin rolle i forhold til Reindriftsforvaltningens behandling av saken, het det:

«Landbruksdepartementet har kun tatt stilling til As' spørsmål ang. instruksjon av reindriftsagronomen. Eventuelle saksbehandlingsfeil må A eventuelt presentere for Reindriftsstyret, som er rette klageinstans i saken, ved en formell klage.»

Departementet opplyste at det i sørområdene tidligere hadde vært opprettet generasjonsbruk, men at disse ikke medførte etablering av nye driftsenheter med krav på driftstilskudd. Ut over dette kjente ikke departementet til andre ordninger ved generasjonsoverganger.

Landbruksdepartementets brev ble oversendt A, som kom med merknader. I merknadene ble det vist til statens tilbud i reindrifftsforhandlingene, og anført at Landbruksdepartementet allerede hadde godkjent retningslinjene. Det het videre i brevet:

«Reindrifftsagronomens nærmeste overordnede er reindriffts sjefen. Når han er inhabil følger det av ordinære saksbehandlingsprinsipper at det er Landbruksdepartementet, som Reindriffts sjefens overordna, som er ansvarlig for eventuelle pålegg/merknader til Reindrifftsagronomens behandling av saken. Reindrifftsagronomen er ikke underlagt områdestyrets eller reindrifftsstyrets instruksjonsmyndighet. Ved en eventuell klage på vedtak i områdestyret er derimot Reindrifftsstyret klageinstans. Etter vår vurdering er ikke Reindrifftsstyret rette klageinstans når vi klager på Reindrifftsagronomens behandling av saken.»

A anførte at de såkalte generasjonsbrukene i Nord-Trøndelag ble gitt ekstra tilskudd til eldste og yngste deltaker. Det ble videre vist til at lovgiver hadde gitt områdestyret myndighet til å samtykke til etablering av driftsenhet, og at Landbruksdepartementet ikke hadde myndighet til å overprøve et slikt vedtak.

Departementet kommenterte As merknader og opplyste at retningslinjene i Reindrifftsstyrets sak 40/00 ikke var godkjent. Det ble vist til at retningslinjene hadde vært forelagt Justidepartementets lovavdeling, som hadde konkludert med at Reindrifftsstyret ikke hadde kompetanse til å gripe inn i områdestyrets konkrete skjønnsutøvelse, slik retningslinjene la opp til.

Landbruksdepartementet bekreftet at det var utbetalt ekstra tilskudd til generasjonsbrukene i Sør-Trøndelag/Hedmark reinbeiteområde, og beklaget at det var gitt uriktige opplysninger i det tidligere svaret. Fra brevet siteres:

«Generasjonsbrukene ble innført i sammenheng med at det ble fastsatt øvre reintall for driftsenheter og øvre antall driftsenheter i Sør-Trøndelag/Hedmark reinbeiteområde, jfr reindrifftsloven § 2, fjerde ledd, og ble kun innført for disse områdene. Generasjonsbrukene ble i en overgangsperiode betraktet som to driftsenheter i enkelte sammenhenger. Det ble gitt to driftstilskudd over reindrifftsavtalen og to kompensasjoner for bortfall av refusjonsordningen for snøscooter. Samtidig fikk de fordelt noe flere rein enn de øvrige driftsenhetene i distriktet. Derimot ble det ikke tildelt en ny konsesjon av områdestyret etter reindrifftsloven § 4.»

I brevet het det videre om områdestyrets vedtak 15/00:

«Landbruksdepartementet mener A aldri har fått driftsenhet, og det har heller aldri skjedd noen overprøving av vedtaket. Områdestyrets vedtak 15/00 fastslår innledningsvis at områdestyret ikke har hjemmel til å opprette midlertidig driftsenhet. Når ordningen allikevel omtales i vedtaket må dette være som et uttrykk for områdestyrets

synspunkter på ordningen hvis det hadde foreligget hjemmel for den.»

### **I mitt avsluttende brev til Landbruksdepartementet uttalte jeg:**

«1. Landbruksdepartementets svar på henvendelsen

Landbruksdepartementet er tillagt et overordnet ansvar for Reindrifftsforvaltningen i Norge. Dette innebærer også et overordnet ansvar for at den regionale og lokale Reindrifftsforvaltningen utøver sin myndighet i samsvar med regelverket.

I likhet med Reindrifftsforvaltningen for øvrig, er Landbruksdepartementet også underlagt den generelle veiledningsplikten innenfor sitt saksområde som følger av forvaltningsloven § 11. Formålet med denne veiledningsplikten er å gi parter mulighet til å «ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte».

I denne saken henvendte A seg til Landbruksdepartementet for å få hjelp til å få avklart sin søknad om midlertidig driftsenhet fordi reindriffts sjefen var inhabil. Situasjonen for A i denne saken var at det var uenighet om tolkning av vedtak av Områdestyret i Øst-Finnmark 21. mars 2000 (sak 15/00). A har anført at han muntlig hadde fått underretning fra områdestyrets leder og reindrifftsagronomen om at søknaden var innvilget. Dette er også bekreftet av medlemmer av distriktsstyret. Etter fem måneder hadde han fått kjennskap til at reindrifftsagronomen hadde tolket vedtaket som avslag. Han hadde da forsøkt å få en avklaring av spørsmålet ved skriftlige og muntlige henvendelser til Reindrifftsforvaltningen, uten å lykkes.

Landbruksdepartementet la til grunn at vedtaket i områdestyret var noe tvetydig, men sluttet seg til Reindrifftsforvaltningens tolkning av vedtaket. Det ble vist til at områdestyret i sitt vedtak innledningsvis hadde uttalt at styret ikke kan opprette midlertidig driftsenhet. Departementet fant derfor ikke grunn til å imøtekomme anmodningen om instruksjon av Reindrifftsforvaltningen. Ut over dette ble det ikke gitt noen veiledning verken til A eller Reindrifftsforvaltningen om den videre fremdriften i saken. I svaret hit har departementet opplyst at Reindrifftsstyret var rett klageinstans for eventuelle saksbehandlingsfeil. Departementet har videre lagt til grunn i sitt svar hit at det ikke var tildelt driftsenhet til A og at «det aldri hadde skjedd noe overprøving av vedtaket».

Departementets svar til A gav liten eller ingen veiledning med hensyn til hva han videre kunne gjøre med saken. Det ble heller ikke opplyst at det departementet oppfattet som avslag på søknaden, kunne påklages til Reindrifftsstyret. Det fremgår heller ikke av sakens dokumenter at departementet gjennom veiledning til Reindrifftsforvaltningen bidro til at søkeren ble informert om klageadgangen til Reindrifftsstyret.

Jeg finner etter dette grunn til å rette kritikk mot Landbruksdepartementet for mangelfull veiledning til A etter hans henvendelse til departementet i november 2000.

Før departementet sendte svar på As henvendelse 21. november 2000, hadde departementet fått tilsendt områdestyrets vedtak 10. oktober 2000 (sak 70/00). Dette vedtaket bidro heller ikke til noen endelig avklaring av søknaden. Saksdokumentene viser også at departementet ble orientert om områdestyrets behandling 16. februar 2001 ved gjenpart av brev 6. mars 2001 (sak 32/01) fra Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark til A. I sistnevnte vedtak gav områdestyret samtykke til etablering av driftsenhet under forutsetning av at Landbruksdepartementet godkjente Reindriftsstyret retningslinjer i sak 40/00. Departementet var således kjent med at saken også i ettertid fortsatt var uavklart. Under henvisning til As sak etterlyste Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark departementets vurdering av disse retningslinjene, jf. brev 30. mai 2001.

Selv om A tok saken opp med Landbruksdepartementet i november 2000, førte dette ikke til noe forsøk på avklaring fra departementets side. Departementet ble som nevnt også i ettertid kjent med at saken fortsatt var uavklart, uten å ta noe initiativ for å bidra til en avklaring. Når saken var brakt inn for Landbruksdepartementet for å få en avklaring, kan jeg ikke se at departementet var avskåret fra å kommentere saksbehandlingen i denne saken. Som overordnet organ, har Landbruksdepartementet et generelt ansvar for at underliggende etater utøver sin virksomhet i samsvar med forvaltningsloven og god forvaltningsskikk. Jeg har derfor kommet til at det er også grunnlag for å rette visse innvendinger mot departementet for manglende oppfølging og initiativ i saken for å sikre en avklaring.

Etter reindriftsloven § 4 er det områdestyret som er gitt kompetanse til å gi samtykke til etablering av driftsenhet. Der det kan være uenighet om hvordan et vedtak i områdestyret skal tolkes, har verken Landbruksdepartementet eller reindriftsagronomen kompetanse til å foreta egne tolkninger av vedtakets innhold. Eventuelle uklarheter må tas opp med og avklares med det områdestyret som har fattet vedtaket, jf. det jeg har uttalt om dette i brev til Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark i dag.

Slik saken er opplyst, gjorde Landbruksdepartementet ikke noe forsøk på å få avklart med områdestyret hva vedtaket i sak 15/00 gikk ut på. På bakgrunn av at lovgiver har gitt områdestyret kompetansen til å fatte vedtak om tildeling av driftsenhet, burde Landbruksdepartementet ikke tatt stilling til tolkningen av områdestyrets vedtak i sak 15/00 uten å ha tatt forholdet opp med områdestyret. Jeg viser for øvrig til det jeg har uttalt i brev til Reindriftsforvaltningen Øst-Finnmark i dag vedrørende områdestyrets lovbestemte myndighet og tolkningen av vedtaket i områdestyret.

## *2. Praksis med tildeling av midlertidige driftsenheter*

Landbruksdepartementet presiserte i sitt svar til A at en ordning med midlertidig driftsenhet ikke hadde hjemmel i reindriftsloven og derfor ikke kunne etableres. I sin søknad hadde A opplyst at det var tildelt midlertidige driftsenheter «i sørområdene» i forbindelse med generasjonsovergang. På denne bakgrunn ble derfor reist spørsmål herfra om departementet hadde kjennskap til om enkelte områdestyret hadde gitt samtykke til midlertidig driftsenhet. I svaret hit opplyste departementet at det hadde vært opprettet generasjonsbruk i sørområdene, men at disse ikke medførte etablering av nye driftsenheter med krav på driftstilskudd. Etter merknader fra A, bekreftet Landbruksdepartementet at dette var feil og at det var utbetalt ekstra tilskudd til generasjonsbruk i Sør-Trøndelag/Hedmark reinbeiteområde.

Jeg har også merket meg at Reindriftsstyret i sin årsmelding for 2001 side 6 har opplyst at det er fattet en rekke vedtak om midlertidige driftsenheter i Finnmark.

Hensynet til likebehandling er et viktig forvaltningsrettslig prinsipp. Prinsippet innebærer at de forvaltningsavgjørelser som blir fattet, må bygge på en objektiv og forsvarlig vurdering som sikrer likhet og rettferdighet ved praktiseringen av regelverket. Behandling av denne saken etterlater tvil om praksis ved tildeling av midlertidige driftsenheter i forbindelse med generasjonsovergang har vært i samsvar med likhetsprinsippet.

På bakgrunn av at Reindriftsstyret i årsmeldingen for 2001 har opplyst at vedtakene i områdestyrene er tatt opp til vurdering, samt at Reindriftsstyret 20. september 2001 har vedtatt veiledende momenter som områdestyrene skal legge vekt på ved samtykke til midlertidig driftsenhet, har jeg ikke funnet grunn til å gå videre med dette nå.»

Saken ble behandlet i Reindriftsstyret 13. juni 2002, der As søknad om driftsenhet ble innvilget.

## 65.

### **Lønnsrefusjon fra refusjonsordningen for å sikre sysselsetting av norske sjøfolk – betydningen av fristbestemmelse**

(Sak 2001–2126 og 2002–0404)

*Rederiet A klaget til ombudsmannen over Nærings- og handelsdepartementets avslag på rederiets søknad om lønnsrefusjon fra tilskuddsordningen for å sikre sysselsetting av norske sjøfolk. Departementet mente at søknaden var for sent innkommet. A fremholdt at fristutsettelse var gitt, at fristen avbrytes når søknad blir levert postkontoret og at søknaden var innlevert postkontoret før fristen var gått ut.*

*Ombudsmannen uttalte at fristen avbrytes ved innlevering til postkontoret, jf. forvaltningsloven § 30. Han mente videre at det var mye som talte for at søknaden var sendt før fristutsettelsen, og bad derfor departementet om å behandle saken på nytt.*

*Departementet fremholdt deretter at det må stilles strenge krav til As dokumentasjon om at en søknad er innlevert til postkontoret når denne ikke er registrert innkommet i Sjøfartsdirektoratet. Departementet konkluderte med at det ikke var overveien- de sannsynlig at søknaden var sendt innen fristen, og avslaget ble derfor opprettholdt.*

As advokat klaget over Nærings- og handelsdepartementets avslag på As søknad om lønnsrefusjon på kr 400.000 fra tilskuddsordningen for å sikre sysselsetting av norske sjøfolk for 5. termin 2000, idet søknaden var for sent innkommet.

Fristen for søknad om tilskudd for 5. termin var satt til 20. november 2000. Sjøfartsdirektoratet bekrftet at fristutsettelse ble gitt pga. manglende revisorerklæring, men fastholdt at fristutsettelse bare ble gitt frem til 15. desember 2000 (dato for avslutning/ utbetaling av nevnte termin). A fremholdt at søknaden ble sendt 6. desember 2000, at fristen avbrytes når søknaden er levert til postverket og at A derfor ikke hadde ansvar for feil begått av postverket eller direktoratet selv. Direktoratet anførte på sin side at søknaden først ble mottatt 26. januar 2001, og departementet la til grunn at søknadsfristen avbrytes når søknaden ble mottatt av direktoratet.

I brev herfra ble departementet bedt om å redegjøre for hvilken rettslig status den generelle veiledningen for tilskuddsordningen hadde, herunder bestemmelsen om at de fastsatte søknadsfrister var preklusive. Videre ble departementet bedt om å kommentere As anførsel om at karakteren av fristbestemmelsen tilsier at den må være fastsatt av Stortinget for å være gyldig, herunder om Stortinget var kjent med at de fastsatte frister var preklusive. Det ble videre bedt om kommentarer til departementets behandling av denne konkrete saken og hvordan to av Sjøfartsdirektoratets saksbehandlere kunne innrømme fristutsettelse når fristen var preklusiv. Under henvisning til As opplysninger om at fristutsettelse var innrømmet til 15. desember 2000, og at søknaden var sendt 6. desember 2000, samt reglene i forvaltningsloven § 30, der det fremgår at klagefristen avbrytes når klagen er avgitt til posten, ble departementet også bedt om å redegjøre for sitt standpunkt om at A måtte bære risikoen for eventuelle feil gjort av postverket. Det ble i den sammenheng spurt om hva som var bakgrunnen for at departementet hadde en strengere praksis enn forvaltningslovens bestemmelser, og om ikke dette burde vært omtalt i veiledningen.

Departementet svarte at Stortingets hensikt med å innføre refusjonsordningen i første rekke var å sikre muligheten for fortsatt sysselsetting i norsk skips-

fart. I St.meld. nr. 28 (1995–96) er det gjort nærmere rede for innholdet i refusjonsordningen, herunder at utbetalingen skjer over seks terminer som sammenfaller med innberetningen til Pensjonstrygden for sjømenn. Videre var det opplyst at nærmere retningslinjer var fastsatt av Utenriksdepartementet. Departementet viste til at refusjonsordningen fastsettes hvert år i forbindelse med statsbudsjettet og at regjeringen tolker bevilgningsvedtaket. På denne bakgrunn utarbeides veiledningen som kunngjøres for næringen. Ved utarbeidelsen av veiledningen ble det lagt avgjørende vekt på at den skulle benyttes av næringsdrivende og at den skulle være enkel å forstå. Veiledningen var ifølge departementet ment som retningslinjer, og en nærmere avgrensning av ordningen ville følge av den praksis som administrerende etat fastsatte innenfor rammene av det Stortinget hadde bestemt.

Departementet viste til at det fremgikk av veiledningen at retten til refusjon tapes dersom ikke fristen overholdes. Videre var Stortinget informert om at utbetalingen skjer over seks terminer. For å kunne avslutte termin-utbetalingene var det ifølge departementet nødvendig å fastsette en frist for innsendelse av søknadene om refusjon, og hensynet til administreringen av ordningen tilsa at de fastsatte fristene var preklusive. Praksis var imidlertid slik at direktoratet likevel behandlet alle innkomne søknader frem til utbetalingene for hver enkelt termin var foretatt.

Departementet fremholdt videre at Stortingets retningslinjer i forhold til refusjonsordningen ikke var uttømmende, men kun et rammeverk. I forlengelsen av dette rammeverket fastsatte departementet nærmere regler basert på de underliggende forutsetninger, og en hensiktsmessig administrering av ordningen.

Departementet bekrftet at det var gitt fristutsettelse i denne konkrete saken, men departementet hadde lagt til grunn at søknaden var innkommet til direktoratet etter at terminen var avsluttet. Departementet viste videre til at det hadde lagt seg på en strengere praksis enn reglene i forvaltningsloven § 30 tilsa, og at hovedgrunnen til dette var hensynet til administreringen av ordningen. Videre ble det vist til at fristen ville bli uten innhold dersom konsekvensene av fristforsømmelse ikke medførte tap av retten til refusjon. Departementet var imidlertid enig i at man burde se på om veiledningens ordlyd burde endres, slik at det ble tydeligere for avsender at det er han som bærer risikoen for at søknaden kommer inn til direktoratet. Dette ville bli presisert i veiledningen for 2002, som da var under utarbeidelse.

As advokat uttalte deretter at rederiet ikke var enig i departementets oppfatning om at opplysningene i St.meld. nr. 28 (1995–96), der det het at utbetalingen skulle skje over seks terminer, innebar at Stortinget hadde godkjent at fristen skulle være preklusiv. Han påpekte i denne sammenheng at en slik preklusiv frist stred mot formålet med refusjonsord-

ningen, og at direktoratets praksis var strengere enn det som følger av forvaltningslovens bestemmelser. Han fremholdt at veiledningens regel om at fristen var preklusiv ikke lå innenfor rammene av det Stortinget hadde bestemt, og pekte i den sammenheng på at det ikke var nevnt i evalueringen av ordningen for 2001 at fristen var preklusiv. Videre fremhevet han at A lojalt hadde forholdt seg til direktoratets utsatte frist, «da direktoratet selv ga melding om at det var til ingen nytte å sende inn krav på 5. termin uten at revisorerklæring om at rederiet oppfylte vilkårene var vedlagt». Det ble videre fremholdt at departementet ikke kunne utelukke at årsaken til at søknaden ikke var kommet frem, skyldtes forhold i direktoratet.

Departementet opplyste deretter at Stortinget ikke eksplisitt hadde tatt stilling til om fristen skulle være preklusiv. Departementet hadde imidlertid tolket bevilgningsvedtaket slik at det var opp til departementet å utarbeide den nærmere administrative praktiseringen av ordningen, og at Stortinget verken måtte godkjenne eller bli orientert om dette. Departementet fastholdt at klageren måtte ha risikoen for at søknaden kom frem til direktoratet, og departementet kunne heller ikke se at A i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort at søknaden var sendt. Departementet hadde derfor ikke grunn til å anta at søknaden var kommet bort eller sendt feil internt i direktoratet.

### **I mitt avsluttende brev til Nærings- og handelsdepartementet uttalte jeg:**

#### *«1. Hjemmelsgrunnlaget*

Det første spørsmål klageren tar opp, er om Nærings- og handelsdepartementet hadde hjemmel til å gi veiledning/retningslinjer om at de fastsatte seks søknadsfristene for refusjon er preklusive. Sett i lys av at det her gjelder en tilskuddsordning som innebærer økonomiske fordeler for de berørte, kan jeg vanskelig se at det rettslig sett er noe i veien for at departementet selv utarbeider retningslinjer for hvordan ordningen skal praktiseres, herunder fastsetter søknadsfrister. Frister er nødvendige for en hensiktsmessig administrering av ordningen, og må anses som et lite tyngende vilkår for søkerne.

På bakgrunn av departementets egne opplysninger om at alle søknader som kommer inn etter fristens utløp, men før utbetalingen for den enkelte termin behandles, er det spørsmål om man her står overfor såkalte preklusive frister. Jeg legger til grunn at denne praksisen også gjelder søknader der søkeren ikke på forhånd har søkt om fristutsettelse.

Det kan også stilles spørsmål om behovet for å ha preklusive frister, da Stortinget etter det opplyste har bevilget 12 % refusjon til sysselsetting av norske sjøfolk, noe som innebærer at alle norske rederier som sysselsetter norske sjøfolk og som søker refu-

sjon, har rett til dette. Direktoratet skal med andre ord ikke fordele midler fra en pott.

Det kan videre være spørsmål om den utarbeidede veiledningen er å anse som forskrift, jf. forvaltningsloven § 38. Jeg finner ikke grunn til å gå inn på disse spørsmålene, da jeg ikke kan se at de har betydning for min vurdering av denne konkrete saken.

#### *2. Når avbrytes fristen?*

Partene er enige om at Sjøfartsdirektoratet hadde innvilget A fristforlengelse for 5. termin til 15. desember 2000, som følge av manglende revisorerklæring. Det er spørsmål når søknadsfristen avbrytes; ved innlevering til postverket eller ved direktoratets mottakelse av søknaden.

A opplyser at søknaden ble sendt 6. desember 2000. Departementet benekter ikke dette, men fremholder at det uansett er søkeren som har ansvaret for at søknaden kommer frem til direktoratet i tide. Det fremgår ikke av den tilsendte veiledningen at søkeren har et slikt ansvar. En slik praksis er heller ikke i samsvar med reglene i forvaltningsloven § 30, der det fremgår at klagefristen avbrytes når en klage er innlevert til postkontoret. Selv om denne bestemmelsen ikke direkte regulerer forholdet i denne saken, kan den anses for å gi uttrykk for et generelt prinsipp, og det er naturlig å anvende prinsippet også i et tilfelle som det foreliggende. Departementet har ikke gitt noen fullgod begrunnelse for hvorfor det er behov for en strengere ordning her, ut over at det av administrative grunner er behov for frister. I så fall burde dette ha kommet klart til uttrykk overfor søkeren. Under henvisning til det som er sagt under pkt. 1 om karakteren av ordningen, er det også vanskelig å se behovet for en slik streng praksis.

Jeg er etter dette kommet til at fristen for innsendelse av søknader i saker som denne, avbrytes når søknaden innleveres postverket, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 30. Jeg kan derfor vanskelig se at departementet kan pålegge søkeren ansvar for eventuelle feil fra postverkets eller direktoratets side. Dersom det er slik at det er forhold i direktoratet som er årsaken til at søknaden er kommet bort, kan jeg videre under ingen omstendigheter se at søkeren skal bære risikoen for dette, da dette er forhold som står helt utenfor hans kontroll.

#### *3. Den bevismessige vurderingen av saken*

Det neste spørsmålet denne saken reiser er av bevismessig karakter, nemlig spørsmålet om det er overveiende sannsynlig at A hadde levert søknaden til postverket den 6. desember 2000, slik rederiet anfører.

A har selv vist til at søknadsfristen for refusjon er sammenfallende med innberetningsdato til Pensjonstrygden for sjømenn, og at rederiets faste prosedyre er å innsende dette samtidig i to forskjellige konvolutter til de to adressatene. A har videre frem-



lagt dokumentasjon på at brev til pensjonstrygden er innkommet.

På denne bakgrunn, samt det forhold at klageren i sak 2002–0404 (dept. ref. 2001/5437) har anført at søknadsskjemaet for 4. termin er sendt, mens direktoratet også i den saken hevder at det ikke er mottatt, kan det videre ikke utelukkes at det er forhold i Sjøfartsdirektoratet som er årsaken til at søknaden ikke er registrert mottatt. Jeg har merket meg departementets redegjørelse i brev 18. april 2002 i sistnevnte sak vedrørende direktoratets postrutiner, men kan ikke se at dette utelukker at feil kan gjøres i direktoratet. I denne sammenheng viser jeg til at søknaden i sistnevnte sak er etterlyst i postverket uten resultat. Videre er det påfallende at to søknader vedrørende samme refusjonsordning, fra forskjellige avsendere og sendt til ulikt tidspunkt, begge skal bli borte i posten.

Ut fra ovennevnte kan jeg ikke se annet enn at det er mye som taler for at søknaden ble sendt før fristutsettelsen, som var satt til 15. desember 2000. På bakgrunn av mitt standpunkt om at søknadsfristen avbrytes ved innlevering til postverket, samt ovennevnte bevisvurdering, har jeg kommet til at det knytter seg begrunnet tvil til holdbarheten av departementets vedtak 30. januar 2001. Departementet bes derfor om å behandle saken på nytt i lys av det som her er fremholdt. Jeg ber om å bli orientert om resultatet av departementets fornyede vurdering.»

Departementet fastholdt deretter at det ikke var overveiende sannsynlig at søknaden ble sendt innen fristen. Avslaget ble opprettholdt med følgende begrunnelse:

«Det er vår oppfatning at vi må stille strenge krav til den dokumentasjon som fremlegges, når begrunnelsen for fristoverskridelsen er at søknaden ikke er registrert innkommet til Sjøfartsdirektoratet. Vi anser det mest sannsynlig at feilen er gjort i A, og at vedkommende som har gjort denne ikke er klar over eller ikke vil vedstå seg feilen.

Departementet har lagt vekt på at det generelle prinsippet om at den part som påberoper seg et faktisk forhold, nemlig at søknaden ble sendt, har tvilsrisikoen. Dette understøttes av et annet generelt prinsipp om at den parten som best kan sikre bevis har tvilsrisikoen. A har ikke klart å fremskaffe noe overbevisende dokumentasjon på hendelsesforløpet, og det må etter departementets syn være A som har ansvaret for å sannsynliggjøre at søknaden ble sendt i tide.

I dette konkrete tilfellet er departementet av den oppfatning at det ikke er overveiende sannsynlig at søknaden ble sendt og vil derfor fortsatt opprettholde avslaget om refusjon.»

Saken er tatt opp med departementet på nytt og er ennå ikke avsluttet.

#### Sak 2002–0404

I en annen tilsvarende sak klaget rederiet B til om-

budsmannen over Nærings- og handelsdepartementets avslag på rederiets søknad om lønnsrefusjon for 4. termin 2001. Departementet viste til at fristen var 20. september 2001 og at søknaden var for sent innkommet. B fremholdt at søknaden var sendt 4. september 2001 og at det hadde etterlyst søknaden i posten uten resultat.

Ombudsmannen uttalte at fristen avbrytes ved innlevering til postkontoret, jf. forvaltningsloven § 30. Han mente videre at det var mye som talte for at søknaden var sendt før fristutsettelsen, og bad derfor departementet om å behandle saken på nytt. Også i denne saken ble avslaget opprettholdt, med den samme begrunnelse som i saken foran.

Også denne saken er tatt opp med departementet på nytt og er ennå ikke avsluttet.

#### 66.

#### Inndragning av skjenkebevilling på grunn av ulovlig alkoholreklame – EMK art. 6

(Sak 2002–0726)

*A klaget til ombudsmannen på at Grimstad kommune og Fylkesmannen i Aust-Agder hadde inndratt en skjenkebevilling for 14 dager etter brudd på forbudet mot alkoholreklame. A hevdet at det ikke forelå ulovlig alkoholreklame og at inndragningen dessuten var i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 6.*

*Ombudsmannen fant at det ikke var rettslig grunnlag for å kritisere avgjørelsen. Ombudsmannen mente at det var tvilsomt om inndragningen kunne anses som straff i EMKs forstand. Selv om inndragningen skulle anses for å falle inn under EMK art. 6, var det ikke i strid med bestemmelsen at inndragningen kunne skje administrativt i første omgang, så lenge avgjørelsen kunne overprøves av domstolene.*

Saken gjaldt inndragning av skjenkebevillingen for et utested i 14 dager som følge av brudd på alkoholovens regler om forbud mot alkoholreklame, jf. alkoholoven 2. juni 1989 nr. 27 § 9–2, jf. § 1–8.

A hevdet at det ikke forelå ulovlig alkoholreklame. A hevdet videre at inndragningen var i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 6. Det ble vist til at inndragning var et institutt som kunne benyttes for å stanse ulovlige handlinger. Da det i saken ikke var nødvendig med inndragning for å stoppe en ulovlig handling, fremstod inndragningen som en «ren straffereaksjon». A mente at inndragningen var ulovlig, idet en straffesiktelse måtte avgjøres av domstolene. Det ble vist til Høyesteretts tre plenumsdommer avsagt 3. mai 2002 som gjaldt ileggelse av tilleggsskatt etter ligningsloven. Disse sakene innebar ifølge A «en skjerpelse av forvaltningens mulighet til å iverksette sanksjoner».

Saksdokumentene ble innhentet fra fylkesmannen og gjennomgått her.

### I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

#### «Forbudet mot reklame for alkoholholdig drikk

Det følger av alkoholloven 2. juni 1989 nr. 27 § 9–2 at reklame for alkoholholdig drikk er forbudt.

Forarbeidene til loven og lovens ordlyd gir liten veiledning med hensyn til hvor langt forbudet mot alkoholreklame rekker. I Høyesteretts kjennelse inn tatt i Rt. 1993 s. 95 ble uttrykket «duggfrisk drikk» språklig sett ansett å omfatte både alkoholholdige og alkoholfrie drikker. Slik reklamen ble anvendt, fant Høyesterett at reklamen var ulovlig. Dette innebærer at det ikke bare er reklame med betegnelser av alkoholholdig drikk som er ulovlig, men at også uttrykk som gir klare assosiasjoner til alkoholholdig drikk, etter omstendighetene kan rammes av forbudet.

Fylkesmannen uttalte i vedtak 21. mars 2002 at ut fra rettspraksis skal ordlyden med hensyn til bestemmelsen om alkoholreklame tolkes utvidende, slik at lovens ordlyd rekker langt. Videre uttalte fylkesmannen at reklame som kan forveksles med alkoholreklame eller fremstår i en slik sammenheng at det kan oppfattes som alkoholreklame, rammes av forbudet. I tilknytning til de aktuelle plakater uttalte fylkesmannen at reklamen var en videreføring av tidligere reklame som har hatt til hensikt å «henlede på konsum av alkohol». Det ble vist til at sladden over «fuktigste» var «meningsløs dersom den ikke henviser til tidligere ulovlig reklame som kommunen har gitt A (skjenkestedet) skriftlig advarsel for».

Fylkesmannen fant at reklamen blant annet hadde til formål å henlede på konsum av alkohol. Fylkesmannens vurdering synes å bygge på en riktig forståelse av alkoholloven § 9–2. Ut fra det som fremgår, kan jeg ikke se at det er grunnlag for rettslige innvendinger herfra på dette punktet.

#### Inndragning av skjenkebevilling

1. Hjemmel for inndragning av skjenkebevilling er alkoholloven § 1–8, som lyder:

«Kommunestyret kan i bevillingsperioden inndra en bevilling for resten av bevillingsperioden, eller for en kortere tid dersom vilkårene i § 1–7b ikke lenger er oppfylt, eller dersom bevillingshaver ikke oppfyller sine forpliktelser etter denne loven eller bestemmelser gitt i medhold av denne. - - -

Ved vurderingen av om bevillingen bør inndras, og for hvor lenge, kan det blant annet legges vekt på type overtredelse, overtredelsens grovhet, om bevillingshaveren kan klandres for overtredelsen og hva som er gjort for å rette opp forholdet. Det kan også legges vekt på tidligere praktisering av bevillingen.»

Etter bestemmelsen kan således en skjenkebevilling inndras for en tidsperiode dersom bevillingsha-

veren bryter reglene i alkoholloven. Det er imidlertid ikke noe vilkår for inndragning at det pågår en ulovlig handling som må stanses.

Det følger av alkoholloven § 1–16 annet ledd at fylkesmannen bare kan prøve om vedtak om inndragning er «lovlig, truffet av rette organ og om det er blitt til på lovlig måte». Dette innebærer at dersom vilkårene for å kunne inndra en skjenkebevilling foreligger, kan fylkesmannen ikke overprøve vurderingen av om bevillingen bør inndras. Dette er overlatt til kommunens skjønn. Også ombudsmannens mulighet til å overprøve kommunens skjønn er begrenset, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd som angir at ombudsmannen bare i begrenset utstrekning kan kritisere skjønnsmessige avgjørelser.

I vedtak 21. mars 2002 uttalte fylkesmannen bl.a. følgende om inndragningen:

«Kommunen har stor grad av skjønnfrihet etter alkoholloven. Alkoholpolitisk plan sier i pkt. 9b og 9d noe om hvilke sanksjoner som bør brukes i Grimstad kommune. Reaksjonen på bruddet på reklamebestemmelsen er ikke urimelig etter fylkesmannens vurdering.»

De har anført at Grimstad kommunes alkoholpolitiske plan punkt 9 må forstås slik at når vilkårene er oppfylt, skal bevillingen inndras uten noen nærmere vurdering. Det fremgår imidlertid av punkt 9 bokstav d at de sanksjoner det er gitt anvisning på, kan fravikes. Jeg forstår det også slik at kommunen har foretatt en skjønnsmessig vurdering. I saksfremstillingen for kommunens vedtak 14. november 2001 fremgår bl.a.:

«Rådmannen forventer at et skjenkested som får skriftlig advarsel, innskjerper sin praksis og spesielt på det området advarselen gjelder.

-----  
Allmennpreventive hensyn taler for en streng reaksjon i denne saken.

Rådmannen mener det i denne saken ikke foreligger særlige grunner som gjør at det er aktuelt å vurdere en strengere eller mildere reaksjon  
- - -»

Det synes på det rene at vilkårene for inndragning av skjenkebevillingen er oppfylt og at det er foretatt en skjønnsmessig vurdering, herunder en forholdsmessighetsvurdering, av om inndragning bør foretas. Det er heller ikke på dette punktet grunnlag for å rette innvendinger mot fylkesmannens vedtak.

2. De hevder også at inndragningen av skjenkebevillingen er å anse som straff i EMKs forstand og at inndragningsvedtaket derfor er i strid med EMK art 6.

I den norske oversettelsen lyder EMK art. 6 nr. 1:

«For å få avgjort sine borgerlige rettigheter eller en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til

en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov.»

Ordet straffesiktelse er oversatt fra det engelske uttrykket «criminal charge».

To av Høyesteretts plenumsdommer av 3. mai 2002, sakene 2001/1527 og 2000/770, gjelder hovedsakelig spørsmålet om ileggelse av tilleggsskatt etter ligningsloven er i strid med forbudet mot dobbeltstraff i EMKs tilleggsprotokoll 7 art. 4 nr. 1.

Høyesteretts dom i sak 2001/890 gjelder spørsmålet om ileggelse av tilleggsskatt er å anse som en straffesiktelse. Høyesterett kom etter en helhetsvurdering til at tilleggsskatt etter ligningsloven falt inn under begrepet «criminal charge» i EMK art. 6.

Etter min mening skiller saker om tilleggsskatt seg vesentlig fra saker om inndragning av skjenkebevilling. Skattesaker omfatter alle borgerne i egenkap av skattebetalere. Ved inndragning av skjenkebevilling har bevillingshaveren fått en tillatelse fra myndighetene. Skjenkebevilling gis på nærmere vilkår etter alkoholloven, og bevillingshaveren plikter å overholde alkohollovens regler. Sanksjonen er satt for å hindre at bevillingshaveren overtrer bestemmelsene i alkoholloven.

Det finnes eksempler på mange slags sanksjoner i forvaltningslovgivningen, hvorav noen har likhetstrekk med straffer. Forvaltningen har et klart behov for å administrativt kunne ilegge sanksjoner ved brudd på bestemmelser i lovverket som angår offentligrettslige forhold. Hvorvidt sanksjonene må anses som straff, beror på en vurdering av de enkelte typer sanksjoner, jf. sak 2001/890.

Det kan ikke sees at ovennevnte dom gir grunnlag for at administrativ inndragning av skjenkebevilling skal anses som straff i EMKs forstand. Selv om inndragning av skjenkebevilling skulle anses for å falle inn under området for EMK art. 6 nr. 1, er det imidlertid ikke i strid med bestemmelsen at inndragningen skjer administrativt i første omgang. I Høyesteretts dom i sak 2001/890 fremgår:

«Sjølv om ordinær tilleggsskatt går inn under artikkel 6 nr. 1, kan fastsetjinga av tilleggsskatt likevel gjerast administrativt så lenge det er høve til å få avgjerda prøvd ved ein domstol. Dette går fram av Bendenoudommen (EMD=REF00000-448) avsnitt 46 og Ztürkdommen avsnitt 56.»

Da vedtaket om skjenkebevilling vil kunne bli prøvet for domstolene, kan vedtaket uansett ikke anses for å være i strid med EMK art. 6 nr. 1.

Saken avsluttes her da det ikke er funnet grunnlag for ytterligere undersøkelser i saken.»

A kom tilbake til saken etter at den var avsluttet. I brev til A ble det herfra blant annet uttalt:

«For ordens skyld nevnes at det i ombudsman-

nens uttalelse 11. juni 2002 ikke var ment å gi uttrykk for at alle straffer kan ilegges administrativt såfremt vedtakene senere kan prøves for domstolene. Det ville i så fall være i strid med Grunnloven § 96 for sanksjoner som regnes som straff i Grunnlovens forstand. Uttalelsen gjaldt vedtaket om inndragning av skjenkebevillingen, som var gjenstand for klagen hit.»

### **Bygge- og reguleringsaker**

#### **67.**

#### **Manglende behandling av klagesak vedrørende pålegg gitt i medhold av plan- og bygningsloven om retting av byggverk**

(Sak 2001–1428)

*Saken gjaldt manglende behandling av klage over pålegg gitt i medhold av plan- og bygningsloven om fjerning av ulovlig oppført forstøtningsmur og masseoppfylling. En klagesak lå ubehandlet i plan- og bygningsetaten i Oslo kommune i halvannet år, og det tok ca. to år og to måneder fra pålegget ble påklaget til saken ble oversendt fylkesmannen. Plan- og bygningsetaten begrunnet den lange saksbehandlingstiden med at behandlingen av disse klagesakene var utsatt på ubestemt tid av ressursmessige hensyn.*

*Ombudsmannen fant at den lange saksbehandlingstiden måtte betegnes som klart kritikkverdig og uforsvarlig. En praksis hvor saksbehandlingen stanses på ubestemt tid vil klart være i strid med forvaltningsloven § 11 a og § 33 samt grunnleggende rettsikkerhetskrav som må stilles til forvaltningens saksbehandling. Ombudsmannen kritiserte også plan- og bygningsetaten for manglende utsending av foreløpig svar.*

*Plan- og bygningsetaten foretok etter dette en gjennomgang og revisjon av rutinene for saksavvikling og utsending av foreløpig svar i denne typen saker. Saken er også omtalt i ombudsmannens årsmelding for 2001 side 38.*

A henvendte seg sommeren 1999 til Oslo kommune i anledning oppføring av forstøtningsmur og masseoppfylling på naboeiendommen. Oslo kommune gav 4. oktober 1999 tiltakshaveren pålegg om å fjerne «ulovlig oppført forstøtningsmur og masseoppfylling, som er i strid med plan- og bygningslovens § 93, 1. ledd og § 70, nr. 2». Tiltakshaveren påklaget vedtaket 26. oktober 1999. Oslo kommune, plan- og bygningsetaten besluttet 7. februar 2000 å gi vedtak 4. oktober 1999 oppsettende virkning. Det ble samtidig opplyst at «[e]taten vil oversende saken til fylkesmannen i løpet av kommende uke». Da A fortsatt ikke hadde hørt noe i sakens anledning, etterlyste As advokat svar i saken i brev 27. april 2001 til plan- og bygningsetaten. I brevet ble det vist til at A

muntlig hadde fått opplyst fra plan- og bygningsetaten at saken var «henlagt». I telefonsamtale 11. juni 2001 skal saksbehandler i plan- og bygningsetaten ha lovet advokaten å besvare brev 27. april 2001 i løpet av en uke.

As advokat brakte saken inn for ombudsmannen i brev 4. juli 2001. I klagen ble det opplyst at advokatens brev 27. april 2001 fortsatt ikke var besvart. Det ble videre anført at kommunens behandling av saken ikke var i samsvar med forvaltningsloven § 11 a.

På bakgrunn av klagen ble det herfra tatt telefonisk kontakt med plan- og bygningsetaten 10. juli 2001. I telefonsamtalen ble det opplyst at kommunen ikke hadde foretatt seg noe i sakens anledning etter at det ble gitt oppsettende virkning 7. februar 2000, og det ble også bekreftet at advokatens brev 27. april 2001 ikke var besvart. Den manglende behandlingen av saken ble begrunnet med at avdelingen generelt nedprioriterer denne typen saker. Det ble også opplyst at det er «klare føringer» på at slike saker skal få en behandling der «fylkesmannen eller ombudsmannen kommer på banen».

Det ble besluttet å undersøke saken nærmere, og klagen ble skriftlig forelagt Oslo kommune, plan- og bygningsetaten. Plan- og bygningsetaten ble bedt om å bekrefte opplysningene som var gitt i nevnte telefonsamtale, samt gi en redegjørelse for det rettslige grunnlaget for kommunens stansing av saken. Det ble også spurt om kommunen i realiteten hadde truffet en avgjørelse om å «henlegge» klagesaken, og hvorvidt A burde vært underrettet om hva som skjedde med saken. Avslutningsvis ble det bedt om plan- og bygningsetatens kommentarer til hvorvidt behandlingen av saken hadde vært i samsvar med forvaltningsloven § 11 a.

Fra kommunens svarbrev siteres:

«Det er på det rene at Plan- og bygningsetaten i Oslo ikke har ressurser til å utføre alle oppgaver den er pålagt. At klager over enkeltvedtak truffet av de tidligere kontrollseksjonene og (fra september 1999) enkeltvedtak truffet av tilsynsprosjektet som avløste kontrollseksjonene, ikke blir behandlet innenfor tidsperspektiv som forvaltningsloven forutsetter, er høyst beklagelig. Det betyr imidlertid ikke at sakene er henlagt i den forstand at etaten regner dem for avsluttet. Bortsett fra en mindre misforståelse ved at - - - er forstått derhen av Deres - - - at det er *gamle* klagesaker som får utsatt sin viderebehandling på ubestemt tid, er ombudsmannens forståelse m.h.t. prioriteringer, riktig. Det er ikke kategorien *gamle klagesaker*, men *klager over enkeltvedtak tatt av de tidligere kontrollseksjonene og senere Tilsynsprosjektet*, som ble nedprioritert. Noen få klagesaker er blitt viderebehandlet og avsluttet ved fylkesmannsvedtak eller omgjøring i etaten.»

Plan- og bygningsetaten fremholdt videre at den ikke fant at det var rettslig grunnlag for å stanse eller utsette saksbehandlingen i de aktuelle sakene. Den

manglende behandlingen av klagesakene ble ikke oppfattet som noen henleggelse, selv om det var usikkert når etaten kunne viderebehandle dem. Plan- og bygningsetaten beklaget at A ikke var holdt orientert om hva som skjedde i saken. Det ble også erkjent at det ikke var i samsvar med forvaltningsloven § 11 a at advokatens henvendelser var ubesvart. Plan- og bygningsetaten opplyste at den nå ville «treffe tiltak for å bedre situasjonen» i form av omfordeling av ressurser, men det ville ta «adskillig tid» før alle klagesakene kunne viderebehandles. For øvrig ble det opplyst at «(k)lagesaken fra - - - vil bli viderebehandlet nå».

Klagesaken ble oversendt Fylkesmannen i Oslo og Akershus ved plan- og bygningsetatens brev 2. januar 2002.

### **I mitt avsluttende brev til Oslo kommune, Byrådsavdeling for næring og byutvikling, uttalte jeg:**

#### *«1. Saksbehandlingstiden*

Utgangspunktet for saksbehandlingen er at saker skal forberedes og avgjøres i forvaltningen uten ugrunnet opphold. Dette følger av forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11 a første ledd, jf. plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 § 15 første ledd, samt alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling. Den tid som går med til å ferdigbehandle en sak, vil avhenge av flere forhold, bl.a. sakens omfang og art, samt arbeidsbelastningen og de ressurser som står til disposisjon i vedkommende forvaltningsorgan.

I den foreliggende saken har plan- og bygningsetaten opplyst at behandlingen av klagesaken stoppet opp etter at tiltakshaveren ved etatens avgjørelse 7. februar 2000 fikk innvilget sin søknad om oppsettende virkning. Det er erkjent at A etter dette ikke har mottatt noen skriftlig tilbakemelding fra plan- og bygningsetaten i sakens anledning. Grunnen til at det etter dette ikke skjedde noe mer i saken, er ifølge plan- og bygningsetatens redegjørelse at enkeltvedtak truffet av de tidligere kontrollseksjonene, etter september 1999 vedtak truffet av Tilsynsprosjektet, har blitt nedprioritert av ressursmessige hensyn. Etaten opplyser at det ikke er tilstrekkelige ressurser til å utføre alle de oppgaver den er tillagt, og av denne grunn er behandlingen av disse klagesakene utsatt på ubestemt tid.

Behandlingen av en sak kan trekke ut i tid på grunn av stor arbeidsbelastning og begrenset saksbehandlingsskapasitet i plan- og bygningsetaten. Det er imidlertid ikke akseptabelt at behandlingen av disse klagesakene generelt stopper helt opp og blir liggende ubehandlet på grunn av etatens ressursituasjon. Det er her tale om lovpålagte oppgaver, og plan- og bygningsetaten har ikke rettslig adgang etter forvaltningsloven eller plan- og bygningsloven til generelt å stanse saksbehandlingen i saker som skal behand-

les. Riktignok er det opplyst at noen få klagesaker er oversendt fylkesmannen for klagebehandling eller omgjort i etaten, men disse sakene synes å representere et klart unntak fra hvordan majoriteten av klagesakene er behandlet.

Dersom det er misforhold mellom de oppgaver etaten er pålagt og de ressurser den har til rådighet, må det foretas en nøye vurdering av hvilke oppgaver som skal prioriteres etter saklige kriterier. I en slik situasjon vil enkelte sakstyper nødvendigvis anses å haste mindre enn andre sakstyper, eller det blir vurdert slik at det for enkelte sakstyper gjør mindre skade at saksbehandlingstiden øker og at disse derfor kan prioriteres lavere.

Dette innebærer likevel ikke at saksbehandlingen kan stanses på ubestemt tid. En slik praksis vil klart være i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd og § 33. Det vil også være i strid med grunnleggende rettssikkerhetskrav som må stilles til forvaltningens saksbehandling. En slik praksis vil innebære en rettsfornektelse av private parters lovbestemte rett til å få sine klagesaker behandlet og avgjort. Disse klagesakene må også få tildelt saksbehandlerkapasitet slik at de kan ferdigbehandles. Etatens administrative ledelse har et ansvar for å organisere klagesaksbehandlingen slik at den blir forsvarlig og i samsvar med forvaltningsloven. I siste omgang er kommunens politiske og administrative ledelse ansvarlig for å tilføre etaten tilstrekkelige ressurser slik at plan- og bygningsetaten kan utføre sine lovpålagte oppgaver.

Den konkrete klagesaken lå ubehandlet i halvannet år fra det ble gitt oppsettende virkning (7. februar 2000) og frem til plan- og bygningsetatens svar på foreleggelsen herfra (28. august 2001). Det tok ca. to år og to måneder fra plan- og bygningsetatens pålegg 4. oktober 1999 ble påklaget (26. oktober 1999) og til saken ble oversendt fylkesmannen (2. januar 2002). Den manglende behandlingen av klagesaken har medført at kommunens pålegg om retting i realiteten ble henlagt på ubestemt tid uten hjemmel og uten nærmere orientering til partene. Plan- og bygningsetatens behandling av saken må betegnes som klart kritikkverdig og uforsvarlig. Jeg forstår plan- og bygningsetatens svar 28. august 2001 slik at etaten beklager det nevnte forholdet. Beklagelsen er på sin plass.

Jeg forutsetter at kommunen følger opp min kritikk, og at det nå iverksettes tiltak slik at klagesaksbehandlingen blir i samsvar med forvaltningsloven og prinsippene for forsvarlig saksbehandling.

Saksbehandler - - i plan- og bygningsetaten har i telefonsamtale 11. januar 2002 opplyst at det i desember 2001 ble iverksatt et overtidsprosjekt der klager på vedtak truffet av kontrollseksjonene/Tilsynsprosjektet ble prioritert. Dette synes å være et adekvat tiltak for å redusere saksbehandlingstiden for disse sakene. Han antok for øvrig at det lå ca. 35 klagesaker til behandling i avdelingen. Disse sakene

berører et betydelig antall mennesker, og må nå undergis behandling. Byrådsavdelingen må følge opp forholdet. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva kommunen foretar seg slik at klagesakene blir undergitt en forsvarlig saksbehandling.

## 2. Foreløpig svar

Det følger av forvaltningsloven § 11 a annet ledd at det skal sendes et foreløpig svar dersom det må ventes å «ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares». I saker som gjelder enkeltvedtak skal foreløpig svar sendes dersom en henvendelse ikke kan besvares innen en måned etter at den ble mottatt, jf. forvaltningsloven § 11 a tredje ledd. I det foreløpige svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og «så vidt mulig» angis når svar kan ventes. Dersom det viser seg at saken ikke kan ferdigbehandles innen den oppgitte fristen, må det sendes forsinkelsesmelding.

Det er erkjent at A ikke mottok noen skriftlig tilbakemelding fra kommunen etter at tiltakshaverens søknad om oppsettende virkning ble innvilget 7. februar 2000, samt at advokatens brev 27. april 2000 ikke er besvart.

Det er ikke tvil om at saksbehandlingstiden i denne saken har vært så lang at det skulle vært gitt underretning i samsvar med forvaltningsloven § 11 a tredje ledd. Forholdet må kritiseres. Dersom saksbehandlingstiden trekker uforholdsmessig lenge ut, er det ekstra viktig å holde klagerne og andre parter informert under sakens gang ved utsendelse av foreløpig svar. Plan- og bygningsetaten er i flere tidligere ombudsmannssaker blitt kritisert for manglende utsending av foreløpig svar, jf. bl.a. ombudsmannssak 1997–0869, inntatt i ombudsmannens årsmelding for 1998 side 296 flg. Jeg forstår plan- og bygningsetatens brev 28. august 2001 slik at den nå vil endre/innskjerpe sine rutiner for utsendelse av foreløpig svar.

Jeg forutsetter at kommunen iverksetter en gjennomgang og innskjerping av plan- og bygningsetatens rutiner for utsendelse av foreløpig svar og eventuelt forsinkelsesmelding dersom tidligere oppgitte svarfrister ikke kan overholdes. Jeg ber om å bli holdt orientert også om resultatet av denne gjennomgangen.»

Plan- og bygningsetaten redegjorde i brev 7. mai 2002 til Byrådsavdeling for næring og byutvikling for sin gjennomgang av interne rutiner for saksavvikling og utsending av foreløpig svar i saker om klage over pålegg etter plan- og bygningsetaten om retting av ulovlig oppførte byggverk.

Fra brevet siteres:

«Noe av årsaken til at situasjoner som dette oppstår er at det over en periode tydeligvis ikke var avsatt tilstrekkelige ressurser til klagesaksbehandling for klager vedrørende oppfølging av

blant annet ulovlige forhold. Klagesaksbehandlingen av denne og liknende type saker skjer hos den samme interne enheten som også fatter vedtakene i disse sakene, og denne enheten – Tilsynsprosjektet – er relativt nyopprettet i etaten. Det har vært et ressurskrevende arbeid å bygge opp denne enheten, og i denne oppbyggingsperioden har den løpende saksbehandling blitt utsatt for relativt harde prioriteringer. Det har derfor sikkert forekommet at det har sviktet i de etablerte rutineene for å gi foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger.»

Plan- og bygningsetaten fremholdt at oppbyggingsfasen av Tilsynsprosjektet nå var avsluttet, og at prosjektets ressurser i dag hovedsakelig var tilknyttet saksbehandlingen. Det var en uttalt målsetting for Tilsynsprosjektet at klagesaker skal behandles umiddelbart.

Pr. 7. mai 2002 var det registrert ca. 40 klagesaker under Tilsynsprosjektets ansvarsområde. Etaten opplyste at det var iverksatt et overtidsprosjekt i desember 2001 som et tiltak for å nedarbeide restansene, og dette tiltaket ville ikke bli avsluttet før Tilsynsprosjektet var å jour med klagesaksbehandlingen.

I brevet het det videre:

«Det presiseres at behandlingen av nye klagesaker inkluderes i dette overtidsprosjektet. På denne måten ønsker en å sikre at det ikke oppstår nye restanser på siden av de sakene som er innlemmet i overtidsprosjektet. Hver klage – både ny og gammel – vil bli fulgt opp særskilt, og klagerne og berørte parter vil bli holdt orientert om fremdrift i saksbehandlingen eller endringer i tidligere angitt fremdrift, slik etablerte rutiner legger opp til.

I tillegg arbeides det for interne løsninger der ledig og villig kapasitet med nødvendige fagkompetanse på andre avdelinger/seksjoner inviteres til deltakelse i arbeidet med å redusere behandlingsskøen for klagesakene ved Tilsynsprosjektet.»

Det ble avslutningsvis understreket at dersom de tilgjengelige ressursene eller planlagte tiltakene viste seg å være utilstrekkelige for å nå de målene som var satt, måtte det vurderes å sette i verk alternative og/eller supplerende tiltak.»

## 68.

### Utarbeidelse av reguleringsplan – spørsmål om inhabilitet

(Sak 2001–1152)

*A klaget over et vedtak fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal der en kommunes godkjenning av en reguleringsplan for As nabotomt ble stadfestet. A hevdet at vedtaket var ugyldig fordi arkitekt B, som hadde tilrettelagt grunnlaget for planen, var inhabil. Arkitekten hadde representert interessentene på nabotomten i en forutgående byggesak og var medlem av kommunens plan- og bygningsråd. Han hadde ikke vært med ved rådets behandlingen av den aktuelle planen.*

*Ombudsmannen kom til at reguleringsplanen bygget på et kommunalt initiativ og at forslaget og planen dermed var et kommunalt reguleringsfor-slag. Han uttalte at den nære tilknytningen som arkitekten hadde hatt til både klubben og kommunen måtte anses som «andre særegne forhold» som var egnet til å svekket tilliten til hans upartiskhet, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd. Han bad derfor om at fylkesmannen – eventuelt i samråd med kommunen – vurderte om feilen hadde hatt betydning for vedtakelsen av reguleringsplanen.*

Saken startet ved at en X atletklubb v/arkitekt B søkte om tillatelse til om- og påbygging av klubbens medlemslokale. Kommunen godkjente søknaden, men vedtaket ble opphevet av fylkesmannen bl.a. fordi tiltaket ikke var i samsvar med dagjeldende reguleringsplan og fordi arkitekten, som var medlem av plan- og bygningsrådet, ble ansett som inhabil. Plan- og bygningsrådet besluttet deretter å ta den aktuelle eiendommen opp til regulering, og kommunestyret vedtok en (ny) reguleringsplan. A, som eide naboeiendommen, påklaget vedtaket til fylkesmannen, som ikke tok klagen til følge.

I klagen til ombudsmannen anførte A at reguleringsplanen var ugyldig fordi arkitekt B hadde tilrettelagt grunnlaget for vedtaket og dermed var inhabil etter forvaltningsloven 10. februar 1967 § 6 første ledd som gjelder «part» i saken. A mente også at det hadde skjedd en uheldig sammenblanding av offentlige og private interesser.

Det ble herfra besluttet å undersøke saken nærmere.

Fylkesmannen ble bedt om å gi en nærmere vurdering av arkitekt Bs oppdrag i denne saken i forhold til reglene om inhabilitet. Videre ble det bedt opplyst om reguleringsforslaget var et privat reguleringsforslag etter plan- og bygningsloven § 30 eller om planen ble utarbeidet av arkitekt B etter initiativ fra kommunen.

Fylkesmannen svarte:

«Når det gjelder spørsmålet om reguleringsforslaget var et privat reguleringsforslag etter pbl § 30, så opplyses det fra kommunen at dette var et privat planforslag etter pbl § 30. Fylkesmannen la til grunn ved vår behandling at dette var en plan som hadde sitt utspring i et privat reguleringsforslag fra X ved arkitekt B. B sin habilitet ble således vurdert i lys av dette. Etter pbl § 30 er det adgang til å legge frem private planforslag og fylkesmannen kan ikke se at arkitekt B skulle være inhabil til å legge frem et slikt forslag, etter reglene om at man ikke kan tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse, jf fvl § 6, når pbl selv åpner for slike private forslag. B vil imidlertid naturlig nok være inhabil til å behandle planen og han har således heller ikke deltatt i kommunens behandling av planen.»

A kom tilbake til saken og viste til flere forhold som han mente underbygget at det her ikke var tale

om et privat reguleringsforslag. Han anførte at det var bygnings- og regulerings sjefen som fikk i oppdrag å starte reguleringsarbeidet, og at kommunen i det videre arbeidet med planarbeidet nyttet arkitekt B.

I brev herfra ble det bedt om fylkesmannens merknader til anførselen fra A. Fylkesmannen svarte:

«--- Når det gjelder det forhold at det opplyses i utlysningsteksten at merknader bes levert kommunen, så opplyser kommunen at det er vanlig praksis i slike saker.

Vårt synspunkt er at selv om man skulle se på planen som kommunalt initiert, så vil likevel arkitekt B kunne utarbeide planen, på samme måte som at han vil kunne utarbeide et privat planforslag. Bakgrunnen for det er at pbl § 30 åpner for at man kan legge frem et privat reguleringsforslag, altså at parten i saken selv utarbeider et planforslag som kommunen behandler og vedtar. Da må også arkitekt B kunne gjøre det mindre nemlig å utarbeide et forslag på vegne av kommunen. Pbl sitt system åpner således for at parter kan være aktivt med i utarbeidelsen av reguleringsplaner når det gjelder fremsettelse av planforslag. Parter i saken vil imidlertid selvsagt ikke kunne være med på å vedta planen og det har heller ikke arkitekt B vært. Det vises videre til vårt brev av 18.12.01 når det gjelder dette spørsmålet.»

A fastholdt etter dette at det var et kommunalt reguleringsplanforslag/arbeid. Videre var han ikke enig i fylkesmannens «fra det mer til det mindre betraktning» og understreket at kommunen under et kommunalt reguleringsarbeid ikke kan benytte en inhabil person som planlegger.

Fylkesmannen kom tilbake til saken. Fra brevet siteres:

«Kommunens praksis på dette området kan være uheldig, ved at den skaper så mye usikkerhet rundt spørsmålet om planen fra starten av var kommunal eller ikke. Det gjør at også Bs rolle i saken kan oppfattes å være uheldig sett utenifra. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at det foreligger noen inhabilitets situasjon her. Arkitekt B har ikke deltatt i behandlingen av regulerings saken som folkevalgt.»

### **I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:**

«Spørsmålet i saken er om arkitekt B var inhabil og derfor ikke kunne utarbeide reguleringsplanforslaget.

Behandlingen av plansaker etter plan- og bygningsloven er som hovedregel undergitt forvaltningslovens saksbehandlingsregler, jf. plan- og bygningsloven § 15. Dette omfatter bl.a. reglene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II. For saksbehandlingen i kommunen viser jeg også til kommune loven § 40.

Etter forvaltningsloven § 6 første ledd vil en offentlig tjenestemann være inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak om han selv er «part» i saken (bokstav a) eller om han er eller har vært «fullmektig» for en part etter at saken begynte (bokstav d). Det følger videre av forvaltningsloven § 6 andre ledd at en offentlig tjenestemann er inhabil dersom det foreligger «andre særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.

For å kunne ta stilling til arkitekt Bs habilitet, reiser det seg først spørsmål om inhabilitetsreglene kommer til anvendelse på den rolle og det tilknytningsforholdet B har hatt til saken.

Det framgår av forvaltningsloven § 10 at foruten for offentlige tjenestemenn, gjelder bestemmelsene om inhabilitet tilsvarende for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Inhabilitetsreglene vil derfor gjelde både for den som er ansatt i kommunen, den som er valgt eller oppnevnt til et verv og også for den som opptrer eller utfører arbeid på vegne av kommunen. Etter min vurdering må arkitekttjenester falle inn under bestemmelsen i forvaltningsloven § 10 uavhengig av om tjenesten eller arbeidet er utført som ledd i et ansettelsesforhold eller som et selvstendig oppdrag.

I utgangspunktet vil jeg anta at det ikke er tale om inhabilitet eller anvendelse av inhabilitetsregler for det arbeidet en privat part utfører med å utarbeide og fremme et privat reguleringsforslag. Utarbeidelsen av selve planforslaget vil neppe være omfattet av inhabilitetsreglene. Det fremstår heller ikke som naturlig å anse dette arbeidet som en del av kommunens tilrettelegging av reguleringsforslaget. Anvendelsen av inhabilitetsreglene må ved private planforslag dermed begrense seg til den påfølgende behandlingen av reguleringsforslaget i kommunen. Inhabilitetsreglene vil da omfatte både tilretteleggingen og avgjørelsen av saken i kommunen, og eventuelt hos overordnet planmyndighet. Det kan være nærliggende å se det slik at plan- og bygningsloven § 30 forutsetter en slik fremgangsmåte for private planforslag, og at bestemmelsen i lovens § 30 innebærer en særregulering i forhold til forvaltningslovens alminnelige regler, jf. plan- og bygningsloven § 15.

Det blir på denne bakgrunn avgjørende om reguleringsforslaget må anses som et privat reguleringsforslag eller om forslaget og planen er initiert av kommunen og følgelig er et kommunalt reguleringsforslag.

Plan- og bygningslovens utgangspunkt er at det er kommunen som utarbeider kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Etter plan- og bygningsloven § 30 kan imidlertid som nevnt også private parter utarbeide og fremme private reguleringsforslag.

I brev til klagerens daværende fullmektig skrev bygnings- og regulerings sjefen følgende:

«Det er plan- og bygningsrådet som kommunens faste utvalg for plansaker, som har gitt oss oppdraget med å fremme reguleringsforslaget.»

Videre framgår det at det var kommunen som kunngjorde oppstart av reguleringsarbeidet. Etter plan- og bygningsloven § 30 tredje ledd påhviler denne plikten ved private reguleringsforslag den som lar utarbeide reguleringsplanen. I kunngjøringen bad kommunen om at innspill til reguleringsarbeid ble sendt bygnings- og reguleringsjefen. Selv om det kan være en vanlig praksis for kommunene å gå inn i og nærmest overta den videre behandlingen av et privat planforslag på denne måten, gir denne fremgangsmåten en antydning overfor utenforstående berørte interesser om at det er tale om et kommunalt planforslag. Fylkesmannen skrev i brevet hit at det er uklart om planen er kommunalt eller privat initiert.

Etter å ha gjennomgått saken finner jeg å måtte legge til grunn at planen bygger på et kommunalt initiativ. Jeg legger her særlig vekt på at det var bygnings- og reguleringsjefen som fikk i oppdrag å fremme reguleringsplan for lokalene. Videre vil en plan som annonseres med kommunens våpen og med underretning om at innspill skal sendes kommunen, naturlig bli oppfattet som en kommunal initiert. I saker hvor spørsmålet om inhabilitet kommer opp, vil nettopp hvordan saken framstår utad, måtte tillegges betydelig vekt.

Ved å utarbeide reguleringsplanen ut fra et kommunalt initiativ, er det vanskelig å se det annerledes enn at arkitekt B har tilrettelagt grunnlaget for kommunestyrets reguleringsvedtak. Videre synes mye å tale for at arkitekt Bs tilknytning til klubben har vært av en slik karakter at han har opptrådt som part eller som fullmektig for parten, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd. I så fall medfører dette uten videre inhabilitet. Arkitekt B representerte klubben, og arbeidet direkte for klubben i den forutgående byggesaken. I tillegg var byggesøknaden som ble avslått, tilnærmet identisk med den reguleringsplan som ble utarbeidet etterpå. Slik jeg ser det, er dette forhold som utad kan oppfattes som en nær og uheldig tilknytning mellom den ene parten i saken og kommunen. Jeg finner imidlertid ikke grunn til å ta endelig stilling til den nærmere avgrensningen av de aktuelle inhabilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 første ledd fordi jeg mener at den nære tilknytningen B har hatt både til klubben og kommunen, må være å anse som «andre særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet etter den skjønnsmessige regelen i forvaltningsloven § 6 annet ledd. Den nok så uklare grensen som foreligger mellom private og kommunale planforslag, innebærer imidlertid at jeg ikke har grunnlag for å rette sterke bebreidelser mot kommunen for den saksbehandlingen som har vært fulgt.

På bakgrunn av mitt syn på inhabilitetsspørsmålet vil jeg be om at fylkesmannen – eventuelt i sam-

råd med kommunen – vurderer om feilen har hatt betydning for vedtakelsen av reguleringsplanen. Som en del av denne vurderingen vil det eventuelt være nødvendig å ta stilling til om reguleringsaken må behandles på nytt.

Jeg ber om å bli orientert om utfallet av fylkesmannens og kommunens behandling.»

Fylkesmannen kom deretter tilbake til saken. Fra svarbrevet siteres:

«Som det fremgår av tidligere sendte brev til Sivilombudsmannen deler ikke fylkesmannen oppfatningen av at arkitekt B var inhabil og avskåret fra å utarbeide reguleringsforslaget. Fylkesmannen tar likevel Sivilombudsmannens redegjørelse til etterretning og legger denne til grunn.

Fylkesmannens oppfatning er at dersom arkitekt B var inhabil, har ikke det fått virkning for vedtagelsen av reguleringsplanen, jf. forvaltningsloven § 41. Etter plan- og bygningslovens system er det adgang for parter i saken til selv å legge frem reguleringsforslag for kommunen, jf. pbl § 30. Saken har her en lang forhistorie. Reguleringsendringen kom som følge av at fylkesmannen opphevet et vedtak om byggetillatelse for klubbhus. Fylkesmannens opphevelse av kommunens vedtak i byggesaken kom som følge av formelle feil under behandlingen og at tiltaket ikke ble ansett for å være i samsvar med dagjeldende regulering. Kommunen gav her tillatelse til et tiltak som i all hovedsak er i samsvar med det reguleringsforslag som nå er vedtatt. Som følge av den tidligere byggesaken forelå det et grunnlagsmaterieell for utarbeidelsen av planforslaget som ville være det samme uavhengig av hvem som ble engasjert til å forestå planarbeidet. Det er således ikke grunn til å tro at resultatet ville blitt særlig annerledes med en annen planlegger. Ved at planområdet er såpass lite er det også lite spillerom for en planlegger. Ved at kommunen tidligere hadde gitt tillatelse til tiltaket og således var positive til tiltaket, er det grunn til å mene at planforslaget ville blitt vedtatt uavhengig av hvem som var planlegger.»

A har deretter kommet tilbake til saken og fastholdt at reguleringsplanvedtaket er ugyldig. Ombudsmannen har så langt ikke tatt stilling til As nye henvendelse hit, men har tatt dette forholdet opp med fylkesmannen.

## 69.

### **Regulerings sak – spørsmål om to planalternativer kunne kombineres uten nytt offentlig ettersyn**

(Sak 2000–1860)

*Et sameie klaget til ombudsmannen over at bygningsmyndighetene hadde avslått søknad om dispensasjon fra reguleringsplanen for etablering av fortøyningsbommer for båter. Bommene var plassert i tilknytning til sameiets brygge.*



*Ombudsmannen kom til at det var begått vesentlige feil i forbindelse med at reguleringsplan for området var blitt endret noen år tidligere. Blant annet hadde bystyret kombinert to planalternativer uten først å ha lagt kombinasjonsalternativet ut på offentlig høring. Feilen kunne ha virket bestemmende på vedtakets innhold. I forbindelse med at fylkesmannen hadde reist innsigelse mot planen ble det avholdt meglingsmøte. Kommunen fant at de endringene som dette førte til kunne innarbeides i planen som «mindre vesentlig endring», men dette ble ikke fulgt opp med noe vedtak i bystyret. Det var også en feil at plankartet ikke var ajourført i samsvar med det planvedtaket kommunen faktisk hadde truffet.*

*Fylkesmannen opphevet etter dette sitt eget og byutviklingsstyrets vedtak og sendte saken tilbake til kommunen for ny behandling.*

Et sameie søkte om dispensasjon fra en reguleringsplan for å etablere fortøyningsbommer for båter i tilknytning til sameiets brygge. Søknaden ble avslått av bygningsmyndighetene. I avslaget var det vist til at kommunen ved behandlingen av reguleringsplanen ikke hadde ønsket båthavn med 18 båtplasser. I henvendelsen til ombudsmannen presiserte sameiet at søknaden gjaldt etablering av bommer til fortøyning av åtte til tolv båter langs egen brygge. Videre anførte sameiet at reguleringsplanen ikke inneholdt noe forbud mot tiltaket, og at avslaget derfor var uhjemlet.

Det framgikk av de tilsendte dokumentene at Kristiansand bystyre i 1994 hadde vedtatt reguleringsplan for det aktuelle området, med tilhørende reguleringsbestemmelser. Det var imidlertid innkommet en rekke protester, og fylkesmannens miljøvernnavdeling hadde framsatt innsigelse mot en del av planen. Det området som innsigelsen knyttet seg til, ble derfor tatt ut av planen, slik at resten av planen kunne egengodkjennes av kommunen.

To alternative forslag til regulering av det gjenværende området ble utlagt til offentlig ettersyn. Fylkesmannen opprettholdt sin innsigelse. Bystyret traff 3. mai 1995 vedtak om regulering av dette området, men presiserte at planen ikke kunne egengodkjennes av kommunen som følge av innsigelsen. Vedtaket gikk bl.a. ut på at et punkt om småbåthavn i de tidligere vedtatte reguleringsbestemmelsene skulle tas ut, og at brygga skulle reguleres til friområde. Det ble forutsatt at reguleringskartet skulle ajourføres i tråd med vedtaket. Bystyrets vedtak var imidlertid ikke i samsvar med de to forslagene som hadde ligget ute til offentlig ettersyn, men utgjorde en kombinasjon av dem. Ajourføringen av reguleringskartet var heller ikke gjort på det tidspunktet søknaden om etablering av fortøyningsbommer ble behandlet.

Saken ble tatt opp med fylkesmannen, som bl.a. ble bedt om å opplyse om miljøvernnavdelingens innsigelse ble trukket etter meglingsmøtet, eller om sa-

ken ble oversendt Miljøverndepartementet for sluttbehandling. Videre ble det stilt spørsmål om bystyrets planvedtak 3. mai 1995, eventuelt departementets senere stadfesting, ble fulgt opp ved inntegning på plankartet. I tilfelle dette ikke var gjort, ble fylkesmannen bedt om å redegjøre for hvilke konsekvenser dette i tilfelle ville få etter fylkesmannens syn. Det ble også bedt om en kommentar til klagerens anførsel om at den endringen som planvedtaket innebar, uansett var så betydelig at den måtte ha vært kunngjort på forhånd. Til slutt ble fylkesmannen bedt om å kommentere klagerens anførsel om at det aktuelle området ut mot sjøen og brygga ikke hadde karakter av urørt natur, men i stedet var svært privatisert etter å ha vært solgt til private.

Fylkesmannen svarte bl.a.:

«I de opprinnelige reguleringsbestemmelsene til planen § 3 – Trafikkområder, het det følgende i § 3.2: «I området kan anlegges småbåthavn.» Da reguleringsplanen ble behandlet i bystyret den 3. mai 1995 ble det bl.a. fattet følgende vedtak: «Reguleringsbestemmelsenes § 3.2 utgår (småbåthavn) og brygge reguleres til friområde.» Denne rettelsen ble ikke fulgt opp slik at reguleringsbestemmelsenes § 3.2 ble stående uendret. Ved Fylkesmannens behandling av klagen ble det lagt til grunn at den opprinnelige bestemmelsen anses som en nullitet. Reguleringsbestemmelsene ble senest korrigert den 16. juni 1999. Fylkesmannen mottok den 13. februar 2001 revidert kart i henhold til vedtaket hvor bryggeområdet er vist som friområde. Kopi følger vedlagt til orientering.

Fylkesmannen har i sitt vedtak av 4. juli 2000 vurdert om søknad om anlegging av 8–12 båtplasser med fortøyningsbommer vil stride mot arealformålet «trafikkområde – brygge». Fylkesmannen antok altså at plankartet som var revidert 27. oktober 1995, hadde fått med seg innholdet i bystyrets vedtak av 3. mai 1995. Det ble videre ved behandlingen av klagen lagt til grunn at området i sjøen i henhold til bystyrevedtaket av 3. mai 1995 er avsatt til friområde, se Fylkesmannens vedtak side 4, 2. og 5. avsnitt. Dette samsvarer med planforslaget som viderefører planen, jf. reguleringsplan for gnr. 96, bnr. 29, Kystveien 44. Kopi av sistnevnte plankart følger vedlagt til orientering. Det reviderte kartet, mottatt 13. februar 2001, viser nå sjøområdet farget blått, uten at det er avsatt til noe reguleringsformål. Idet sjøområdet ligger innenfor reguleringsplanens avgrensning opprettholder Fylkesmannen sitt syn om at anlegging av fortøyningsbommer i sjøen i tilknytning til bryggen krever dispensasjon fra planen, jf. pbl. § 31 nr. 1 hvor det heter:

«Endelig reguleringsplan er straks bindende for alle tiltak som nevnt i §§ 81, 86a, 86b og 93 innenfor planens område. Grunnen kan heller ikke på annen måte tas i bruk eller fradeles til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen.»

Etter en vurdering av hensynene bak planen kom en i vedtak av 4. juli 2000 til at vilkåret for dispensasjon i pbl. § 7 om «særlige grunner» ikke er oppfylt. Fylkesmannen bemerker at når

det i vedtaket på side 4, 7. avsnitt er nevnt et «plankrav», må dette bero på en inkurie.

Etter Fylkesmannens vurdering vil opptil 12 båter som ligger til permanent fortøyning, være å anse som en båthavn. Dette vil medføre at området fremstår som mer privatisert selv om det er gitt en alminnelig ferdselsrett langs brygga og stien. Dersom brygga anses som friområde, vil hensynene bak dette formålet etter Fylkesmannens oppfatning tale vel så tungt imot en dispensasjon etter pbl. § 7.

Til Ombudsmannens spørsmål om hvilke rettslige konsekvenser det får at bystyrets vedtak av 3. mai 1995 ikke er inntegnet på reguleringskartet, vises til pbl. § 22 jf § 27-2 nr. 1. Det er bystyret som øverste reguleringsmyndighet som har kompetanse til å vedta bindende reguleringsplan. Vedtak fattet av bystyret som øverste reguleringsmyndighet er nødvendig for en rettslig bindende reguleringsplan, og det forutsettes at plankart og bestemmelser korrigeres i samsvar med endelig vedtak. I et tilfelle som dette hvor det tok tid før plankart og bestemmelser ble ajourført i samsvar med bystyrets vedtak, er Fylkesmannen av den oppfatning at det likevel er bystyrets vedtak som gir rettsvirkning etter § 31, selv om det naturligvis er uheldig at planbestemmelser og plankart ikke var ajourført.»

### I mitt avsluttende brev til Fylkesmannen i Vest-Agder uttalte jeg:

«1. Saken er av fylkesmannen behandlet som en søknad om dispensasjon fra reguleringsplanen for --- areal A delfelt 1, godkjent av bystyret 3. mai 1995 og 31. januar 1996. For å kunne ta stilling til om dispensasjon var nødvendig, og hvilke planhensyn som i så fall gjør seg gjeldende ved dispensasjonsvurderingen, må det først være avklart hvilket formål det aktuelle området var regulert til, og hvilken plan som gjaldt. Da dette synes å være noe uklart, er det nødvendig for meg å gå nærmere inn på omstendighetene omkring vedtakelsen av denne reguleringsplanen.

2. Kristiansand bystyre vedtok 15. juni 1994 reguleringsplan for --- med tilhørende reguleringsbestemmelser. Planen ble egengodkjent av kommunen. Vedtakets punkt 1 siste avsnitt lød slik:

«Areal merket A «skravert» utgår av planen. (74/2)

Reguleringsplan for dette areal forutsettes fremmet påny i samarbeid mellom utbygger og bevaringsmyndigheter. (50/26)»

Brygga med de omsøkte fortøyningsbommene ligger innenfor det området som ble tatt ut av planen. Fylkesmannens innsigelse mot planforslaget for dette området var forankret i at forslaget berørte strandarealer av nasjonal og regional verdi for naturvern og friluftsliv. Fylkesmannen hadde derfor rådet til at boligbebyggelsen i strandkanten i den østligste delen av planen samt en småbåthavn som var foreslått lagt i dette området, ble tatt ut av planen.

Bystyret traff 3. mai 1995 slikt vedtak:

«Bystyret godkjenner utbygging av --- delfelt 1 i henhold til plan datert 06.12.94 (alt. 1) med følgende rettelsler:

1. Plan må overføres på ajourført kartgrunnlag
2. Reguleringsbestemmelsenes § 3.2 utgår (småbåthavn) og brygge reguleres til friområde. ---»

Det framgikk for øvrig av vedtaket at planen ikke kunne egengodkjennes av kommunen på grunn av fylkesmannens innsigelse.

Forut for dette vedtaket hadde planforslaget som nevnt vært utlagt til offentlig ettersyn i to alternativer. *Alternativ 1* viste bl.a. at det skulle reguleres inn et byggeområde for boliger på ---. Utenfor dette området var det avmerket en brygge som var angitt som trafikkområde. Området i sjøen var farget blått, uten angivelse av noe formål. Jeg forstår det derfor slik at sjøområdet etter dette forslaget skulle være uregulert. *Alternativ 2* viste derimot hele dette østre området av planen regulert som friområde. Også her framsto sjøområdet som uregulert.

3. Bystyrets vedtak 3. mai 1995 innebar etter dette at brygga skulle reguleres til friområde, og at reguleringsbestemmelsenes punkt 3.2 om småbåthavn skulle utgå. En slik regulering samsvarte imidlertid ikke fullt ut med noen av de forslagene som hadde vært utlagt til offentlig ettersyn. Fylkesmannen har i brev hit 15. mars 2001 framholdt om dette:

«Det fremgår av Kristiansand kommunes brev av 12. mars 2001 at to alternativer til reguleringsplan var utlagt til offentlig ettersyn. På denne bakgrunn fattet bystyret sitt vedtak den 3. mai 1995.

Når det gjelder Ombudsmannens spørsmål om den endringen som bystyrets vedtak representerer krevde nytt offentlig ettersyn, vises til at det ene alternativet som lå ute til offentlig ettersyn avsatte hele det aktuelle området til friområde, jf. kommunens vedlegg. Spørsmålet er om manglende utlegging til offentlig ettersyn av planen slik den endelig ble vedtatt er en saksbehandlingsfeil som medfører ugyldighet. Det fremgår av pbl. § 27-1 nr. 2 at grunnlaget for bystyrets vedtak er det forslag som er vedtatt av det faste utvalg for plansaker. Dersom bystyret ønsker å gjøre endringer kan det være saksbehandlingsfeil å gjøre det uten nytt offentlig ettersyn og varsling. I praksis er det på bakgrunn av lovtekst, forarbeider og juridisk teori antatt at det er anledning til å foreta mindre vesentlige endringer uten nytt offentlig ettersyn. Det må således foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak hvor det er viktig å se til at medvirkningsprinsippet etterleveres. Dersom man foretar endringer i tråd med de bemerkninger som har innkommet vil det etter Fylkesmannens syn ofte ikke være påkrevd med nytt offentlig ettersyn idet endringen er en følge av medvirkning i praksis. I dette tilfellet hvor området i det ene alternativet var vist som friområde, anses lovens vilkår om varsling å være oppfylt. Også når det gjelder bystyrets endring av reguleringsbestemmelsen § 3.2 om at småbåthavn utgår, mener Fylkesmannen

dette er en endring som ikke krevde nytt offentlig ettersyn.»

Som fylkesmannen selv har vært inne på, skal reglene om offentlig ettersyn legges til rette for medvirkning for berørte eller andre interesserte. Det samme utkastet som legges ut til offentlig ettersyn, sendes statlige fagorganer med frist for uttalelse, jf. plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 § 27–1 nr. 2 annet ledd. For disse gruppene vil det kunne være nødvendig å vurdere planen som helhet for å se hvordan de ulike områdene i planen virker i forhold til hverandre. Spørsmålet om en fravikelse av et planforslag nødvendigvis gjør nytt offentlig ettersyn, må vurderes i lys av dette. Det er med andre ord enkelt å slutte at en kombinasjon av to planforslag nødvendigvis innebærer en mellømløsning, slik at ny utlysning av den grunn er unødvendig. Tvert imot framstår resultatet ofte som en tredje løsning, som avviker betydelig fra begge de tidligere alternativene.

Hvorvidt det er nødvendig å legge planforslaget ut til nytt offentlig ettersyn, må avgjøres konkret. I saken her var det området der brygga ligger, avsatt til friområde i *alternativ 2*. Dette er i samsvar med det senere reguleringsvedtaket, men i planforslaget var det ikke angitt at det skulle ligge en brygge der, og dette alternativet manglet også hele byggeområdet for boliger i ---. Dette må anses som vesentlige elementer, ikke minst for sameiet som eier og bruker av bryggen. I forhold til det første planalternativet innebar kommunestyrets vedtak en endring av reguleringsformålet, og det er klart en større endring. Reguleringsbestemmelsene hadde for øvrig bare vært utlagt til offentlig ettersyn i én versjon, dvs. reguleringsbestemmelsene datert 17. februar 1994. Under «§ 3 – trafikkområder» het det her i punkt 3.2 at det i området kunne anlegges «småbåthavner med tilhørende båtopleg og parkering», et punkt som bystyret altså vedtok å oppheve. Slik saken her er opplyst, er det derfor vanskelig å se at kommunestyret kunne kombinere de to framlagte alternativene uten først å ha utarbeidet et nytt plankart med reguleringsbestemmelser og lagt disse ut til nytt offentlig ettersyn.

Unnlatelsen må anses som en vesentlig saksbehandlingsfeil. Etter mitt syn kan feilen ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. prinsippet i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 41.

4. Forut for behandlingen av reguleringsaken i bystyret 3. mai 1995 hadde fylkesmannen ved miljøvernavdelingen opprettholdt sin tidligere innsigelse. Betingelsene i plan- og bygningsloven § 27–2 for egengodkjenning forelå derfor ikke. Den 4. august 1995 ble det avholdt et meklingsmøte mellom miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Vest-Agder og Kristiansand kommune. På møtet ble det avklart hvilke øvrige endringer som miljøvernavdelingen forutsatte gjennomført for at innsigelsen kunne frafalles. Innsigelsen ble deretter trukket tilbake, slik at planen kunne egengodkjennes og kunngjøres.

Kommunens tekniske etat innarbeidet etter dette de endringer i plankartet som ble ansett nødvendig etter møtet med fylkesmannen. Ut fra saksdokumentene synes det å ha blitt lagt til grunn at disse endringene kunne behandles som en mindre vesentlig endring av planen, slik at nytt offentlig ettersyn ikke var påkrevet, og at det ikke var nødvendig at endringene ble vedtatt av bystyret. I et skriv 13. desember 1995 fra teknisk sektor og i saksframstillingen til bystyrets møte 31. januar 1996 blir det konkludert slik:

«Situasjonen etter dette er at reguleringsplan --- delfelt 1 er godkjent av bystyret den 3. mai 1995 og med rettslig virkning datert 4. august 1995, jf. plan- og bygningslovens § 31. Bystyret underrettes ved denne orientering.»

Så vidt jeg har forstått, ble innstillingen fulgt under behandlingen i bystyret, dvs. at planen kun ble tatt til orientering. En slik behandlingsmåte var for enkel. Da bystyret behandlet reguleringsaken 3. mai 1995, ble vilkårene for egengodkjenning ikke ansett å være til stede, og dette framgår som nevnt også av vedtaket selv. Om kommunen senere kommer til enighet med fylkesmannen med den følge at han trekker sin innsigelse mot planen, innebærer ikke det at bystyrets avgjørelse uten videre kan legges til grunn som et endelig vedtak. Dette må i alle fall gjelde i et tilfelle som dette hvor fylkesmannens frafallelse av innsigelsen var betinget av at planen ble endret på flere punkter. Selv om disse punktene i seg selv ikke anses som vesentlige, skulle planen i lys av det ovennevnte uansett ha vært realitetsbehandlet på møtet i bystyret 31. januar 1996.

5. Et ytterligere spørsmål som kan stilles, er om bystyret i mai 1995 hadde anledning til å vedta planendringen for deretter å overlate til administrasjonen å sørge for at plankartet ble ajourført i ettertid, slik det synes forutsatt i bystyrets vedtak 3. mai 1995. Jeg legger til grunn at det ved mindre justeringer og endringer må kunne overlates til administrasjonen å innarbeide disse i plankartet i ettertid. Da kan det være tilstrekkelig å avklare endringene med berørte offentlige og private organer og privatpersoner. Men når det er tale om større endringer som nødvendigvis gjør at planen legges ut til nytt offentlig ettersyn, kan man naturlig nok ikke følge en slik framgangsmåte, og som det framgår av drøftelsen ovenfor under pkt. 3, mener jeg at endringene i saken her var betydelige.

Overlater man til administrasjonen å innarbeide endringer, må det uansett kreves at den faktisk følger opp planvedtaket. I denne saken ble plankartet overhodet ikke ajourført i ettertid – etter det jeg kan se ikke før saken var brakt inn for ombudsmannen. Dette til tross for at planen ved bygningssjefens stempel 11. mars 1996 ble opplyst å være «tegnet inn på dette kartet i samsvar med bystyrets vedtak». Her må kontrollen ha sviktet.

Fylkesmannen har lagt til grunn at det er «bystyrets vedtak som gir rettsvirkning etter § 31». Når vedtaket 3. mai 1995 ikke var i samsvar med eksisterende plankart og reguleringsbestemmelser, og heller ikke kunne bli det uten at det ble gjort større endringer i forhold til de alternativene som allerede forelå, kan jeg imidlertid vanskelig se at planen kunne være en realitet. En reguleringsplan består som kjent av plankart og reguleringsbestemmelser. Jeg viser her til legaldefinisjonen i plan- og bygningsloven § 22 som fastslår at en reguleringsplan er «en detaljplan med tilhørende bestemmelser ---». Det er plankartet og reguleringsbestemmelsene som gir veiledning til publikum om hvordan området er regulert. Publikum skal ikke være henvist til å undersøke nærmere om kartet og reguleringsbestemmelse også stemmer overens med kommunens vedtak.

For øvrig synes også kommunens etterfølgende opptreden å vise at reguleringssituasjonen har framstått som uklar. Bryggeområdet ble i 1997 utskilt som egen eiendom, --- med tanke på salg til private. Allmennhetens ferdselsrett ble søkt ivarettatt med en tinglyst servitut i forbindelse med fradelingen. Eiendommen ble deretter solgt til boligeiere i området. Sameiet --- påtok seg vedlikeholdsansvaret og besørget utfylling i sjøen, gangsti ble opparbeidet og brygge i naturstein anlagt. Arbeidene er oppgitt å ha kostet omkring kr 600 000. Sameiet har vært interessert i å kunne legge båter inntil brygga, noe som i hvert fall i ettertid framkommer av sameiets korrespondanse med kommunen, se bl.a. sameiets brev 29. januar 1999 til plan- og bygningsetaten i kommunen. Om og i tilfelle fra hvilket tidspunkt denne forutsetningen har vært synbar for kommunen er uklart. Under enhver omstendighet er det vanskelig å forstå hvorfor kommunen valgte å overdra eiendommen til private dersom den var regulert til friområde og kommunen ønsket å opprettholde denne reguleringen. Et friområde forutsettes normalt ervervet, opparbeidet og vedlikeholdt av kommunen. Etter det opplyste er da også øvrige fellesarealer overtatt av kommunen.

6. De feilene og manglene jeg her har påpekt, er så vesentlige at det klarligvis ikke kan sies å være truffet noe gyldig reguleringsvedtak i saken i den aktuelle perioden. Klagernes sak er dermed etter mitt skjønn behandlet ut fra uriktige rettslige forutsetninger, og jeg må be om at saken blir behandlet på ny. Jeg må understreke at jeg med dette ikke har tatt stilling til hvilken regulering som skal legges til grunn ved den fornyede vurderingen av saken, og jeg har heller ikke sagt noe om hva resultatet av behandlingen bør være.»

Fylkesmannen opphevet etter dette sitt vedtak 4. juli 2000 og byutviklingsstyrets vedtak 28. oktober 1999 og returnerte saken til kommunen for ny behandling. I vedtaket ble kommunen også bedt om å følge opp de reguleringsmessige sidene av saken.

## 70.

### Refusjon etter plan- og bygningsloven – spørsmål om refusjonspliktig areal

(Sak 2000–1463)

*A klaget til ombudsmannen over at Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde opprettholdt Bærum kommunes foreløpige beregning av refusjon for utgifter til etablering av vann- og avløpsanlegg etter plan- og bygningsloven § 53. Et sentralt spørsmål var om også eiendommer som ikke grenset direkte til hovedledningen var refusjonspliktige.*

*Ombudsmannen uttalte at også de eiendommene som ikke grenset direkte til hovedledningen var refusjonspliktige. Også disse eiendommene måtte anses å få en verdistigning ved at de ble byggeklare etter lovens § 67 dersom de kunne knyttes til hovedledningene gjennom private stikkledninger eller fellesledninger. Ombudsmannen gav avslutningsvis uttrykk for at regelverket var vanskelig å forstå. Han gjorde Kommunal- og regionaldepartementet oppmerksom på saken, og viste til at det nylig var nedsatt et lovutvalg som skulle foreta en bred gjennomgang av bygningslovgivningen.*

As eiendommer grenset ikke til hovedledningene, men lå bortenfor eiendommer som fikk hovedledningene fram til tomte. A anførte i klagen til ombudsmannen bl.a. at bygningsmyndighetene hadde en uriktig forståelse av bestemmelsene i plan- og bygningsloven om refusjonspliktig areal når også de såkalte «bakenforliggende eiendommene» ble regnet med.

Klagen ble tatt opp med Fylkesmannen i Oslo og Akershus med spørsmål om i hvilken grad plan- og bygningsloven gav hjemmel for å kreve refusjon av de bakenforliggende eiendommene, med andre ord de eiendommene som ikke hadde fått hovedvannledning eller hovedavløpsledning helt fram «til og langs eller over tomte», slik det heter i § 67. Disse eiendommene kunne knytte seg til hovedledningene gjennom en noe lengre privat stikkledning, eventuelt ved en felles samleledning for flere eiendommer. Det ble også bedt om en kommentar til en uttalelse fra rådmannen i kommunen om at refusjonsdebitor i en senere byggesak på sin eiendom ikke hadde noen garanti for at bygningsmyndighetene anså forpliktelsen etter lovens § 67 som oppfylt ved bruk av stikkledning til hovedledningen som det nå ble krevet refusjon for.

Fylkesmannen svarte at det avgjørende etter ordlyden i plan- og bygningsloven § 49 nr. 1 var om eiendommen kunne få lovlig tilknytning etter § 67. Det kunne være tilfellet dersom eiendommen kunne knyttes til hovedledningen gjennom privat stikkledning eller felles ledning, og fylkesmannen underbygget sitt syn med å vise til Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 29. Fylkesmannen viste ellers til at kommunen hadde lagt til grunn at arealene ville bli byggeklare som

følge av tiltaket, jf. § 67. Videre opplyste fylkesmannen at refusjonsbeløpet for den enkelte eiendom skulle være begrenset til den verdistigningen som tiltaket ble ansett å føre med seg for eiendommen, jf. lovens § 50 nr. 2. Dersom verdistigningsbegrensningen innebar at utgiftene ikke kunne utlegges fullt ut hos den enkelte, var det hjemmel i § 50 nr. 2 annet ledd for subsidiær refusjon hos de øvrige grunneiere. Om klageren økonomisk kom dårligere ut av det enn de andre eiendommene, måtte i tilfelle vurderes i forbindelse med taksering av verdistigningen. Fylkesmannen framholdt at bygningsmyndighetene ikke skulle vurdere spørsmålet om verdistigning i forbindelse med den foreløpige refusjonsberegningen, men understreket at når verdiøkningsspørsmålet skulle avgjøres, måtte det tas utgangspunkt i at utbygger fikk realisert en byggeklar tomt. Videre hevdet fylkesmannen at det måtte være påregnelig at en annen ordning enn hovedregelen i § 67 ville bli godtatt av kommunen i forbindelse med en byggesak på klagerens eiendom.

A fastholdt etter dette sitt standpunkt.

#### **I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:**

«Eiendommene gnr 100 bnr 51 og gnr 100 bnr 106 (Takstnummer 8 A og B) ligger i et område som ikke omfattes av reguleringsplan, men som i kommuneplanen er avsatt til eksisterende boligområde. På eiendommene stod det tre små bygninger. Etter å ha vært på befaring på stedet, fant bygningsmyndighetene at denne bebyggelsen hadde klart lavere verdi enn tomtene den beslagla, jf. plan- og bygningsloven § 49 nr. 1. Følgelig ble eiendommene ansett refusjonspliktige. De konkrete verdivurderingene kan jeg naturlig nok ikke ha noen formening om.

Hovedledningene som det kreves refusjon for, går ikke helt fram til Deres eiendommer. Et sentralt spørsmål i saken har vært om loven hjemler adgang til også å pålegge slike såkalte «bakenforliggende eiendommer» å betale refusjon for hovedvann- og hovedavløpsledningen som kommunen har lagt. Dette er eiendommer som kan knytte seg til hovedledningene gjennom privat fellesledning eller stikkledning.

Etter plan- og bygningsloven § 46 nr. 1 kan den som har lagt, omlagt eller utvidet godkjent offentlig veg eller godkjent offentlig anlegg for transport av vann eller avløpsvann, kreve sine utlegg refundert. Hvilke arealer som er refusjonspliktige, framgår av § 49 som igjen viser til § 67. I § 49 nr. 1 første ledd heter det:

«Refusjon for tiltak som nevnt i § 46 nr. 1, belastes ubebygd areal som kan bebygges og som på grunn av tiltaket får eller kan få etablert lovlig tilknytning til veg, vann- eller avløpsledninger etter § 67. Som ubebygd areal regnes også ubebygd del av bebygd eiendom når den ubebygde del kan bebygges selvstendig. Det samme gjelder del av bebygd eiendom som ikke kan bygges selvstendig, dersom eksisterende bebyg-

gelse utgjør mindre enn 2/3 av tillatt utnyttning. Endelig regnes som ubebygd et areal med bebyggelse som etter kommunens skjønn er saneringsmoden eller som av andre grunner har en klart lavere verdi enn verdien av den tomt den beslaglegger.»

Paragraf 67 nr. 1 og 2 lyder slik:

«1. I regulert strøk og i områder som omfattes av bebyggelsesplan, kan tomt bare deles eller bebygges dersom:

a. veg er opparbeidet og godkjent så langt den er vist i planen, fram til og langs den side av tomte hvor den har sin atkomst. Det kan kreves at vegen legges ut i en bredde av inntil 10 meter med nødvendige tillegg for fylling og skjæring, og opparbeides til en effektiv vegbredde av inntil 6 meter. For eiendom hvis bebyggelse etter planen helt eller delvis er forutsatt å tjene annet enn boligformål, og for eiendom hvor planen tillater boligblokker på 4 etasjer eller mer, skal plikten så vel for grunnerverv som for utføring likevel gjelde en vegbredde av inntil 20 meter med nødvendige tillegg for fylling og skjæring.

b) hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også særskilt overvannsledning, fører til og langs eller over tomte. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 305 mm.

**Kommunen kan godta avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg.**

c. hovedvannledning fører til og langs eller over tomte. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 150 mm. Kommunen kan godta vannforsyning fra annen vannledning.

Kommunen kan gi delingstillatelse på vilkår av at arbeidene under første ledd a, b, og c blir utført før tomte bebygges.

2. I område som i kommuneplan er avsatt til utbygging eller til råstoffutvinning, kan kommunen sette som vilkår for deling- eller byggetillatelse at tiltak som nevnt i 1 bokstav a – c er gjennomført.»

Spørsmålet om også de bakenforliggende eiendommene er refusjonspliktige til den offentlige hovedvann- og hovedavløpsledningen, oppstår ved at § 49 viser til § 67, og at det i den sistnevnte bestemmelsen kreves at hovedvann- og hovedavløpsledningen «fører til og langs eller over tomte». Dette kan oppfattes som et krav om at hovedvann- og hovedavløpsledningen må føre fram til og langs *eiendoms grensen*, eventuelt over tomte. Et slikt krav synes det imidlertid ikke å ha vært lovgiverens mening å stille.

Henvisningen til § 67 ble tatt inn i § 49 ved lov 20. juni 1986 nr. 37. Hensikten var å forenkle refusjonsordningen ved å sløyfe den dagjeldende adgangen til å få overprøvet ved skjønnsretten om eiendommen var blitt tilført en verdistigning som følge av tiltaket. I stedet skulle refusjonsplikten bare legges på de arealene som ble byggeklare som følge av tiltaket, da det for slike arealer var en meget sterk presumsjon for at de ble tilført en verdistigning som minst tilsvarte refusjonskravet, ettersom grunneierne ellers ville ha måttet legge hovedledningene selv for å oppfylle plikten i § 67.

I Ot.prp. nr. 57 (1985–86) heter det på s. 29:

«For at vedkommende areal skal bli refusjonspliktige, er forutsetningen at de gjennom tiltaket har fått oppfylt sine forpliktelser etter § 67. Hvilke areal det er, skal bygningsrådet avgjøre konkret ut fra kriteriene i § 67. Det ledende synspunkt vil være hvilke areal som vil kunne oppnå byggetillatelse som følge av tiltaket. Det vil være tilfelle med de areal som kan knyttes til tiltaket ved hjelp av stikkveg (avkjørsel) eller stikkledning. Et hyppig forekommende tilfelle er det at flere tomter knyttes til den offentlige veg ved en felles privat avkjørsel, eller til den lokale hovedledning ved en felles privat stikkledning. I slike tilfeller vil det private tiltak være en refusjonsenhet etter § 47 nr. 2 sammenholdt med § 46 nr. 2. Men dessuten vil de arealene som ligger til det private tiltak, bli refusjonspliktig til det offentlige tiltak.»

Tilføyelsen «eller kan få» ble tatt inn i § 49 nr. 1 ved lov 5. mai 1995 nr. 20. I Ot.prp. nr. 39 (1993–94) s. 184 er dette kommentert slik:

«Utgangspunktet for § 49 nr. 1 er at de som kan nyttiggjøre seg et veg-, vann- eller avløpsanlegg, har fått en verdistigning på sin eiendom som det er naturlig at de må betale for, jfr. § 50 nr. 2. De refusjonspliktige areal er slike som tiltaket gjør byggeklart med hensyn til tekniske anlegg. Det avgjørende er således ikke om eiendommen faktisk får etablert lovlig tilknytning, men om forholdene blir lagt til rette slik at arealet kan knytte seg til tiltaket etter § 67. Dette går frem av forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 57 (1985–86), men ikke av bestemmelsens ordlyd.»

Selv om det ikke kommer helt klart fram, forstår jeg det slik at meningen har vært at også de såkalte «bakenforliggende eiendommene» skal anses å oppfylle kravene i § 67 dersom de kan knyttes til hovedledningene gjennom private stikkledninger eller fellesledninger. Dermed vil også disse «bakenforliggende eiendommene» måtte anses byggeklare. Plan- og bygningsloven § 67 står i kapittel XII om byggetomta, og tar direkte sikte på å sikre den gradvise forlengelsen av hovedledningene etter hvert som utbygging skjer. Det er dette som er begrunnelsen for at § 67 ikke bare krever at ledningene må opparbeides «til» eiendommen, men også «langs» eller «over» tomta. Med dette angis det en ytre grense for hva tomteeieren må finne seg i, men dette kan ikke forstås slik at hovedledningen i alle tilfeller må gå helt fram til eiendommen og over den for at deling eller bygging kan tillates. For så vidt gjelder opparbeidelse av veg, framgår dette forutsetningsvis av ordlyden, idet vegen etter § 67 litra a skal opparbeides og godkjennes «så langt den er vist i planen». Men det samme må gjelde for ledninger etter litra b og c.

Også reelle hensyn taler for en slik løsning, idet det neppe ville være noen hensiktsmessig eller god løsning om det måtte legges hovedledninger langs alle eiendomsgrensene. De bakenforliggende tomte-

ne må også kunne nyttiggjøre seg tiltaket. Refusjon pålegges areal som gjennom tiltaket får oppfylt forpliktelsen etter § 67 og dermed må antas å ha fått en verdistigning. Dette vil være tilfelle dersom eiendommen kan tilknyttes hovedledningen gjennom privat stikkledning eller privat fellesledning. Forutsetningen må være at hovedledningen er opparbeidet helt fram til den treffer den private ledningen. Verdistigningspresumsjonen må da normalt anses for å være oppfylt. Også de bakenforliggende eiendommene vil nyte godt av tiltaket og må derfor betale refusjon, selv om utgiftene til legging av stikkledning kan bli noe høyere enn for de eiendommene som grenser til tiltaket. Dersom det kan være tvil om størrelsen av denne verdistigningen, åpner loven for at grunneier eller fester kan kreve avholdt takst, jf. § 50 nr. 2.

Jeg finner etter dette at jeg ikke kan reise innvendinger på rettslig grunnlag mot at bygningsmyndighetene har lagt til grunn at også eiendommene gnr 100 bnr 51 og bnr 100 bnr 106 i utgangspunktet må anses å være en del av de refusjonspliktige arealene.

Plan- og bygningslovens regler om refusjon er vanskelige å forstå, og det gjør det ikke noe lettere at § 49 viser til § 67 som i seg selv er uklart formulert og dessuten har et annet formål enn å fordele utgiftene mellom tomteeierne. Det er nylig nedsatt et lovutvalg som skal foreta en bred gjennomgang av bygningslovgivningen, og det ligger innenfor utvalgets mandat bl.a. å vurdere å finne fram til enklere regler for fordelingen av utgifter til tekniske infrastrukturtiltak. Jeg har for øvrig gjort Kommunal- og regionaldepartementet oppmerksom på problemstillingen ved å oversende en gjenpart av dette brevet.»

## 71.

### Oppføring av driftsbygning for kyllingproduksjon – spørsmål om tiltaket falt inn under plan- og bygningsloven § 81

(Sak 2001–1174)

*Fylkesmannen i Vestfold omgjorde Tønsberg kommunes avslag på søknad om oppføring av driftsbygning på naboeiendommen, og gav tillatelse til oppføring av driftsbygning for oppal av kyllinger. Klagerne mente plasseringen innebar en vesentlig ulempe for dem, og at fylkesmannen ved omgjøringen hadde gått ut over sin myndighet. Fylkesmannen anså kyllinghuset, på tross av en ikke uvesentlig produksjon, for å være en driftsbygning som gikk inn under plan- og bygningsloven § 81 om oppføring av driftsbygning i landbruket uten at det er nødvendig med byggetillatelse. Tiltaket var dermed i samsvar med kommuneplanens arealbruksformål, Landbruk, natur og friluftsområde (LNF-område).*

*Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere fylkesmannens vurdering om at det dreide seg om en driftsbygning som gikk under plan- og bygnings-*

loven § 81.

A og B klaget over et vedtak av Fylkesmannen i Vestfold hvor fylkesmannen hadde omgjort et vedtak av Tønsberg kommune og gitt tillatelse til oppføring av driftsbygning for oppal av kyllinger.

I klagen ble det vist til at kommunen ved sitt avslag hadde foretatt en skjønnsmessig ulempevurdering, og at det ikke var grunnlag for fylkesmannen til å sette denne vurderingen til side. Klagerne viste videre til at de krav som ble stilt fra kommunes side i forbindelse med byggesøknaden, ikke var i strid med plan- og bygningsloven § 70 nr. 1 om bygningens plassering. De mente derfor at fylkesmannen hadde gått ut over sin myndighet og ikke i tilstrekkelig grad hadde lagt vekt på de lokale myndighetenes syn.

Saken ble tatt opp med Fylkesmannen i Vestfold. Fylkesmannen ble bedt om å opplyse omfanget av den planlagte kyllingproduksjonen, og gi en nærmere redegjørelse for standpunktet om å anse bygningen for å være en driftsbygning som går inn under plan- og bygningsloven § 81.

Fylkesmannen svarte at produksjonen var estimert til ca. 80.000 kyllinger pr. år, noe som samsvarer med konsesjonsvilkårene. Det skulle settes ut kyllinger seks ganger i året, dvs. ca. 13.300 hver gang. Fylkesmannen uttalte videre:

«Fylkesmannen mener den oppdrettsvirksomhet som skal foregå i driftsbygningen er å anse som tradisjonell landbruksdrift sett på bakgrunn av den omlegging som har funnet sted innen landbruksnæringen de siste årene.

Videre bemerker fylkesmannen at det som nevnt ikke skal foregå noen slaktning eller videreføring av kyllingene innenfor bygningene. Fylkesmannen kan vanskelig se at omfanget og selve oppdrettshåndteringen kan karakteriseres som en «fabrikkmessig» produksjon. Jfr. departementets brev av 20.06.95. Departementet kom her til at *slakteproduksjon* av gris som skal etableres på et gårdsbruk, og i tilknytning til driftsbygninger, er å anse som stedbunden næring. Fylkesmannen kan for øvrig ikke se at den aktuelle oppdrettsvirksomheten naturlig faller inn under andre arealbrukskategorier i arealdelen av kommuneplanen, eksempelvis industri/næring.

Fylkesmannen er av den oppfatning at tiltaket er å anse som en driftsbygning i landbruket og således i samsvar med arealbruksformålet i kommuneplanen. Jfr. plan- og bygningsloven § 81.»

### I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg :

«1. Fylkesmannen viste ved sin klagebehandling til at kommunen ved avslaget hadde lagt vekt på landskaphensyn, naboforhold og jordvernensyn. Vedrørende landskaphensyn viste fylkesmannen til at søkerne til en viss grad hadde imøtekommet signaler gitt ved tidligere søknadsrunde, og at bygningen nå var trukket opp mot skogbrynet og dermed på en

bedre måte glir inn i landskapsbildet. Når det gjaldt forholdet til naboen i nord, kunne fylkesmannen ikke se at den omsøkte plassering vil påføre klagerne vesentlige ulemper som i seg selv tilsier at plasseringen måtte endres. Fylkesmannen viste til at tiltakshavers ønske i utgangspunktet vil måtte tillegges betydelig vekt, dersom avstanden til nabogrensen er minimum fire meter og bygningens plassering ikke er bestemt i en på forhånd vedtatt plan i henhold til plan- og bygningsloven jf. Kommunaldepartementets rundskriv H – 18/90.

Hvorvidt plasseringen glir inn i landskapsbildet og om plasseringen, til tross for at den ligger innenfor lovens grenser, likevel utgjør en vesentlig ulempe, kan jeg vanskelig ha noen sikker formening om. Jeg må her bygge på den skriftlige dokumentasjonen som foreligger og begrense meg til å påpeke at avstanden mellom driftsbygningen og Deres klienters eiendom vil være ca. 70 m. Fylkesmannen har også før sin avslutning av saken vært på befaring.

2. Dyrket mark skal i utgangspunktet ikke nyttes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon, og dyrkbar jord må ikke disponeres slik at den ikke blir egnet til jordbruksproduksjon i framtiden, jf. jordloven § 9. Jordvernensyn var også sentralt for avslaget til det faste utvalget for plansaker. Ved den løsningen som ble godkjent av fylkesmannen går et større areal dyrket mark med til kyllinghuset. Området var i arealdelen i kommuneplanen lagt ut til LNF-formål. Her er «stedbunden næring» tillatt. Miljøverndepartementet har i uttalelse 95/2249 lagt til grunn at hva som er tillatt arealbruk i LNF-området, må forutsettes å sammenfalle med forståelsen av hva som er driftsbygning i medhold av plan- og bygningsloven § 81. Bestemmelsen innebærer for øvrig at oppføring av driftsbygning ikke krever byggetillatelse, men er meldepliktig. Departementet konkluderte med at avgjørelsen i det enkelte tilfelle må bero på en konkret vurdering hvor man først ser på om det dreier seg om «fabrikkmessig» produksjon eller ikke. Dernest må man vurdere tiltaket i forhold til størrelse, produksjonens omfang, og om denne medfører en sjenanse for omgivelsene i form av lukt, støy eller annet som er uvanlig i landbruket. I Ot.prp. nr. 57 (1985–86) uttales at bygninger for fabrikkmessig produksjon av for eksempel fjærkre vil falle utenfor plan- og bygningsloven § 81 om driftsbygninger i jordbruket. I notat til planutvalget fra Landbruksdepartementet 17. oktober 2000, tar departementet til orde for at utviklingen i landbruket må gjenspeiles i loven eller veiledningen, og foreslår at begrepene «tradisjonelt landbruk» og «stedbunden næring» erstattes med det mer fleksible begrepet «landbruksbasert næringsvirksomhet». Med den samfunnsutviklingen som har vært innenfor landbrukssektoren vil en slik endring eller presisering neppe innebære forskjeller av betydning i forhold til gjeldende regler.

Fylkesmannen har på spørsmål herfra opplyst at

det vil bli seks innsett i året à 13.300 kyllinger. Dette er i samsvar med konsesjonsgrensen, jf. forskrift 26. mai 1994, med senere endringer, om regulering av ervervsmessig husdyrhold, fastsatt av Landbruksdepartementet. Det skal ikke foregå slakting, og tiltaket ville ikke medføre mye ekstra trafikk. Fylkesmannen la derfor til grunn at det ikke var tale om «fabrikkmessig» produksjon og at arealbruken var i samsvar med plan- og bygningsloven § 81 og arealplanen i kommuneplanen.

Generelt er jeg ikke uenig med Dem i det De gjør gjeldende om betydningen av de vurderingene som er gjort på kommunalt plan. Slik saken er opplyst, har jeg likevel ikke grunnlag for å kritisere fylkesmannens vurdering av dette spørsmålet. Avgjørelsen må bero på en konkret vurdering og jeg finner ikke på rettslig grunnlag avgjørende holdepunkter for å kritisere det skjønn som er utvist.»

## 72.

### Avslag på søknad om oppføring av båthus – vurderingstemaet ved anførsel om usaklig forskjellsbehandling i dispensasjonssak

(Sak 2001–1775)

*A fremholdt at Fylkesmannen i Vest-Agders avslag på hans søknad om oppføring av båthus innebar usaklig forskjellsbehandling i forhold til andre søknader som tidligere var innvilget. Fylkesmannen uttalte at en vurdering av om det forelå usaklig forskjellsbehandling først kunne foretas dersom vilkåret særlige grunner i plan- og bygningsloven § 7 var oppfylt, og det skal vurderes om dispensasjon bør gis.*

*Ombudsmannen uttalte at en påstand om usaklig forskjellsbehandling i sak om dispensasjon, både hadde relevans ved vurderingen av forvaltningens frie skjønn og ved den rettslige vurderingen av om lovens krav til særlige grunner var oppfylt.*

A klaget til ombudsmannen over Fylkesmannen i Vest-Agders vedtak der hans søknad om oppføring av båthus i Grimstad kommune ble avslått. A fremholdt bl.a. at avslaget innebar usaklig forskjellsbehandling i forhold til andre søknader som var innvilget tidligere, mens fylkesmannen hadde lagt til grunn at det først er aktuelt å vurdere en påstand om usaklig forskjellsbehandling når det er slått fast at «særlige grunner» foreligger, og det skal vurderes om dispensasjon «kan» gis, jf. plan- og bygningsloven § 7.

Fylkesmannen ble bedt om å begrunne sitt standpunkt nærmere samtidig som hun ble bedt om å kommentere forholdet til forvaltningsloven § 34 som regulerer klageinstansens kompetanse. Videre ble det bedt om kommentarer til klagerens anførsel

om usaklig forskjellsbehandling i forhold til to tillatelser som var gitt etter fylkesmannens vedtak.

Fylkesmannen svarte bl.a.:

«Fylkesmannen kan ikke se at vilkåret «særlige grunner» i pbl. § 7 blir oppfylt ved at det påberopes forskjellsbehandling i forhold til andre gitte tillatelser. Andre tillatelser kan på den ene side være gitt uten at vilkåret «særlige grunner» var oppfylt, og da vil ikke andre søkere kunne bygge rett på dette. Er tillatelsene på den annen side gitt fordi det forelå «særlige grunner», og den senere sak i faktisk og rettslig sammenheng må anses lik/sammenlignbar, vil vanligvis vilkåret «særlige grunner» være oppfylt for denne saken, slik at en dispensasjon «kan» gis etter pbl. § 7. En tillatelse kan således begrunnes i at lovens vilkår er oppfylt, og en henvisning til likhetsprinsippet er unødvendig. Dersom dispensasjon derimot ikke blir gitt i et slikt tilfelle, altså til tross for at det foreligger «særlige grunner», vil det måtte vurderes om likhetsprinsippet medfører at dispensasjon må gis, jf. «kan» i pbl. § 7. Man kan også tenke seg en situasjon der vilkåret særlige grunner er tolket feil, eller der argumenter som kan anses som særlige grunner ikke blir tillagt den vekt de tilsier. Dette vil alene medføre at et vedtak blir ugyldig på grunn av rettsanvendelsesfeil, ettersom feilen vanligvis vil ha påvirket innholdet i vedtaket. Det er her ikke nødvendig med en henvisning til likhetsprinsippet i tillegg.

Det er ut fra nevnte vurderinger at Fylkesmannen har antatt at en vurdering av om likhetsprinsippet er overholdt i forhold til pbl. § 7 først blir aktuelt når det foreligger «særlige grunner» og det skal vurderes om dispensasjon bør gis, jf. «kan» i pbl. § 7. I forhold til klageinstansens plikter i fvl. § 34, 2. ledd vil klageinstansen vanligvis ikke ta stilling til alle aktuelle avslagsgrunner dersom tiltaket uansett ikke kan godkjennes som følge av at en avslagsgrunn foreligger. A subsidiært ta stilling til om tiltaket er i samsvar med andre regler i plan- og bygningsloven anses altså vanligvis unødvendig. Det at klageinstansen skal vurdere de synspunkter klageren kommer med anses ikke for å stride mot denne fremgangsmåte. I denne konkrete saken er det ikke tatt stilling til om det foreligger usaklig forskjellsbehandling fordi vilkåret særlige grunner i pbl. § 7 ikke ble ansett oppfylt. Anførselen om forskjellsbehandling er imidlertid sett og kommentert i vedtakets s. 4.»

I ombudsmannens brev til fylkesmannen ble det videre herfra skissert en situasjon der ett argument i en sak medførte at «særlige grunner» ble ansett oppfylt og det ble gitt dispensasjon, mens det samme argumentet ble fremført i en annen sak hvor det ikke ble ansett å medføre at vilkåret om «særlige grunner» var oppfylt. Det ble spurt om fylkesmannen mente det var nødvendig å vurdere en anførsel om usaklig forskjellsbehandling i et slikt tilfelle.

Fra fylkesmannens svar siteres:

«Fylkesmannen mener en slik situasjon ikke først og fremst kan vurderes etter likhetsprinsippet. Man ville først måtte ta stilling til om rettsanvendelsen var riktig (tolkning av begrepet sær-



lige grunner, vektleggingen av de aktuelle argumenter). Et argument av samme art vil presumptivt ha lik vekt i to saker isolert sett, men det kan foreligge andre omstendigheter som medfører at vurderingen av «særlige grunner» får ulikt utfall. Forutsatt at de hensyn som gjør seg gjeldende (allmennhetens interesser, landskapshensyn, biologisk mangfold, eventuelt spesielle personlige forhold m.m.) er like i to saker, vil vanligvis vurderingen av om vilkåret særlige grunner er oppfylt bli lik. Dersom vilkåret blir ansett oppfylt i den ene saken, men ikke i den andre, vil man vanligvis legge til grunn at rettsanvendelsen er feil i en av sakene. Dersom dette gjelder den sist behandlede saken, vil riktig rettsanvendelse i denne medføre at vilkåret særlige grunner anses oppfylt, og likhetsprinsippet vil først måtte vurderes dersom «kan»-vurderingen faller ulikt ut i forhold til den første saken. Er det gitt tillatelse etter feil rettsanvendelse i den først behandlede sak, vil som nevnt en annen søker ikke kunne bygge rett på dette.»

### I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«Klageinstansens kompetanse er regulert i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 34, jf. også plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 § 15.

Forvaltningsloven § 34 annet ledd lyder slik:

«Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham. Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønnet.»

Det følger av bestemmelsen at klageinstansen kan prøve alle sider av underinstansens vedtak. Klageinstansen er ikke bundet av verken de påberopte anførsler, påstander eller til den påklagede delen av vedtaket. Fylkesmannen kan som klageinstans vurdere både saksbehandlingen og vedtakets innhold (realiteten) og i den forbindelse ta stilling både til den faktiske, den rettslige og den skjønsmessige siden av vedtaket. Bestemmelsen forutsetter at klageinstansen i en viss utstrekning benytter den kompetanse som er tildelt – det foreligger prøvingsplikt i forhold til de sidene av vedtaket som er direkte påklaget, samt om vedtaket har tilstrekkelig lovhjemmel. Som det fremgår av annet punktum, skal klageinstansen «vurdere» de synspunkter klageren fremsetter. Dette innebærer imidlertid ikke at klageinstansen plikter å foreta en innholdsmessig prøving av om en anførsel er holdbar, dersom anførselen uansett er uten betydning for resultatet i saken.

Spørsmålet i den foreliggende saken er om Fylkesmannen i Vest-Agder i vedtak 30. august 2000 på en korrekt måte behandlet As anførsel om usaklig

forskjellsbehandling i forhold til andre påviste saker hvor tillatelse til oppføring av sjøbod i Grimstad kommune var innvilget.

I den offentlige forvaltning gjelder det ulovfestede prinsippet om at like saker skal behandles likt, dvs. at usaklig forskjellsbehandling kan medføre at et vedtak anses ugyldig. Likhetsprinsippet bygger på generelle rettferdsforestillinger og innebærer at de forvaltningsavgjørelser som fattes må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet. Når det skal tas stilling til spørsmålet om forvaltningen har utøvet forskjellsbehandling, er det ikke nødvendigvis noe galt med den enkelte avgjørelse isolert sett. Feilen kan ligge i at forvaltningen ikke kan gi noen saklig grunn for ikke å følge en konsekvent praksis. For at en anførsel om forskjellsbehandling skal kunne føre frem, er det en forutsetning at det dreier seg om like saker både i faktisk og rettslig henseende.

Jeg er enig med fylkesmannen i at spørsmålet om det foreligger usaklig forskjellsbehandling i en sak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7, først og fremst har relevans ved vurderingen av forvaltningens frie skjønnet, dvs. spørsmålet om dispensasjon bør gis når det er slått fast at «særlige grunner» foreligger.

Den praksis som har utviklet seg i andre dispensasjonssaker, kan imidlertid også være relevant for den rettslige vurderingen av om lovens krav til «særlige grunner» er oppfylt. En påstand om usaklig forskjellsbehandling må, etter omstendighetene, også behandles av klageinstansen i dette lyset.

Fylkesmannens vedtak i klagesaken kan forstås slik at det ikke er nødvendig (irrelevant) å prøve en anførsel om usaklig forskjellsbehandling med mindre «særlige grunner» er oppfylt. Fylkesmannens redegjørelse 12. desember 2001 synes imidlertid å favne at en klager *kan* argumentere for at praksis i en tidligere sak kan innebære at forvaltningen i klagers sak finner at «særlige grunner» er oppfylt. Ofte kan det imidlertid være vanskelig for en klager å peke konkret på hvilke avgjørende grunner som var til stede i den andre saken hvor dispensasjon ble gitt. Klagers argumentasjon vil ofte være knyttet til at det er vanskelig å se hvorfor de to sakene skal få et ulikt utfall. Vurderingen av om «særlige grunner» foreligger er gjenstand for skjønnet (rettsanvendelsesskjønnet), som også sett fra myndighetenes side langt på vei vil kunne være sammenfallende med den skjønsmessige «kan»-vurderingen. På denne bakgrunn er det viktig at en klagers anførsel om usaklig forskjellsbehandling ikke forstås for snevert. Forvaltningen må etter omstendighetene også prøve anførselen i forhold til vurderingen av «særlige grunner» i tidligere sammenlignbare saker.

I den grad saken som klageren har anført seg usaklig forskjellsbehandlet i forhold til, kan si noe om tolkningen av «særlige grunner» i praksis, plikter klageinstansen å vurdere hvilke konsekvenser dette

får for klagerens sak, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd annet punktum. Overført til As tilfelle innebærer det at fylkesmannen som klageinstans plikter å vurdere hans anførsel om usaklig forskjellsbehandling også i betydningen av at praksis i tidligere saker har relevans for tolkningen av om «særlige grunner» er oppfylt, jf. plan- og bygningsloven § 7.

Ordlyden i fylkesmannens vedtak 30. august 2000 etterlater tvil om As anførsel om usaklig forskjellsbehandling har vært klagebehandlet av fylkesmannen i samsvar med forvaltningsloven § 34 annet ledd, jf. plan- og bygningsloven § 15. I og med at fylkesmannen i sitt svarbrev hit 12. desember 2001 har vurdert As anførsel om usaklig forskjellsbehandling, finner jeg etter omstendighetene å kunne la forholdet bero med dette.

Jeg nevner for øvrig at fylkesmannen ikke synes å praktisere sin forståelse av når en anførsel om usaklig forskjellsbehandling skal vurderes konsekvent. I fylkesmannens vedtak 11. september 2000 (fylkesmannens ref. 2000–01180) vedrørende klage over bygningsrådets tillatelse til oppføring av båtgarasje på eiendommen X i Grimstad kommune, har fylkesmannen vurdert klagerens påstand om usaklig forskjellsbehandling relativt inngående til tross for at fylkesmannen konkluderte med at «særlige grunner» ikke forelå.

Når det gjelder den konkrete anførselen i As sak om usaklig forskjellsbehandling, har fylkesmannen i brev hit 12. desember 2001 vurdert As sak mot innvilget tillatelse på Y og Z. Fylkesmannen viser til at de faktiske forholdene på Y og Z ikke er sammenlignbare med forholdene på As eiendom, da begge eiendommene har et mer bebygd preg enn As eiendom.

Saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig, noe som innebærer at det normalt ikke kan foretas befaringer etc. Min vurdering av spørsmålet må således basere seg på de skriftlige dokumentene og kartmaterialet som foreligger. Slik saken er opplyst, har jeg ikke rettslig grunnlag for å reise innvendinger mot fylkesmannens vurderinger på dette punktet. Jeg viser i denne forbindelse til at fylkesmannen foretok befaring i saken 23. august 2000 på As eiendom og eiendom Y i Grimstad kommune.

A har også anført at han er usaklig forskjellsbehandlet i forhold til to tillatelser som i ettertid er gitt (en i Strandfjorden og en i Bufjorden), jf. punkt 3 i As klage hit 29. august 2001. Fylkesmannen har i brev 12. desember 2001 vist til at disse sakene ikke var kjent da fylkesmannen traff sitt klagevedtak 30. august 2000. Det er videre vist til at «[e]ttersom de fleste av de eiendommer søker viser til ligger langt fra hans eiendom, vil det vanskelig kunne hevdes at de faktiske forhold er sammenlignbare». A har ikke kommentert forholdet nærmere etter oversendelse av fylkesmannens svarbrev.

Ut fra de foreliggende opplysninger, kan jeg vanskelig se at jeg kan reise avgjørende rettslige inn-

vendinger mot fylkesmannens vurderinger på dette punktet.

Jeg har ut over dette ingen kritiske merknader til fylkesmannens vedtak om å avslå søknaden om oppføring av båthus på As eiendommen i Grimstad kommune, jf. vedlagte gjenpart av mitt brev i dag til A.»

### 73.

#### **Oppføring og plassering av anneks delvis på nabogrunn – betydningen av manglende nabovarsel og privatrettslige forhold**

(Sak 2000–1400)

*A klaget over at et anneks delvis var bygget inne på hennes eiendom og at hun ikke hadde mottatt nabovarsel. Fylkesmannen i Telemark stadfestet kommunens vedtak om plassering og oppføring av annekset.*

*Ombudsmannen la til grunn at det ikke var dokumentert at det var sendt gyldig nabovarsel til A i tråd med plan- og bygningsloven § 94 nr. 3 før byggetillatelse ble gitt. Under henvisning til dette, samt opplysninger om at partene før fylkesmannen klagebehandlet saken var enige om at annekset delvis var oppført på As grunn, ble fylkesmannen bedt om å behandle saken på nytt.*

*Fylkesmannen la ved den nye behandlingen av klagesaken til grunn at det var sannsynlig at klageren ikke hadde fått et formelt nabovarsel fra byggherren, men at dette ikke hadde virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Fylkesmannen mente videre at tvisten knyttet til eiendomsgrensen var privatrettslig forhold som fylkesmannen ikke hadde kompetanse til å avgjøre. Fylkesmannen fant derfor ikke grunn til å omgjøre vedtaket.*

*Ombudsmannen presiserte deretter at fylkesmannen skal forholde seg til de faktaopplysninger som foreligger på det tidspunktet fylkesmannen behandler saken som klageinstans, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd. Ombudsmannen konkluderte etter dette med at fylkesmannen hadde plikt til å ta hensyn til de nye opplysningene om at annekset delvis var oppført på As grunn, og at dette ville hatt avgjørende betydning for fylkesmannens vurdering av om annekset var oppført i strid med plan- og bygningsloven § 70 nr. 2. Ombudsmannen kunne videre vanskelig se at manglende nabovarsel i denne saken ikke hadde virket bestemmende for vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.*

Saken gjaldt oppføring og plassering av et anneks på en hytteeiendom i Bø kommune. Fylkesmannen i Telemark stadfestet kommunens vedtak om å gi byggetillatelse.

A hevdet i klagen til ombudsmannen at fylkes-

mannen verken hadde «behandlet eller kommentert alle de uregelmessigheter og klare brudd på bygningsloven som vi har påpekt og dokumentert». Det ble vist til at kommunen ikke hadde kontrollert at det var sendt nabovarsel før bygget ble oppført. Ifølge klageren ble dette mottatt først 18 måneder etter at annekset var bygget.

Saken ble forelagt fylkesmannen. Ombudsmannen viste til fylkesmannens vedtak i saken der fylkesmannen hadde konkludert med at spørsmålet om byggherrens rådighet over grunnen hvor annekset skulle stå, var et privatrettslig spørsmål som plan- og bygningsloven ikke ga kommunen kompetanse til å avgjøre. Det ble i den forbindelse vist til en sak inn tatt i ombudsmannens årsmelding for 1995 s. 227 (på s. 320) der ombudsmannen hadde uttalt at forvaltningen har en begrenset undersøkelsesplikt når det gjelder privatrettslige forhold, og at undersøkelsesplikten måtte «ha som siktemål å klarleggje at det ikkje vert gjeve løyve til noko som klart ville vere i strid med privatrettsleg tilhøve å gje løyve til».

I lys av dette ble fylkesmannen bedt om å gjøre nærmere rede for behandlingen av klagesaken, herunder den uenighet som hadde eksistert mellom partene med hensyn til eiendomsforholdet til grunnen. Det ble vist til at det ut fra saksdokumentene ikke syntes å være tvil om at annekset var bygget på klagerens eiendom, og at partene var enige om eiendomsgrensene da fylkesmannen behandlet saken. Avslutningsvis ble det spurt om ikke de påberopte saksbehandlingsfeilene var relevante forhold i klagesaksbehandlingen.

Fylkesmannen svarte at saksbehandlingsfeil som manglende nabovarsel og underretning om byggetillatelse ville være relevante forhold i klagesaksbehandlingen, og at de som hovedregel ville bli tillagt avgjørende vekt. Dette fordi både nabovarsel og underretning om vedtak var «blant de viktigste premisser for partenes medvirkning, og derved et sentralt element i forhold til enkeltindividers rettssikkerhet». Fylkesmannen fant imidlertid ikke at det forelå slike saksbehandlingsfeil i denne saken, idet verken nabovarsel eller underretning om vedtak manglet. Det ble her vist til at kommunen selv hadde sørget for oversendelse av nabovarselet, og underretning om vedtaket på rutinemessig måte (jf. kommunens egen saksfremstilling).

Fylkesmannen opplyste videre at utgangspunktet for klagesaksbehandlingen var det påklagede vedtaket og kommunens saksbehandling fram til vedtaket. Det omtvistede spørsmål under kommunens saksbehandling fram til vedtak var felles atkomststi, bilkjøring og parkering. Tomtegrensa var derimot ikke noe tema. Annekset var videre tillatt oppført og plassert i henhold til framlagt kart, i samsvar med den kompetansen kommunen hadde etter plan- og bygningsloven § 70 etter å ha sørget for at naboeiendommen ble varslet. Fylkesmannen mente at kommunen hadde «sørget for sakens opplysning i tråd med den be-

grensede undersøkelsesplikt forvaltningen har vedr. privatrettslige forhold». Kommunens hovedansvar var av «offentligrettslig art, og i byggesaker begrenset av de rammer plan- og bygningsloven setter». Fylkesmannen fant ikke at det forelå slike saksbehandlingsfeil som førte til at byggetillatelsen var ugyldig.

Fylkesmannen viste deretter til forvaltningsloven § 34 annet ledd, der det framgår at klageinstansen også kan ta hensyn til nye omstendigheter, slik som endrede eiendomsgrenser. Strid om eiendomsgrensen ble først påberopt etter at byggetillatelsen var gitt og bygningen var ført opp. Fylkesmannen var kjent med denne striden da klagesaksbehandlingen var avsluttet 17. august 2000, og fylkesmannen hadde vurdert de nye opplysningene og kommunens etterfølgende håndtering av saken. Fylkesmannen mente imidlertid at dette var en «privatrettslig strid», og at partene derfor selv hadde hovedansvaret for å bringe endelig klarhet i forholdet. Fylkesmannen mente videre at det ville «være urimelig om de nye opplysningene om grensestrid skulle føre til endringer av et ellers lovlig vedtak».

Klageren kom tilbake til saken. Hun fastholdt at hun aldri hadde mottatt noe nabovarsel, til tross for at dette ble etterlyst i brev 28. februar 1997. Det ble videre opplyst at hun først 2. juni 1998 fikk oversendt «helt ukjent fullmaktsvedtak» av 1. og 11. august 1997 som gav tillatelse til å oppføre annekset. Dette var det første og eneste form for varsel hun hadde mottatt.

Fylkesmannen ble deretter spesielt bedt om å kommentere klagerens merknader vedrørende kommunens saksbehandling i forbindelse med utsendelse av nabovarsel. Etter flere purringer herfra opplyste fylkesmannen at hun ikke kunne se at klagerens siste brev hadde tilført saken noe nytt, og hun hadde derfor ikke ytterligere kommentarer.

## I brev til fylkesmannen uttalte jeg bl.a.:

### «1. Nabovarsel

Plan og bygningsloven § 94 nr. 3 lyder:

«Før søknad sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles hvis ikke disse skriftlig har sagt fra at de ikke har noe å merke til søknaden. I varslet skal gis melding om at mulige merknader må være kommet til kommunen innen 2 uker etter at varslet er sendt. Oppgave over vedkommende eiendommer og deres eiere eller festere skal gis i søknaden. Med søknaden skal følge gjenparter av varselbrevene og kvittering for at brevene er sendt. Kommunen kan fritta søkeren for å varsle naboer og gjenboere når deres interesser ikke berøres av arbeidet.»

Det er uenighet mellom klageren og fylkesmannen om nabovarsel ble sendt. Dersom dette ikke ble gjort, må det avklares hvor langt kommunens ansvar

rekker i å påse at slikt varsel er sendt før det gis byggetillatelse, og hvilke konsekvenser en slik eventuell saksbehandlingsfeil får, jf. forvaltningsloven § 41.

Det framgår av telefaks 11. februar 1997 fra klageren til kommunen at A kun hadde mottatt nabovarsel fra gnr 16 bnr 9 snr 3 (men dette var ikke angjeldende eiendom). Da denne tomten var ukjent for henne, og hun ikke kjente til «anmelderen», framsatte hun i nevnte telefaks en «foreløpig klage inn til vi har fått nærmere opplysninger».

Kommunen skrev deretter i brev 7. februar 1997 til tiltakshaveren at det på grunn av feilplassering av annekset på det innsendte målebrevet er «vanskelig å få eit rett bilde av situasjonsplanen». Kommunen oversendte etter dette et nytt kart med riktig plassering av hytta, hvor tiltakshaver ble bedt om å «teikne inn det som er på tomt, samt det nye annekset». Kommunen skrev videre: «Situasjonskartet sendast tilbake til kommunen samstundes som dei aktuelle naboane blir varsla på nytt».

I telefaks 13. februar 1997 fra kommunen til A viste kommunen til ovennevnte brev til tiltakshaver «der vi ber ham varsle Dykk på nytt». Videre ble det opplyst at søknaden hadde feil bnr og at hytta var plassert feil.

I brev 28. februar 1997 fra A til kommunen framgår det at klageren fremdeles ikke hadde mottatt noe nabovarsel, og at det derfor var ukjent for henne hva søknaden gjaldt. Hun viste her til at hun fra andre hytteeiere hadde fått høre at det var planlagt en ny hytte, og det ble lagt ned protest mot videre utbygging av hyttetomtene, da det er uklarheter vedrørende vei og parkeringsforhold.

I brev 1. april 1997 til kommunen tar A opp forhold vedrørende atkomst til hyttefeltet. Henvendelsen ble besvart av kommunen 17. april 1997.

Det synes ikke som det var kontakt mellom A og kommunen igjen om bygging på naboeiendommen før våren/sommeren 1998. I brev 8. juli 1998 til kommunen skrev A således at hun hadde antatt at byggeplanene «var lagt på is inntil videre, inntil vi i mai i år observerte at hytten var bygget» (vedlegg 8 til klagen).

I brevet het det videre:

«Det er uklart for oss hva som er skjedd i denne saken. På et tidligere stadium fikk vi det uklare vedlagte nabovarsel, og sendte den 11.2.97 vedlagte fax til kommunen. Den 13.2.97 fikk vi vedlagte svarfax fra Bø kommune, hvor man lover at det vil bli krevd nytt nabovarsel. Nytt nabovarsel ble ikke mottatt, og for øvrig har vi ikke mottatt noe som helst i saken, bortsett fra et brev av 17.4.97 fra kommunen vedk. veg i hyttefelt.»

Og:

«Etter en telefon til teknisk etat fikk vi den 2.6.98 oversendt vedlagte fax, med fullmaktsvedtak i sak 61/97 av 1.8.97, og 71/97 av

11.8.97. Disse vedtak skulle i følge dokumentene vært sendt oss samme dato.

Vi har hittil ikke sett noen situasjonsplan hvor annekset er inntegnet, og har følgelig heller ikke hatt mulighet til å korrigere plasseringen. Som det fremgår av vedlagte kopi av brev, datert 8.7.98 til B, er annekset imidlertid feilplassert, og vi ber teknisk etat sørge for at det omgående blir gitt påbud om flytting inn på egen tomt, i korrekt avstand fra nabogrense.»

Kommunen oversendte etter dette pr. faks 15. juli 1998 tiltakshavers nye inntegning av annekset på situasjonskart hun hadde mottatt fra kommunen (vedlegg 9a, b og c til klagen). På situasjonskartet, som synes innkommet til teknisk etat 25. februar 1997, var annekset inntegnet med avstand til nabogrensen på 4,5 meter. Jeg forstår det slik at det var inntegningen på dette situasjonskartet som var grunnlaget for byggetillatelsen som ble gitt av kommunen 1. og 11. august 1997.

Slik saken er opplyst i forbindelse med min undersøkelse, kan jeg ikke se at det er framlagt dokumentasjon på at verken B eller kommunen har sendt gyldig nabovarsel til A. Jeg kan ikke se, slik fylkesmannen har framholdt, at det framgår av kommunens saksframstilling til teknisk utvalgs møte 27. januar 2000 eller andre dokumenter i saken, at kommunen eller B har sendt nabovarsel til A i tråd med plan- og bygningsloven § 94 nr. 3 før byggetillatelse ble gitt 1. og 11. august 1997.

Ut fra foreliggende opplysninger, synes det derfor som klager ikke mottok nabovarsel i samsvar med plan- og bygningsloven § 93 nr. 3. Det følger av denne bestemmelsen at kommunen har en plikt til å kontrollere at slikt varsel er sendt. Et slikt varsel er, som fylkesmannen har vært inne på i sitt brev hit 20. mars 2001, et viktig premiss for å sikre partenes medvirkning og berørte naboers mulighet til å ivareta sine interesser i saken.

Det er i ettertid fastslått at annekset delvis er bygget på eiendommen til klageren (gnr 16 bnr 9). Dette var, så langt jeg kan se, partene i saken og kommunen enige om før fylkesmannen avgjorde klagen, jf. kartforretning avholdt i juni 1999. Ut fra de opplysninger som foreligger, kan det ikke sees bort fra at et korrekt og rettidig nabovarsel ville ha forhindret at det ble gitt byggetillatelse til å oppføre deler av annekset på klagerens eiendom og i strid med plan- og bygningsloven § 70 nr. 2. Selv om det har vært en del uklarheter om hvor eiendomsgrensen går, kunne et nabovarsel gitt klageren muligheten til å påpeke feilplasseringen i forhold til eiendomsgrensen. Det vises for så vidt til det klageren har fremholdt på s. 2 i notat 3. april 2000 (vedlegg 16 til klagen).

Jeg finner etter dette at det knytter seg begrunnet tvil til om saken var forsvarlig opplyst da byggetillatelsen ble gitt, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Jeg ber derfor fylkesmannen om å behandle sa-

ken på nytt, herunder at det tas stilling til konsekvensene av et eventuelt manglende nabovarsel, jf. forvaltningsloven § 41.»

-----

### «3. Private rettsforhold

Plan- og bygningsmyndighetenes primære oppgave er å kontrollere en søknad om byggetillatelse i forhold til reglene i plan- og bygningsloven. Det skal i utgangspunktet ikke tas stilling til privatrettslige konflikter. Forvaltningens undersøkelsesplikt etter forvaltningsloven § 17 når det gjelder private rettsforhold må, som jeg tidligere har uttalt i sak inntatt i årsmeldingen for 1995 s. 227, ha som siktemål å klarlegge at det ikke er gitt tillatelse til noe som det klart vil være i strid med privatrettslige forhold å gi tillatelse til.

På bakgrunn av de tilsendte saksdokumentene er det ikke mulig for meg å ta stilling til hvor klart det eventuelt var for kommunen at annekset ble søkt oppført delvis på naboeiendommen. Dersom det var sendt nabovarsel i rett tid, jf. det jeg har fremholdt under pkt. 1, antar jeg imidlertid at det i det minste burde ha vært klart for kommunen at det her var en privatrettslig konflikt vedrørende eiendomsforholdene til grunnen der annekset skulle oppføres.

Da fylkesmannen traff klagevedtaket 17. august 2000, synes det klart at annekset var bygget på naboenes grunn. Dette innebar at 4-meters-regelen i plan- og bygningsloven § 70 nr. 2 ikke var oppfylt, slik det var forutsatt i byggetillatelsen. Uavhengig av det som er fremholdt under pkt. 2 ovenfor, synes det lite treffende når fylkesmannen som klageinstans fastholder at «spørsmålet om eiendomsgrensene er en privatrettslig strid», jf. fylkesmannens brev hit 20. mars 2001. Når det på tidspunktet for klageavgjørelsen var klart at annekset var oppført delvis på nabogrunnen og i strid med plan- og bygningsloven § 70 nr. 2, og kommunens forslag til løsning ikke hadde lyktes, er det ikke i samsvar med forvaltningsloven § 34 annet ledd at fylkesmannen i klagevedtaket kun henviser til at dette er et privatrettslig spørsmål som faller utenfor plan- og bygningsloven. Etter forvaltningsloven § 34 annet ledd plikter fylkesmannen å «vurdere de synspunkter som klagerne kommer med». Fylkesmannen har videre kompetanse til å «prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter». Fylkesmannen bes derfor på nytt vurdere konsekvensen av at annekset er oppført delvis på nabogrunnen i strid med plan- og bygningsloven § 70 nr. 2 og forutsetningene i byggetillatelsen. I denne sammenheng må også forholdet til plan- og bygningsloven §§ 113 flg. om retting mv. avklares.

Jeg bemerker også at det kan stilles spørsmål om kommunen i tilstrekkelig grad har ivaretatt sine plikter i forbindelse med plasseringen av annekset. Det vises til kommunens kontrollansvar etter plan- og bygningsloven § 97. I forarbeidene er det lagt til

grunn at kontroll av plasseringen av bygg skal være en kommunal oppgave. Jeg viser også til at det i byggetillatelsen er stilt vilkår om at annekset «plasserast av bygningskontrollen». I den utstrekning fylkesmannen finner det nødvendig, bes også dette forholdet vurdert nærmere.

Jeg ber om å bli holdt orientert om resultatet av fylkesmannens fornyede vurdering av saken, jf. det jeg har fremholdt under pkt. 1, 2 og 3.»

-----

Fylkesmannen svarte deretter at en ikke fant grunn til å trekke kommunens fremstilling vedrørende nabovarslet i tvil, samtidig som det ble uttalt at det var sannsynlig at A ikke hadde fått et formelt varsel fra B. Fylkesmannen mente imidlertid at klageren hadde blitt tilstrekkelig informert og involvert i saken, men var enig i at det var en feil at klageren ikke er varslet på formell måte. Fylkesmannen kunne imidlertid ikke se at denne saksbehandlingsfeilen hadde hatt avgjørende betydning for vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

Når det gjaldt anneksets plassering og forholdet til plan- og bygningsloven § 70 nr. 2 og konsekvensene av at bygget var oppført delvis på nabogrunnen, fremholdt fylkesmannen:

«Fylkesmannen vil her vise til «Plan- og bygningsloven med kommentarer», av Tyrén, Schultze og Ditlefsen, 4. utg. s. 340–341, der det heiter at kommunen/bygningsrådet konsekvent må nekte å blande seg bort i private rettstilhøve. Kommunen har ingen plikt, under behandlinga av ei byggesak, til å undersøke om byggherre har ein rett til å disponere over den tomta som er aktuell i saka. Dette er den rettsoppfatninga fylkesmannen har lagt til grunn i byggesaksbehandlinga dei seinare åra. Vi kan ikkje sjå at denne saka i seg sjølv gir grunnlag for ei annleis behandling, eller at det skulle ligge føre signaler frå overordna forvaltningsnivå med bod om å legge byggesaksbehandlinga på ei ny og endra rettsoppfatning.

Fylkesmannen er derimot samd med Sivilombodsmannen i at vi ved klagebehandlinga skulle ha kommentert det faktum at annekset delvis var oppført på naboen sin grunn. Dette ville ikkje ha endra avgjerda i klagesaka, men fylkesmannen burde ha gjort byggherren merksam på at byggeløvet var eit resultat av ein saksbehandling der søknaden var vurdert i høve til krava i plan- og bygningslova, og at byggherren sin rett til å få behalde annekset på staden ville være avhengig av samtykke frå grunneigaren eller eventuell grensejustering.

I denne saka blei det gitt løyve til oppføring av eit annekset. Den faktiske plasseringa har seinare vist seg å være delvis på naboen sin grunn. Det kan ikkje avgjerast eksakt i kva grad og eventuelt kor tidleg kommunen var kjend med at plasseringa delvis var på naboeigedomen. Saksdokumenta gir likevel ingen grunn til å meine at kommunen var kjend med dette da byggeløvet blei gitt. Etter fylkesmannen sin meining, må det leggjast til grunn at det er mest truleg at eit nabovarsel i rett tid ville fått desse tilhøva fram i lyset.

Fylkesmannen legg på den andre sida til grunn at saka i det store og heile er tilstrekkeleg opplyst. Det einaste nye eit nabovarsel til rett tid kunne gitt av opplysningar, er kunnskap om grensestriden. Det er som sagt fylkesmannen sin oppfatning at dette er tilhøve kommunen ikkje har nokon plikt til å ta stilling til. Manglande nabovarsel har såleis ikkje hatt innverknad på den del av saka som kommunen har kompetanse til å gjere vedtak om. Det er byggherren, og ikkje kommunen, som i første rekke har ansvaret for at det privatrettslege grunnlaget for eigen byggesøknad er i orden. Fylkesmannen vil på dette grunnlaget hevde at saksbehandlingsfeilen ikkje har hatt avgjerande verknad på innhaldet i vedtaket.»

### I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«1. Fylkesmannen viser i sitt brev hit 3. mai 2002 til uttalelsene i Tyrèn, Schultze og Ditlefsen i plan- og bygningsloven med kommentarer (4. utg.) s. 340 – 341 der det heter at kommunen/bygningsrådet konsekvent må nekte å blande seg bort i private rettsforhold, og at kommunen ikke har noen plikt til å undersøke om byggherren har rett til å disponere over den tomte som er aktuell i saken.

Jeg har ingen innvendinger til dette standpunktet når det gjelder kommunens behandling av saken. Slik jeg ser det, dreier imidlertid denne saken seg om noe annet, nemlig fylkesmannens plikt til å forholde seg til de faktaopplysninger som foreligger på det tidspunktet fylkesmannen behandlet saken som klageinstans. Som tidligere nevnt, følger det av forvaltningsloven § 34 annet ledd at fylkesmannen skal prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter. Jeg kan etter dette ikke se annet enn at fylkesmannen i sin vurdering av om annekset var oppført i samsvar med avstandskravet etter plan- og bygningslova § 70 nr. 2, hadde plikt til å ta hensyn til de nye opplysningene om at bygget delvis var oppført på annen manns grunn, jf. kartforretningen som partene avholdt i juni 1999. Etter min mening var det et relevant forhold (rettsfaktum) som hadde direkte betydning for fylkesmannens vurdering av avstandskravet i plan- og bygningsloven § 70 nr. 2. Hovedregelen om at private rettsforhold er plan- og bygningsmyndighetene uvedkommende, må således modifieres noe i forhold til vurderingen av om avstandskravet i § 70 nr. 2 er overholdt, særlig i et tilfelle som dette hvor det var klart at annekset var oppført delvis på nabogrunn. Det vises i denne sammenheng også til Odd Jarl Pedersen m.fl., Plan- og bygningsrett (2000) s. 207.

2. Dersom det legges til grunn at klageren ikke hadde fått tilstrekkelig nabovarsel etter plan- og bygningsloven § 94 nr. 3, kan jeg videre ut fra de fremlagte opplysningene vanskelig se at denne saksbehandlingsfeilen ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Ved et

slikt nabovarsel ville A blitt gjort oppmerksom på tiltaket og jeg antar at hun ville ha protestert idet annekset var søkt bygget delvis på hennes grunn. Det er nærliggende å anta at en slik protest ville ført til at kommunen kontrollerte eiendomsforholdene nærmere, noe også den etterfølgende utviklingen i saken viste. Jeg finner i denne sammenheng grunn til å understreke at selv om kommunen ikke har noen vidtgående plikt til å undersøke disposisjonsretten til omsøkte areal, er ikke det ensbetydende med at den kan gi søkeren rett til å oppføre bygning på grunn kommunen blir klar over ikke tilhører søkeren.»

### Fredning

#### 74.

#### Fredning av kulturminne – dispensasjon etter kulturminneloven § 15 bokstav a.

(Sak 2000–1994)

*A klaget til ombudsmannen over Riksantikvarens saksbehandling og departementets avgjørelse i forbindelse med fredningen av «Lassens Hus» i Arendal.*

*Ombudsmannen kritiserte saksbehandlingen på flere punkter, og uttalte at det knyttet seg «begrunnet tvil» til om vedtaket var fattet på et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og om restriksjonsnivået på fredningsvedtaket hadde tilstrekkelig tungtveiende grunner for seg. Han anmodet derfor Miljøverndepartementet om å se på saken på nytt.*

*Miljøverndepartementet behandlet saken på nytt, og fant etter «en avveining av eiers sterke interesse i å fjerne» en vegg «i forhold til totaliteten av fredningen og interesser knyttet til bevaring av veggen som ledd i fredningen», at det kunne gjøres unntak fra fredningen etter kulturminneloven § 15 bokstav a.*

A klaget til ombudsmannen over Riksantikvarens saksbehandling og departementets avgjørelse i forbindelse med fredningen av «Lassens Hus» i Arendal.

A var positivt innstilt til fredningen, men uttrykte tidlig ønske om å tilbakeføre spisesalen (festsalen) i fjerde etasje ved blant annet å fjerne en skillevegg.

Norsk Institutt for Kulturminneforskning (NIKU) ble, i tråd med As ønske, engasjert av Riksantikvaren, blant annet for å vurdere en eventuell tilbakeføring. NIKU foretok befarings- og avla rapport til Riksantikvaren. Av rapporten fremgikk at NIKU ikke hadde «store motforestillinger» mot at veggen ble fjernet og de to rommene rekonstruert til ett rom, «som sal». Etter anmodning fra Riksantikvaren ble NIKU-rapportens konklusjon vedrørende skilleveggen endret.

Den reviderte utgaven av NIKU-rapporten ble oversendt Fylkeskulturetaten, fredningsforslaget ble

forberedt av Fylkeskulturetaten, hvoretter Aust-Agder Fylkesutvalg fremmet fredningsforslaget 21. januar 1997. Fredningsforslaget ble oversendt Riksantikvaren 23. juni 1997. Først etter flere etterlysninger ble den reviderte utgaven av NIKU-rapporten oversendt eieren 7. januar 1998. I Riksantikvarens fredningsvedtak het det blant annet:

#### «Omfanget av fredningen

Fredningsforslaget med hjemmel i § 15 omfatter hovedhusets, bryggerhusets og uthusets eksteriør og interiør.

Fredningsforslaget etter § 15 omfatter også terrassert og opparbeidet hage.---

Fredningsforslaget med hjemmel i § 19 omfatter det tilhørende hageanlegget --- og området fra sydlige fasade fram til bryggekant ---  
-----

#### Formålet med fredningen

Formålet med fredningen av Rådhusgaten 12 er å bevare et arkitektonisk, bygningshistorisk og kulturhistorisk verdifullt anlegg som ble bygget i 1809–1812.

Fredningen skal sikre boligens struktur og historie som viser endringer i boligforhold på 1800-tallet.

Fredningen av bygningenes eksteriør skal sikre deres opprinnelige arkitektur samt ulike endringer i løpet av 1800-tallet. Både hovedstrukturen i det arkitektoniske uttrykket og detaljeringen, så som fasadeløsning med dekor, eldre vinduer, dører, materialbruk og overflater, skal opprettholdes.

Formålet er videre å bevare romstrukturen, bygningsdeler og overflater i de deler av interiøret som er bestående forut for endringen i 1936–1938.

Fredningen av hagen etter § 15 har som formål å bevare og sikre hageanleggets historiske betydning. Fredningen vil sikre at anleggets karakter opprettholdes slik det framstår med gjerder, trapper og avsatter, belegging, veier, rester av beplantning og annen vegetasjon. Samtidig er hageanlegget viktig for å kunne dokumentere samspillet mellom bruken av bygningene og anlegget for øvrig.

Områdefredning av den øverste delen av hagen etter § 19 har som formål å sikre virkningen av anlegget i bybildet.

Områdefredningen etter § 19 foran hovedhuset og fram til bryggefront har som formål å sikre anleggets virkning i miljøet, og å opprettholde dets viktige posisjon som sentralt element i byfasaden mot sjøen.

#### Fredningsbestemmelser

Fredningsbestemmelsene er fastsatt med hjemmel i kulturminneloven § 15, tredje ledd og § 19, annet ledd. Bestemmelsene er utformet i samsvar med fredningens formål og gjelder i tillegg til kulturminnelovens bestemmelser om vedtaksfrede kulturminner fra nyere tid.

1. Det er ikke tillatt å rive eller flytte bygningene eller deler av disse.

2. Det er ikke tillatt å bygge om bygningenes eksteriør eller interiør. Unntatt fra dette er eventuelle tilbakeføringer, jfr. punkt 5.

3. Utskifting av bygningselementer eller materialer, forandring av overflater eller annet arbeid som går ut over vanlig vedlikehold på bygningens eksteriør eller interiør, er ikke tillatt. Unntatt fra dette er eventuelle tilbakeføringer, jfr. pkt. 5.

4. Vedlikehold og istandsetting skal skje med tradisjonelle materialer og metoder tilpasset bygningens egenart og på en måte som ikke reduserer de arkitektoniske og kulturhistoriske verdiene.

5. Tilbakeføringer der det er foretatt endringer i seinere tid, kan gjennomføres dersom det kan gjøres på et sikkert dokumentert grunnlag og etter godkjenning av antikvarisk myndighet og ellers er i samsvar med formålet med fredningen.

6. Fjerning av trær og busker og andre tiltak som vil kunne endre hageanleggets karakter i vesentlig grad, er ikke tillatt.

7. Tilbakeføring til tidligere dokumentert tilstand av hageanlegget kan tillates under forutsetning av at dette ikke medfører fjerning av eksisterende bevaringsverdige vegetasjon.

8. Innenfor det fredede området må det ikke settes i verk tiltak eller bruksendring som kan forandre området karakter eller på annen måte motvirke formålet med fredningen. Dette gjelder alle former for bebyggelse, anleggelse og utvidelse av veier eller parkeringsplasser, oppsetting av gjerder eller skilt, endring av beplantning, belysning eller belegg, planering, masseuttak, utfylling og andre landskapsinngrep.»

As klage til ombudsmannen gjaldt blant annet at fredningsvedtaket bestemte at en skillevegg i 4. etasje ikke kunne fjernes og således hindret tilbakeføring av en spisesal (festsal), at han var nektet innsyn i NIKU-rapporten, at NIKU-rapportens opprinnelige konklusjon var endret og tilbakeholdt, at NIKU-rapporten var uriktig gjengitt i saksforberedende dokumenter, og at han ikke var gitt anledning til å delta i opplysningen av saken.

Saken ble tatt opp med Miljøverndepartementet, som ble bedt om en nærmere redegjørelse for saksbehandlingen i første og annen instans, herunder: Om det hadde vurdert klagerens rett til innsyn i hele eller deler av rapporten etter forvaltningsloven § 18, og om ikke (den endelige) rapporten i tråd med prinsippene i forvaltningsloven § 17 annet og tredje ledd burde ha vært oversendt til klageren da den var ferdig. Om ikke Riksantikvaren burde ha imøtegått innholdet i NIKU-rapporten i stedet for å fjerne deler av den, og om eier hadde fått anledning til å delta i saksforberedelsene i tilstrekkelig grad i første- og anneninstans behandlingen. Og endelig, om det ble skrevet referat fra møtet mellom Riksantikvaren og departementet etter at fredningsvedtaket ble klaget inn for departementet.

I svaret til ombudsmannen begrunnet Miljøverndepartementet endringen av den første versjonen av NIKU-rapporten slik:

«Miljøverndepartementet skal bemerke at NIKU som forskningsinstitutt ble gitt i oppdrag å datere oppføring av skilleveggen samt en hel-

hetsvurdering av interiørene, ---. Den opprinnelige rapporten gikk utover Riksantikvarens oppdrag ved at den også inneholdt konkrete forvaltningsmessige råd. Det er Riksantikvaren som har hånd om den forvaltningsmessige og den faglige del av saken slik at det ville vært unødvendig og lite hensiktsmessig om Riksantikvaren skulle være nødt til å imøtegå forvaltningsmessige råd fra en ren faginstusjon. ---

--- (D)et (ville) ikke vært noe til hinder for at de opprinnelige vurderinger ble stående i rapporten, men Miljøverndepartementet har ikke vesentlige innvendinger til at Riksantikvaren ba om en justering av rapporten slik at denne ble i samsvær med oppdraget.»

Miljøverndepartementet viste ellers til at det var anledning til å unnta den opprinnelige NIKU-rapporten fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5, men hadde ikke vurdert innsyn etter forvaltningsloven § 18. Klager hadde heller ikke bedt om slik vurdering. Det hadde vært både Riksantikvarens, fylkeskommunens og departementets intensjon at den endelige rapporten skulle forelegges for eier. Fylkeskommunen hadde beklaget at klager ikke hadde fått den endelige rapporten tidligere.

Slik departementet hadde oppfattet situasjonen, hadde eieren selv vært med på å bestemme at befaringene skulle finne sted på tidspunkter han selv ikke kunne være tilstede.

I møtet mellom Riksantikvaren og Miljøverndepartementet i forbindelse med forberedelsen av klagesaken hadde departementet stilt «spørsmål vedrørende anførsler i klagen 5. oktober 1999 bl.a. om tidsbruken og håndtering av rapportene». Departementet hadde derfor ikke vurdert det som nødvendig å skrive formelt referat.

### **I mitt avsluttende brev til Miljøverndepartementet uttalte jeg blant annet:**

#### *NIKU-rapporten – dokumentinnsyn*

Miljøverndepartementet har i brevet 16. mai 2001 vist til fylkeskommunens oversendelsesbrev 7. januar 1998, hvor det beklages at NIKU-rapporten 16. april 1996 ikke var oversendt tidligere. Det er videre uttalt at det har vært departementets oppfatning – og Riksantikvarens og fylkeskommunens intensjoner – at rapporten skulle forelegges eier.

Beklagelsen er på sin plass.

En part skal gis mulighet til å gjøre seg kjent med – og eventuelt uttale seg om – viktige opplysninger i saken, jf. forvaltningsloven § 17 annet og tredje ledd. Dette er viktig for å sikre sakens opplysning, men også for å styrke tilliten til at saksbehandlingen er forsvarlig. I denne saken gikk det mer enn 20 måneder fra rapporten var ferdig og til den ble oversendt klageren. I mellomtiden var saken ferdigbehandlet i fylkeskulturetaten, Aust-Agder fylkesutvalg og i Arendal kommune. At klageren ikke fikk muligheten til å kommentere rapporten under fredningsvedtakets forberedende fase, kan ha svekket sa-

kens opplysning. Sett i sammenheng med klagerens ubesvarte etterlysninger av NIKU-rapporten, har saksbehandlingen på dette punkt også skapt grunnlag for å svekke tilliten til saksbehandlingen.

#### *NIKU-rapporten – den endrede konklusjon*

Vitenskapelig rådgiver/teknisk konservator Jon Brønne hos NIKU innleverte først én rapport datert 16. april 1996. Etter anmodning fra Riksantikvaren ble følgende vurdering uttatt fra konklusjonen:

«Ettersom 4. etasje har vært gjenstand for flere ombygninger, som til dels har forvansket tolkningen av den opprinnelige strukturen i etasjen, har jeg i dette tilfellet ikke store motforestillinger mot at rommene 404/405 rekonstrueres til ett rom, som sal.»

Riksantikvaren begrunnet endringsanmodningen med at avsnittet ga uttrykk for en forvaltningsmessig og ikke en faglig vurdering, og at den derved falt utenfor NIKUs mandat. Miljøverndepartementet har sluttet seg til denne vurderingen og uttalt at konklusjonen var av forvaltningsmessig karakter.

Slik jeg ser det, er en vurdering av et objekts verneverdighet en faglig vurdering. Vurderingene blir av mer forvaltningsmessig karakter når det skal avgjøres om verneverdige objekter skal vernes; når det skal prioriteres mellom verneverdigheten og andre interesser. Jeg antar derfor at formuleringen «[---] har jeg i dette tilfellet ikke store motforestillinger mot at [---]» både kan forstås som uttrykk for en faglig vurdering og som en forvaltningsmessig vurdering. Sett i lys av de premisser konklusjonen er bygget på – som utelukkende synes å være vernehensyn – fremstår konklusjonen likevel som uttrykk for NIKUs oppfatning av skilleveggenes betydning for verneverdigheten av romløsningen i fjerde etasje slik den var på fredningstidspunktet. Konklusjonen gir således uttrykk for NIKUs faglig oppfatning.

Jeg forstår den opprinnelige NIKU-rapporten slik at den ga uttrykk for en annen faglig oppfatning enn Riksantikvarens. Gjennom endringen ble en avvikende faglig oppfatning usynliggjort, både overfor de forberedende forvaltningsorganer og overfor eieren. Jeg finner at dette både kan ha svekket sakens opplysning og tilliten til saksbehandlingen. Forholdet gir derfor grunn til kritikk fra min side.

#### *Eierens deltakelse i saksforberedelsene – befaringer*

Det er avholdt to befaringer på eiendommen. Verken eieren eller eierens arkitekt deltok. De ble heller ikke forelagt befarringsnotatene. Det er uenighet om dette skjedde i henhold til avtale, eller i strid med eierens ønske.

Problemstillingen er av bevismessig art og de fremlagte dokumenter gir ikke noe klart svar på disse spørsmålene.



Ombudsmannens saksbehandling er i utgangspunktet skriftlig. Jeg finner derfor ikke dette spørsmålet egnet for ombudsmannsbehandling.

*Eierens deltakelse i saksforberedelsene – møte mellom Riksantikvaren og Miljøverndepartementet*

Som ledd i klagebehandlingen, avholdt Miljøverndepartementet et møte med Riksantikvaren. Klageren ble ikke gitt anledning til å delta. Han ble heller ikke forelagt opplysningene som fremkom i møtet. Miljøverndepartementet har uttalt at de ikke fant dette nødvendig.

Klagen til Miljøverndepartementet var særlig begrundet med at saken ikke var tilstrekkelig opplyst som følge av manglende kontradiksjon. På bakgrunn av Miljøverndepartementets svar 16. mai 2001, synes faktumavklaring å være et av hovedmotivene bak møtet.

Sett i lys av sakens forhistorie, klagegrunnlaget og bakgrunnen for møtet, finner jeg det uheldig at Miljøverndepartementet ikke ga klageren anledning til å kommentere de nye opplysningene som Miljøverndepartementet fant å vektlegge.

*Saksbehandlingen sett i relasjon til vedtakets innhold*

Eieren har under hele fredningssaken uttrykt ønske om å reetablere spisesalen (festsalen) i fjerde etasje, slik den opprinnelig var bygget. Fredningsvedtaket, slik det er formulert, forstås å være til hinder for slik tilbakeføring. Det er presisert at det ikke er fredningen av eiendommen – med eksteriør og interiør mv. – som danner grunnlaget for klagen, men at vedtaket står i veien for eierens ønske om å fjerne en skillevegg fra 1875–1900 i fjerde etasje.

Det er ingen uenighet om at fredningsvedtaket tar stilling til en eventuell tilbakeføring. Dette følger av fjerde avsnitt under fredningsvedtakets «formål» på side 2 i fredningsvedtaket:

«Formålet er videre å bevare romstrukturen, bygningsdeler, og overflater i de deler av interiøret som er bestående forut for endringen i 1936–38.»

Vedtaket tar også uttrykkelig stilling til om skilleveggen kan fjernes, jf. side 14 første avsnitt der det blant annet heter:

«Fredningsforslaget er helt klart og gir ikke rom for å rive veggene i 4. etasje, slik vi ser det.»

Sett i lys av vedtaket for øvrig, er det derfor naturlig å legge til grunn at spørsmålet om den omstridte skilleveggen kan fjernes er regulert i fredningsvedtaket. Jeg finner ikke grunn til å ta stilling til om dette må anses som et utslag av et «høyt restriksjonsnivå» (jf. siste side av Miljøverndepartementets vedtak), som en «fredning av skilleveggen» (jf. klagen side 10) eller som et «forskuttert dispen-

sasjonsavslag». Jeg vil likevel fremheve at kravene til saksbehandlingen – og til fredningsvedtakets bakkenforliggende hensyn – skjerpes hvis vedtaket, slik som i denne saken, synes å avskjære eierens mulighet til forventet og forutsatt bruk av eiendommen.

Jeg viser til at det i denne saken fremgår klart av saksdokumentene at A tidlig tilkjennegav at det var av avgjørende betydning for ham å kunne tilbakeføre salen.

Som nevnt ovenfor, har jeg funnet grunn til å kritisere at Riksantikvaren tok initiativ til at NIKUs opprinnelige konklusjon om skilleveggen ble endret og ikke ble forelagt de saksforberedende forvaltningsorganer og eieren. Slik jeg ser det, gir dette god grunn til å tvile på om den faglige uenighet som synes å foreligge om skilleveggenes verneverdighet, er gitt nødvendig oppmerksomhet og overveielse. De argumenter som i saksforberedelsen og i fredningsvedtaket søkes forankret i NIKU-rapporten, virker etter mitt skjønn både bekreftende og underbyggen- de på grunnlaget for denne tvilen.

Jeg viser her til Riksantikvarens redegjørelse, slik denne er gjengitt i Miljøverndepartementets brev 16. oktober 2001, øverst på side 2:

«Konklusjonen på befaringen var at den strukturelle og funksjonelle endring var av stor viktighet som helt klart måtte være en del av fredningens omfang og formål. *Enten måtte man frede dette interiøret slik det fremstod, delvis med opprinnelig struktur bevart i de øvrige etasjer og denne endringen som preget 4. etasje, eller så fikk man la være å frede anlegget.* [min utheving]

[-----]

[---] NIKU ble derfor engasjert og gjennomførte disse undersøkelsene. *Undersøkelsene bekreftet Riksantikvarens konklusjon slik det er redegjort for i det foregående.*» [min utheving]

Uttalelsen kan indikere at det ikke er tatt hensyn til de divergerende synspunkter i NIKU-rapporten. Jeg vil først vise til rapportens side 2, hvor det uttales:

«Det er mange elementer som gjør dette bygningskomplekset interessant. For det første er det et meget velbevart helhetlig miljø, med alle bygningskompleksets funksjoner bevart, slik at det er mulig å forstå hvordan en lik sammensatt bolig/forretningseiendom ble drevet i begynnelsen av forrige århundrede.

Videre er store deler av rominndelingen og hovedstrukturen i bygningene bevart. De forandringene som er gjort i bygningene er tydeligvis utført ved kjente eierskifter, slik at det er mulig å datere de fleste av disse. Det ser ikke ut til at bygningene har vært utsatt for kontinuerlig modernisering og ombygging. «Lassens Hus» kan på mange måter sammenlignes med det fredete «Klöckers Hus» fra 1826, på Tyholmen. Ved å bevare begge disse to anleggene, kan utviklingen av denne typen bygninger dokumenteres på en meget god måte.»

I rapportens opprinnelige konklusjonen uttales det videre:

«Ettersom 4. etasje har vært gjenstand for flere ombygninger, som til dels har forvansket tolkningen av den opprinnelige strukturen i etasjen, har jeg i dette tilfellet ikke store motforestillinger mot at rommene 404/405 rekonstrueres til ett rom, som sal.»

Ovennevnte utdrag gir – slik jeg forstår dem – ikke uten videre grunnlag for Riksantikvarens oppfatning om at NIKU-undersøkelsen bekreftet Riksantikvarens konklusjon vedrørende skilleveggenes betydning.

Jeg never også at fredningsvedtaket på side 14 gir en noe unyansert gjengivelse av NIKUs vurdering av tilbakeføringsmulighetene.

Endringen av NIKUs konklusjon og departementets forståelse av NIKU-rapporten, sett i sammenheng med den begrensede anledning eieren har hatt til å presentere og dokumentere sitt syn, gir etter mitt skjønn begrunnet tvil, jf. ombudsmannloven § 10, fjerde punkt om vedtaket er fattet på et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og om inngrepet har tilstrekkelig tungtveiende grunner for seg.

For ordens skyld vil jeg også nevne at jeg antar fredningsvedtaket skal forstås slik at det å «bevare romstrukturen, bygningsdeler, og overflater i de deler av interiøret som er bestående forut for endringen i 1936–38», ikke er et selvstendig formål, men et tiltak for å oppnå formålet om å «[...] sikre boligens struktur og historie som viser endringer i boligforhold på 1800-tallet».

På denne bakgrunn ber jeg om at Miljøverndepartementet tar saken opp til ny behandling. Dersom departementet ved den nye behandling fortsatt mener at det bør tas stilling til skilleveggen i fredningsvedtaket, bes fredningsmyndighetene vurdere om fredningsinteressene i tilstrekkelig grad kan ivaretas, selv om eieren tillates hel eller delvis tilbakeføring av fjerde etasje. Dette er i så fall en nødvendig forutsetning for at det forholdsmessighetsprinsipp som må antas å gjelde skal være oppfylt. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva departement foretar seg i saken.»

Miljøverndepartementet behandlet etter dette saken på nytt. Departementet fant etter «en avveining av eiers sterke interesse i å fjerne veggen i forhold til totaliteten av fredningen og interesser knyttet til bevaring av veggen som ledd i fredningen» at det kunne gjøres unntak fra fredningen etter kulturminneloven § 15 bokstav a.

I departementets dispensasjonsvedtak het det blant annet:

«Vedrørende forholdsmessigheten knyttet til inngrepet, finner departementet, på bakgrunn av Sivilombudsmannens merknader, etterfølgende kontakt med eier og de opplysninger dette har

brakt inn i saken, at det er grunnlag for å vurdere eiers ønske om fjerning av veggen innenfor rammen av fredningsvedtaket og dispensasjonsadgangen i kml. § 15 a. På grunn av Aust-Agder fylkeskommunes og Riksantikvarens befatning med denne problemstillingen i forbindelse med selve fredningsvedtaket, finner departementet det riktig selv å behandle spørsmålet i første instans.

Etter kml. § 15a kan det i *særlige tilfelle* gjøres unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser for tiltak som ikke medfører *vesentlige inngrep* i det fredete kulturminnet. Begge vilkårene må være oppfylt for at dispensasjon kan gis.

I forarbeidene til endringer i kulturminneloven, Ot.prp. nr. 51 (1991–92), fremheves det at med særlige tilfelle, menes tiltak som er nødvendige av hensyn til formålet med fredningen, tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning eller at det kan være helt spesielle forhold som begrunner et unntak. Det er imidlertid et vilkår at tiltaket ikke medfører vesentlig inngrep i det fredete kulturminnet.

Bygningene som inngår i det fredete anlegget utgjør 800 kvm. Det har vært gjennomført flere endringer i bygningene til ulike perioder. Hovedbygningen, som er på fire etasjer, har vært gjenstand for endringer bl.a. i annen og fjerde etasje. De mest inngripende endringene har imidlertid skjedd i fjerde etasje.

Når det gjelder det interiørmessige har bygningen mange detaljkvaliteter som gjør helheten kulturhistorisk, arkitekturhistorisk og stilhistorisk svært interessant. Den mest gjennomgripende endring i bygningen, etter at den sto ferdig i 1812, er planløsningen som endret bruksfunksjonen i fjerde etasje på slutten av 1800-tallet. Fra å være en etasje til bruk for større selskapeligheter ble den gjort om til en selvstendig leilighet. Skilleveggen som da ble satt opp, er et av flere elementer som viser bygningens utvikling. Dette innebar også endringer bl.a. i forhold til adkomst, trapperom, trapp samt inndeling av rom til annen bruk. Annen etasje har også vært endret flere ganger siden oppføringen, men disse griper mindre inn i bruksstrukturen. I de øvrige etasjer er opprinnelig planløsning i det vesentlige beholdt.

Både bygningene og deler av den terrasserte hagen er fredet etter § 15, mens det øvrige området rundt bygningene er fredet etter § 19. I tillegg til kvaliteten på bygningene fremgår det av fredningen at det også er viktig å sikre hageanleggets historiske betydning og vise samspillet mellom bruken av bygningene og anlegget for øvrig. Områdefredningen skal også sikre anlegget i bybildet og virkningen i miljøet. Beliggenheten på Tyholmen med dets kulturhistorisk svært godt bevarte miljø og antikvarisk godt bevarte bygninger, gjør at anlegget er et sentralt monument i norsk arkitektur og bygningshistorie.

Hele anlegget med hovedbygningen og sammenhengen med rådhuset samt deres beliggenhet på Tyholmen, gjør det til et svært representativt og viktig kulturminne. Som helhet representerer det en viktig del av Arendals historie som sjøfartsby på begynnelsen av 1800-tallet. Det er derfor ikke bare anlegget som sådan det er viktig å bevare, men også dets beliggenhet er sentral i denne sammenheng.

Departementet er av den oppfatning at fjerning av skilleveggen i fjerde etasje må vurderes i lys av dette totalbildet. På denne bakgrunn har departementet kommet til at fjerning av en vegg, i et anlegg av denne størrelse og karakter, der også omgivelsene rundt er fredet både etter kml. §§ 15 og 19, ligger innenfor dispensasjonshjemmelen i kml. § 15 a.

Eier har hele tiden hatt et sterkt ønske om å fjerne veggene for å gjenskape festsalen slik den var rundt 1810. Da det pga sakens forløp ikke har vært åpnet for dette, har det hatt som konsekvens at bygningen heller ikke har vært i bruk på over 8 år. Departementet skal bemerke at det er en viktig målsetting innen kulturminneforvaltningen at fredete bygninger er i bruk. Erfaringen er at bygninger tas bedre vare på gjennom bruk. Departementet mener at eiers sterke ønske og forsikringer om å gjennomføre en tilbakeføring på et best mulig sikkert dokumentert grunnlag og i henhold til antikvariske prinsipper er et vesentlig argument i saken. Ut fra en helhetsvurdering mener departementet at en fjerning av skilleveggen ikke vil være vesentlig i strid med fredningen eller den del av formålet som går på å vise endringer i boligforhold på 1800-tallet. Vi viser her til mulighet for å sikre dokumentasjon og lesbarhet gjennom tiltak som kan kompensere for at veggene er borte. Når skilleveggen tas ned, vil bl.a. forholdet mellom den ombygde trappen og trapperommet fra sent på 1800-tallet og en sal tilbakeført til tidlig 1800-tallet ifølge Riksantikvaren virke ulogisk ved at den historiske forståelsen av interiøret blir vanskelig. Pga de ulike endringene som er gjennomført i etasjen, samt endringer bygningen som helhet har vært gjenstand for, anser ikke departementet dette som et avgjørende argument mot fjerning av veggene.»

## Ombudsmannen

### 75.

#### Klage fra kommunalt foretak – ombudsmannens arbeidsområde

(Sak 2002–2234)

*Et kommunalt foretak henvendte seg til ombudsmannen i forbindelse med at et av foretakets anlegg var pålagt industrivernplikt av Direktoratet for sivil beredskap.*

*I brev til foretaket ble det gjort oppmerksom på at ombudsmannens oppgave er å påse at det i forvaltningen ikke «øves urett mot den enkelte borger», jf. ombudsmannsloven, og at det ikke er meningen at ombudsmannen skal behandle klager fra forvaltningsorganer. I henhold til fast praksis har forvaltningsorganer ikke klagerett til ombudsmannen. Det er ikke avgjørende i denne forbindelse om foretaket, som i den foreliggende saken, står i samme stilling som private parter.*

FREVAR KF henvendte seg til ombudsmannen i forbindelse med at ett av foretakets anlegg var pålagt

industrivernplikt av Direktoratet for sivil beredskap i medhold av sivilforsvarsloven 17. juli 1953 nr. 9 §§ 41 og 48, jf. forskrift om egenbeskyttelsestiltak ved industrielle bedrifter 29. november 1996 § 3, jf. § 1 nr. 1 bokstav a. Det fremgikk av henvendelsen at foretaket i første omgang ønsket tilbakemelding på om ombudsmannen i prinsippet kunne undersøke saken nærmere.

#### I brev til foretaket ble det uttalt:

«Fredrikstad vann, avløp og renovasjonsforetak (FREVAR KF) er et kommunalt foretak opprettet og drevet i samsvar med reglene i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 kapittel 11. Foretaket er 100 % eid av Fredrikstad kommune. I henhold til forvaltningsloven 10. februar 1967 § 1 må foretaket anses som et organ for kommunen og det er således å regne som et forvaltningsorgan.

Ombudsmannens oppgave er å påse at det i forvaltningen ikke «øves urett mot den enkelte borger», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 3. Det er ikke meningen at ombudsmannen skal behandle klager fra forvaltningsorganer, og det er fast praksis for at forvaltningsorganer ikke har klagerett til ombudsmannen. Det er ikke avgjørende i denne forbindelse om foretaket, som i den foreliggende saken, står i samme stilling som private parter.

På bakgrunn av dette er det ikke aktuelt for ombudsmannen å undersøke vedtaket om å pålegge FREVARs anlegg på Øra industrivernplikt.

Hvis FREVAR ønsker å gå videre med saken, må dette formentlig skje gjennom saksanlegg for domstolene.»

### 76.

#### Vedtak av Stortinget om innføring av egenbetaling for kunstig befruktning – ombudsmannens arbeidsområde

(Sak 2002–0604)

*Stortinget fastsatte i budsjettvedtak 12. desember 2001 at det offentlige fra og med 1. januar 2002 ikke lenger skulle dekke utgifter til behandling for ufrivillig barnløshet. Ombudsmannen mottok etter dette en rekke klagesaker fra enkeltpersoner som før årsskiftet hadde blitt tilbudt slik behandling uten egenandel, og som hadde fått vedtak fra trygdemyndighetene om dekning av utgiftene til hormonpreparater på blå resept. Etter Stortingets vedtak ble det innført full egenbetaling, både på selve behandlingen og på medisinerne.*

*Storingsvedtaket om å innføre egenbetaling kunne ikke overprøves av ombudsmannen, jf. ombudsmannsloven § 4a. Det ble likevel funnet grunn til å be Helsedepartementet om en redegjørelse for departementets behandling av saken før stortingsbehandlingen. Det ble også spurt om departementet*

hadde foretatt en vurdering av de rettslige problemstillingene som knyttet seg til stortingsvedtaket. Etter departementets redegjørelse konkluderte ombudsmannen med at enkeltsakene, etter den behandlingen saken hadde fått i Stortinget, syntes å være mindre egnet for behandling hos ombudsmannen.

Stortinget traff 12. desember 2001 vedtak om at det offentlige fra og med 1. januar 2002 ikke lenger skulle dekke utgifter til kunstig befruktning (IVF-behandling). Endringen ble tatt inn i forskrift 1. desember 2000 om godtgjørelse av utgifter til legehjelp som utføres poliklinisk ved statlige helseinstitusjoner og ved helseinstitusjoner som mottar driftstilskudd fra regionale helseforetak. Departementet sendte deretter et rundskriv til landets sykehus og de regionale helseforetakene med kopi til bl.a. Rikstrykdeverket. I rundskrivet ble det redegjort for de nye egenbetalingssatsene for IVF-behandlingen og om at trygdens refusjon av hormonpreparater etter blåreseptforskriftens § 2 skulle opphøre.

Ombudsmannen mottok etter dette en rekke klager og telefonhenvendelser fra enkeltpersoner om rekkevidden av stortingsvedtaket. Dette gjaldt personer som før stortingsvedtaket hadde fått tilsagn fra sykehusene om at IVF-behandlingen skulle igangsettes, og fått orientering om at behandlingen var gratis. Enkelte hadde påbegynt selve prøverørsbehandlingen før årsskiftet. Videre hadde disse personene fått vedtak fra trygdemyndighetene om at utgiftene til hormonpreparater i forbindelse med IVF-behandlingen skulle bli dekket på blå resept, jf. blåreseptforskriften 18. april 1997 § 2.

Et stortingsvedtak om å innføre egenbetaling kan ikke overprøves av ombudsmannen, jf. ombudsmannsloven § 4a. På grunn av de særlige rettslige problemstillingene som var reist i klagesakene, ble det imidlertid funnet grunn til å undersøke nærmere om deler av sakskomplekset likevel kunne undersøkes av ombudsmannen. På bakgrunn av dette ble det i brev 5. april 2002 stilt enkelte spørsmål til Helsedepartementet. Fra brevet siteres:

«For å ta stilling til om og i tilfelle i hvilken utstrekning ombudsmannen kan behandle dette sakskomplekset, er det nødvendig å få avklart visse spørsmål.

1. Etter ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav a omfatter ikke ombudsmannens arbeidsområde forhold som Stortinget «har tatt standpunkt til». For å få nærmere belyst hva Stortinget har tatt stilling til i denne saken, bes redegjort for den forutgående behandlingen av saken før Stortinget behandlet spørsmålet i forbindelse med statsbudsjettet for 2002.

2. Videre skal ombudsmannens kontroll med forvaltningen være etterfølgende. Det bes opplyst om departementet har foretatt en vurdering av de rettslige problemstillingene som knytter seg til stortingsvedtaket, eventuelt om det vil bli gjort. Det kan her nevnes at mange som har henvendt seg hit, mener at vedtaket innebærer en rettsstridig tilbakevirkning.»

I departementets svarbrev ble det redegjort for departementets forberedelse av budsjettsaken og begrunnelsen for forslaget om å innføre egenbetaling for denne typen helsetjenester. Videre ble det vist til Stortingets behandling av saken og sitert fra Innst. S. nr. 11 (2001–2002) s. 79. Det fremkom her klart at Stortinget hadde vurdert spørsmålet om overgangsregler.

Departementet uttalte videre at oppfølgingen av Stortingets vedtak i denne saken hadde fulgt normale prosedyrer og ikke reist noen spesielle rettslige problemstillinger, heller ikke med hensyn til tilbakevirkningsspørsmålet. Noen særskilt rettslig utredning i sakens anledning var derfor ikke foretatt. Departementet opplyste videre at Stortinget ved behandlingen i juni 2002 av revidert nasjonalbudsjett for 2002, hadde vedtatt at ordningen med dekning av utgifter til medisinsk behandling ved offentlig poliklinikk og legemidler ved assistert befruktning skulle gjeninnføres, og at egenandelen etter dette ville være begrenset til en engangs egenandel på 18 000 kroner.

#### **Jeg avsluttet etter dette klagesakene og uttalte følgende:**

«I lys av den behandlingen saken har fått i Stortinget, synes en ombudsmannsbehandling å være mindre egnet til å få avklart på en tilfredsstillende måte det spørsmålet klagen har reist. En domstolsbehandling synes etter en samlet vurdering i dette tilfellet å være bedre egnet, særlig fordi det her synes å være en rettslig bindende avgjørelse som ønskes.»

#### **77.**

#### **Billighetserstatning fra statskassen – ombudsmannens arbeidsområde**

(Sak 2002–0159)

*A klaget til ombudsmannen over at han hadde fått avslag fra Billighetserstatningsutvalget på en søknad om billighetserstatning for utgifter han hadde hatt til homøopatisk behandling som ikke hadde vært til nytte for ham. I klagen til ombudsmannen ble det hevdet at Statens helsetilsyn hadde gjort en rekke saksbehandlingsfeil når det ble innstilt på at søknaden burde avslås.*

*Ombudsmannen uttalte at han ikke kunne overprøve Billighetserstatningsutvalgets avgjørelse. Når det gjaldt den forberedende saksbehandlingen i Statens helsetilsyn, syntes denne å ha vært forsvarlig.*

#### **I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:**

«Ordningen med billighetserstatning er en egen vederlagsordning med forankring i Stortinget og basert på Stortingets bevilgningsmyndighet. Erstatningen ytes på grunnlag av en rimelighetsvurdering uten at det foreligger et rettslig grunnlag for erstatningsan-

svar. Ordningen er basert på sedvane og er ikke nærmere regulert i formelle regler. Grunnprinsippene for tildelingen av ordningen fremgår imidlertid i St.prp. nr. 72 (1998–99) s. 2 til 3 og i Innst. S. nr. 4 (1999–2000) s. 1 til 4. Det heter her at ingen har et rettslig krav på slik erstatning. Videre fremgår at erstatningen skal gis etter et «folkelig skjønn» og i hovedsak til personer som har kommet i en særlig ugunstig stilling på bakgrunn av kritikkverdige forhold fra det offentliges side.

Ombudsmannen kan ikke overprøve Billighets-

erstatningsutvalgets avgjørelse og jeg har heller intet å bemerke til saksbehandlingen. Etter det jeg kan se, har Statens helsetilsyn foretatt en forsvarlig gjennomgang av saken i uttalelsen 25. juni 2001 til utvalget. Billighetserstatningsutvalget har funnet å kunne slutte seg til tilsynets vurdering og konklusjon om at De ikke er kommet i en særlig ugunstig stilling etter Deres møte med helsevesenet. Etter det jeg forstår, drev legen De fikk behandling av privat praksis.

Det er på denne bakgrunn ikke grunn til å gå videre med saken.»

## Register over saker, referert i meldingene for 1978–2002

Register over saker referert i meldingene for 1963–1977 er inntatt i ombudsmannens melding for 1977, Dok. nr 4 (1977–78) s. 167 flg., jf. også tidligere meldinger.

Registeret er bygget på emne/stikkord, supplert med et lovregister. Henvisningene i registeret gjelder år og side i de trykte meldinger.

### Adopsjon,

- bidragsforskudd til enslig adoptant, 87/56.
- forhåndsgodkjenning av hjem, utenlandsk barn, 91/75.
- lovvalsregler ved søknad fra nordisk adoptant, 91/76.
- opphevelse av adoptivforhold, 85/71.
- opplysning om biologisk mor, 91/74.

### Advokatbevilling,

- godkjenning av praksis, 82/46.
- irettesettelse av advokat, hjemmelsspørsmål, 89/127.
- krav om prosedyreerfaring, 83/87.
- søknad om bevilling etter tilbakekall, 00/243.

### Advokatbistand, se også Saksomkostninger, Fri rettshjelp,

- fraråding av advokatbistand i forvaltningssak, 79/109.
- ved planarbeid før ekspropriasjonsvedtak, oreigningsloven § 15, 80/108.

### Alkoholomsetning,

- skjenkebevilling,
  - avslag begrunnet med nærhet til kirke, 89/113.
  - avslag pga. negativ uttalelse fra politiet, 90/134.
  - fylkesmannens myndighet i klagesak, 99/285.
  - inndragning, EMK art. 6, 02/305
  - inndragning, manglende forhåndsvarsel, 94/242.
  - inndragning, vilkår for, 97/273.
  - urettmessig avslag, utenforliggende hensyn, 85/121 jf. 88/18, 91/138, 99/285.
- ølsalg,
  - avslag på grunn av for snevert vareutvalg, 98/282.
  - innskrenket salgstid, 80/121.
  - nektelse av fortsatt salg, forskjellsbehandling, 84/99.

### Ambulansetjeneste,

- oppgivelse av skysskafferkontrakt, 85/69.

### Anbud,

- anbudene forkastet på uholdbart grunnlag, ny utlysning, 87/92, 87/96 jf. 88/20.
- anvendelse av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, 98/284.
- avtalebasert fortrinnsrett til oppdraget, 88/122.
- begrunnelsesplikt, 00/238.
- bud gjort avhengig av størrelsen på andre bud, 87/96 jf. 88/20.

### dokumentinnsyn,

- banktjenester i kommune, 87/91.
- tilbud på leveranse til kommune, 89/62.
- ambulansetjeneste i fylkeskommune, 02/86.
- EØS-avtalens anvendelse på anskaffelser etter NATOs anbudsregler, 00/238.
- forvaltningslovens anvendelse, 93/216 jf. 94/34.
- laveste bud antatt, eiendomssalg, 86/116, 91/129.
- mangelfullt utfylt anbud antatt, 90/119.
- ombudsmannens kompetanse i statlige anbudssaker, 90/202.
- sysselsettingshensyn ved anbudvalg, 82/48.
- tidligere anbud utførelse avgjørende ved anbudvalg, 79/117.
- tilsidesettelse av anbud i strid med likebehandlingsprinsipp, 78/118 jf. 81/15, 88/122, 99/281.
- vurdering av anbyders kompetanse, kommunens opplysningsplikt, 85/119.

### Annonsering, se kunngjøring.

### Apotek,

- vandelskrav til apoteker, 87/128.

### Ansettelse, se Tilsetting.

### Arbeidsgiveravgift,

- tilbakebetaling av – for musikere som drev selvstendig næringsvirksomhet, 78/100.

### Arbeidsmiljø,

- asbest – omfanget av forbudet mot arbeid, 98/320.
- melding om flytting til nye lokaler, 84/112 jf. 86/19.
- tilrettelegging for funksjonshemmet arbeidstaker, 96/114.

### Arbeidstillatelse, se Utlendingssaker.

### Arkiv- og kartoteksystem,

- Landbruksdepartementets -, 81/86.

### Avgifter, se også Arbeidsgiveravgift, Elektrisitetsforsyning, Motorvognavgift, Renovasjonsavgift, Toll- og innførselsavgift, Vann- og kloakkavgift, Tilbakevirkning,

- arveavgift på gave, 98/265.
- arveavgift, reell gavemottaker, 01/205.
- arveavgift ved utdeling av midler fra uskiftebo, 01/205.
- beregning av arveavgift (erklæring om mottatt full farsarv), 01/207 jf. 02/64
- beregning av arveavgift (tidspunkt for erklæring om arvefrafallet), 98/262.

båtplassavgift, høyere for utenbygdsboende, 79/76.  
 dieselavgift, dispensasjon på grunn av «særlige omstendigheter», 00/225.  
 dokumentasjon for avtale ved fastsetting av arveavgift, 97/267.  
 ettergivelse av arveavgift, 01/210.  
 feieravgift, mangelfull feiing, 84/87.  
 fritak for arveavgift, erklæring om arvefravall avgitt for sent, 84/82, 90/108.  
 fritak for honoraravgift, 98/109, jf. 99/38.  
 hundeavgift, innkreving ved forening mot avgiften som vederlag, 79/77 jf. 80/16.  
 kilometeravgift, 96/216 jf. 97/34.  
 kontroll av kalkingsmidler, hjemmelsspørsmål, 87/111.  
 retting av feilberegnet arveavgift, 98/266.  
 tilleggsavgift ved passering av bompengering, 91/120.

#### **Avkjørsel, se Veg.**

#### **Avtaler,**

betaling for forbedring av veg i kommunalt boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.  
 båtplass i kommunal havn, 87/123.  
 forsinket oppgjør etter eiendomssalg til kommune, 86/110 jf. 87/23.  
 inndragning av overskudd i privat barnehage, 97/148.  
 kloakkavgift, eldre avtale om engangsavgift, 78/95.  
 kommunal avtale med privat bedrift om finansiering og fordeling av helsetjenester, 00/232.  
 kommunalt boligsalg, endring av satsene for salgsomkostninger, 89/108.  
 kommunalt eiendomssalg,  
 gjennomføring av budrunde, 93/219.  
 lavere bud antatt på vilkår, 91/129.  
 manglende ferdigstilling av veg, 92/132.  
 refusjon for kommunal tomteopparbeidelse basert på –, 86/49, 86/148, 87/121.  
 refusjon for vanntilknytning, forutsetning i tidligere erstatningsoppgjør, 78/96.  
 strømfremføring, oppfyllelse av avtale ved sammenslutning av kommunale elverk, 78/124.  
 utbyggingsavtale med kommune, 89/105.  
 vederlag ved frivillig grunnavståing, frist for fullbyrdelse, 83/75 jf. 85/21.  
 økonomisk kompensasjon som vilkår for avkjørselstillatelse, 93/253.

#### **Avvisning,**

av klage i sak om ettergivelse av saksomkostninger, 97/77.  
 av søknad om straffavbrudd, 96/182.  
 av søknad under henvisning til tidligere avslagsvedtak, 85/91.  
 verserende straffesak, 86/91.  
 klageinstans i avkjørselssaker, 83/146 jf. 84/19.  
 utforming av konklusjon, sontringen mellom avvisning og realitetsvedtak, 85/90.

#### **Barnebidrag, se Underholdsbidrag.**

#### **Barnefordeling,**

saksbehandling, 95/54.  
 reisekostnader ved samvær etter barneloven, 99/215.

#### **Barnehage,**

betalingssatser, endring av, 91/52, 94/110.  
 etablering, 98/233 jf. 00/39.  
 for utenbysboende, 83/73.  
 friplass, 00/127.  
 inndragning av overskudd i privat barnehage, 97/148.  
 opptak,  
 begrunnelse for avslag, 88/57, 94/107.  
 fødselsdato som kriterium, 96/123.  
 prioritering av funksjonshemmet, 96/125.  
 saksbehandlingen -, 82/110, 89/31, 94/107.  
 redusert betaling, 97/145.  
 spesialundervisning, 00/118.  
 fritak for foreldrebetaling til barnehage, 02/179  
 tilsyn, foreldrenes rett til møte, 01/152.

#### **Barneombudet,**

kompetanse til å behandle barnevernsak, 00/156 jf. 01/63

#### **Barnetrygd,**

utbetaling ved delt omsorg, 85/53.  
 ved midlertidig avbrudd av forsørgerens utdanning i utlandet, 00/136 jf. 02/59

#### **Barnevern,**

barneombudets kompetanse til å behandle barnevernsak, 00/156 jf. 01/63.  
 behandlingstiden, 87/14, 88/14, 91/68.  
 bruk av flere fullmektiger, 92/66.  
 foreløpig anbringelse,  
 av nyfødt, 88/49.  
 fylkesnemndas saksbehandling, 97/179.  
 ved mistanke om incest, 92/67.  
 fylkesmannens tilsynsplikt, 88/52, 94/144  
 fylkesmannens klagebehandling, 90/49, 91/66.  
 gjennomføring av vedtak om omsorgsoppehevelse, 88/50.  
 klageorgan, overgangsbestemmelser, 93/86.  
 mistanke om incest, saksbehandlingen, 88/52.  
 omsorgsovertakelse,  
 foreldreansvarets betydning for partsstatus, 99/69.  
 klagerett for potensielle fosterforeldre, 90/51.  
 klagerett, delt foreldreansvar, uten del i daglig omsorg, 92/71.  
 saksbehandlingen, 95/148.  
 oppgivelse av anonym kilde, 97/104.  
 rettigheter under opphold i barneverninstitusjon, 94/144.  
 rett til advokat i sak for fylkesnemnda, 97/182.  
 saksbehandlingen ved henleggelse (taushetsplikt, klagerett m.m.), 00/161.  
 samtykke til forenklet behandling i fylkesnemnda, 97/182.

**Befaring i forvaltningssaker,**

behov for lovregulering, 86/76 jf. 87/21.  
byggesak, 87/172.

**Begrunnelse,**

i sak om lønnsopprykk, 93/176.  
i sak om utsatt iverksettelse, 96/180.  
melding om vedtak før begrunnelse er utformet, 85/51.  
retningslinjer for – i saker om skattenedsettelse, 86/97, 94/194.  
standardbegrunnelse,  
i bilavgiftssaker, 84/77 jf. 85/23 og 87/18, 86/106.  
ved inndragning av førerkort, 88/68.  
standardsvar ved massehenvendelser, 80/101 jf. 81/16.  
ulovfestede prinsipper, 99/66.  
utilfredsstillende,  
begrenset realitetsvurdering i skattesak, 84/72.  
i hyttesaker, 80/72, 81/87, 82/74, 84/153 jf. 85/24.  
i sak etter fengselsloven, 84/53, 98/208.  
i sak om dokumentoffenlighet, 84/61.  
i sak om politisk asyl, 89/48.  
i sak om tvangsmedisinering, 96/66.  
i visumsak, 81/145, 85/77 jf. 87/19.  
ved inntak i videregående skoler, 85/35, 92/43.  
ved opptak i barnehage, 88/57.  
ved utøving av skjønn, 97/273.

**Behandlingsmåte, se Saksbehandling.****Bibliotek**

funksjonshemmedes tilgang, 95/217.

**Bil, se Motorvogner.****Bidrag, se Underholdsbidrag.****Bo- og driveplikt, se også Konesjon,**

bo- og driveplikt for to søsken ved erverv av sameiepart i gårdsbruk, 80/71.  
bo- og driveplikt, fritak nektet av rasjonaliseringshensyn, 81/85 jf. 82/15.  
boplikt for erverver av sameiepart i 350 daa ubebygd skogeiendom, 80/68 jf. 81/16.  
boplikt for erverver med bolig 1 mil fra bruket, dispensasjon, 80/63.  
boplikt for to søsken ved erverv av sameiepart i 165 daa ubebygd skog, rasjonaliseringshensyn, 80/65.  
boplikt for tre søsken ved erverv av 23 daa dyrkingsjord, 80/64.  
boplikt på ubebygd skogseiendom med liten avkastningsevne, 93/238, 99/298 jf. 00/49.  
boplikt ved erverv av eiendom påheftet livsvarig boret, 91/154.  
forskjellsbehandling, 02/270.  
«jord- og skogbrukseiendommer» etter konsesjonsloven § 6 og «odlingsjord» etter odelsloven § 2, 81/80, 99/298 jf. 00/49.  
klagerett for odelsberettiget i sak om utsettelse, 97/80.

rammen for hensyn av betydning for fritak, generelt om sameieformen, 80/66, 87/155 jf. 88/22.

**Bolig- og husleieforhold, se også Tomtetildeling,**

depositum for kommunal leilighet, tilbakebetaling, 84/94, 94/237.  
kommunal tildeling av trygdeleiligheter, uklar regelsituasjon, 85/116 jf. 86/22 og 87/20.  
kommunen kunne ikke omgjøre godkjenning av boligbytte, 78/59.  
kommunes tilsyn med TV-antennelag i kommunal leiegård, 82/121.  
oppsigelse fra kommunal leilighet, husleielovens rekkevidde, vesentlig mislighold, 78/58.  
prisfastsettelse ved salg av kommunal leilighet, 83/73.  
tildeling av kommunal bolig ansett som enkeltvedtak, 97/69 jf. 98/34.  
verdistigning i ventetid ved utskutt overdragelse, 79/74.

**Bostøtte,**

husstandsbegrepet,  
ektefelle i aldershjem, 80/39.  
leieforhold, 99/220.  
inntektsberegning, avvik fra skatteligning, 86/49 jf. 87/20 og 88/18, 98/198, 00/143.  
søknadsfrist oversittet,  
i påvente av klageavgjørelse for foregående termin, 78/57.  
på grunn av manglende informasjon, 79/37.  
på grunn av uriktige opplysninger, 81/50 jf. 82/15.

**Bygningssaker, se også Gateadresse, refusjonskrav og Strandplansaker,***ansvarshavende*

bytte av –, 86/122.  
ikke godkjent noen –, 85/97.  
inndragning av ansvarsrett, 86/124.  
*atkomst til eiendom*, 83/135 jf. 84/18 og 85/21, 87/168.  
*avstand til kraftlinje*, erstatning, 85/97.  
*bruksendring*  
fra bolig til lege/fysioterapivirksomhet, 99/307 jf. 00/49.  
fra forretning til bolig, 97/285.  
fra naust til båtbyggeri, 99/310 jf. 00/49.  
garasjeanlegg i boligstrøk overdratt til bilfirma, 82/36.  
ombygging og utleie av tomannsbolig, 93/259 jf. 94/34.  
samtykke etter husleieloven § 41, 81/115.  
samtykke etter plan- og bygningsloven § 117, 87/177 jf. 88/22.

*brygge*

flyte-, vilkår om parkeringsplasser, 85/150.  
sikring av atkomst, 87/170.  
ulovlig oppført, krav om fjerning, 92/165.  
*byggemelding*, veiledningsplikt, samtykke fra andre myndigheter, 81/107 jf. 82/16.  
*byggetillatelse,*



- betaling av tilknytningsavgift som vilkår for -, 87/108.
- bortfall av – for hytte, 82/96.
- forbehold om forurensningsmyndighetenes tillatelse, 91/159.
- forholdet mellom granneloven og plan- og bygningsloven, 88/166.
- forholdet til senere byggeforbud eller reguleringsvedtak, 89/148.
- ugyldig omgjøring, 89/145, 93/263.
- vilkår,
- om vegerklæring for oppføring av garasje, 88/161 jf. 89/18.
  - om vindusstørrelse på naust, 99/316.
- bygningens plassering,*
- avstand fra nabogrense, 02/322
  - beregning av bygnings høyde, 82/32.
  - for carport forbundet med hus, 82/92.
  - for garasje, avveining av begge parters interesser, 83/134, 84/138.
  - gjenoppføring av bygning, 85/149.
  - innbygging av veranda i firemannsbolig, 87/174.
  - krav om nabosamtykke, 97/296.
  - vilkår for dispensasjon fra avstandskrav, 95/221.
- høydeplassering,*
- delegasjon, saksbehandling, 83/120 jf. 87/17.
  - hensynet til nabo, 87/172.
- stedsplassering,*
- for terrasse, nabohensyn, 91/158.
  - som avslagsgrunn, 99/319 jf. 00/49.
  - som avslagsgrunn, valg mellom alternativer, 87/174.
- bygningsskontroll,*
- myndighetenes ansvar, forholdet til andre etater, 85/97.
  - oppmålingsmyndighetene, 86/151.
  - politianmeldelse, 98/304 jf. 99/45.
  - politibistand til gjennomføring av vedtak, 91/160.
- bygningssrådets plikt til undersøkelse*
- av branntekniske forhold, 93/266.
  - av byggesøkers rett i forhold til grunneier, 79/65, 95/227.
- bygningssrådets varslingsplikt* overfor bortfester, 88/159.
- campingvogner,* vedtektsforbud mot -, 84/141 jf. 85/24.
- delegasjon*
- av bygningssjefens myndighet, 83/120.
  - av planutvalgets dispensasjonsmyndighet, 99/303.
- deling av eiendom,*
- arvings adgang til å kreve deling, 94/276.
  - avslag, fradeling av tilleggsareal til fritidseiendom, 93/256.
  - avstand til nabogrense, samme eier av begge parseller, 88/154.
  - fradeling av parsell til hagebruk, krav om kloakk, 83/138.
  - kravet til «lovlig atkomst», 00/266.
  - unnlatt varsel til protesterende nabo i klagesak, 89/79.
  - vilkår begrunnet med etterfølgende reguleringsendring, 88/157.
  - vilkår knyttet til «byggetillatelsen» anvendt på fradelingssak, 98/311.
- dispensasjon,*
- forholdet mellom plan- og bygningsloven § 7 og
    - § 28–1 nr. 2, 88/168, 97/292.
    - § 88, 87/176, 89/154.
  - fra avstand til nabogrense, 95/224, 96/267.
  - fra byggeforskrift, huskjøpers protest, 83/123.
  - fra generalplanvedtekt, tidligere dispensert etter bygningsloven § 82, 78/75 jf. 79/10.
  - fra 100-metersbeltet langs sjøen, 90/163 jf. 91/21, 96/260 jf. 99/34 og 01/55, 01/238.
  - fra hyttebyggingsforbud på grunn av tidligere rettslig
    - uholdbar byggenektelse, 80/75.
    - fra hyttebyggingsforbud på grunn av tidligere uheldig saksbehandling, 78/72.
  - fra hyttebyggingsforbud, forhåndsuttalelse, 82/94 jf. 83/19.
  - fra kommuneplan,
    - fritidsbolig i boligområde, 89/151.
    - istandsetting etter brann, 99/314 jf. 00/49.
    - lege/fysioterapivirksomhet i boligområde, 99/307 jf. 00/49.
  - fra kravet til «lovlig atkomst» og parkering, 00/266.
  - fra reguleringsbestemmelse og vedtekt til bygningslovens § 79, 82/35.
  - fra reguleringsbestemmelse om utnyttingsgrad, 81/100, 82/84, 85/151.
  - fra reguleringsplan,
    - båtbyggeri, 99/310 jf. 00/49.
    - enkelstående brygge, 92/165.
  - oppføring av offentlig toalett, 96/267.
  - planforutsetninger, 90/160.
  - svikt ved avgjørelsesgrunnlaget, 82/82.
  - takombygging, 97/292.
  - to bolighus med dobbel garasje, 94/270.
  - fra veglovens byggegrensebestemmelser, 87/166.
  - hvem kan søke om dispensasjon, 83/123.
  - ikke ubetinget nødvendig med særskilt søknad, 85/149.
  - inkonsekvent praksis, 85/151.
  - kompetansebegrensningen i plan- og bygningsloven § 7, 89/158.
  - kompetent myndighet, 99/303.
  - ved gjenoppføring av totalskadet sjøbu, 90/163.
  - vilkår for dispensasjon, 95/221.

*disposisjonsplan,*

- betydningen av ikke godkjent -, 88/161, 88/163.
- festetomt innenfor planområdet ikke medtatt i planen, 80/75.
- grunnlag for å nekte godkjenning, 79/56 jf. 81/16.
- hyttearealgrense, hjemmelsspørsmål, 78/67, 79/10.
- uklar vedtekt etter bygningsloven § 82: krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.

*driftsbygning i landbruket,*

- spørsmål om oppføring var i samsvar med LNF-formål i arealplan, 02/318.

*erstatning,*

- for husplassering nær kraftlinje, 85/97.
- for sen saksbehandling, 83/123.
- for ugyldig, ikke påklaget bygningsrådsvedtak, 80/84.

*forelegg,*

- ombudsmannens kompetanse, 82/122.

*forhåndsuttalelse,* 83/118, 88/153.*fylkesmannens instruksjonsmyndighet,* 81/107.*generalplanvedtekt,*

- generelt om dette emne, 82/75 med videre henvisninger, jf. 83/18 og 84/16.
- vedtekt i tilknytning til generalplan (a-vedtekt)
  - fradeling av boligtomt i område avsatt til landbruk, deling tillatt etter jordloven, konsekvenshensyn, 81/94.
  - fradeling av boligtomter i landbruksområde, soneplankart anga klare grenser for arealutnyttelsen, 83/124.
  - oppføring av bolighus i område utlagt til jord-, skog-, naturområde, 82/31.
  - ufullstendig kartmateriale, 87/161.
  - utnytting i samsvar med planformålet, 82/77.
- vedtekt uten generalplan (pusteromsvedtekt)
  - oppføring av bolighus i område med variert arealutnyttelse, 82/79 jf. 83/19.
  - plassering av kårbygning, 80/81.
  - vedtektens stedlige virkeområde, 81/93.

*gebyr,*

- privat reguleringsforslag, 96/270 jf. 98/32.

*hundegård,* spørsmål om bygningsloven fikk anvendelse, 83/132 jf. 84/18.*høydeberegning,* 01/236 jf. 02/65.*hyttevedtekt med byggeforbud m.v.*

- dispensasjon, se foran.
- dispensasjonsnektelse, fordi bygget var for stort, 86/156.
- generell begrunnelse, hyttepress, 84/153 jf. 85/24, 85/156, 85/159, 90/166.
- konsekvenshensyn, utfyllingstomt, 84/155, 85/156, 90/166.

*disposisjonsplan, se foran.*

- flyttbar campinghytte, 78/68.
- forhåndsuttalelse om dispensasjon, 83/118.
- generelt om hyttesaker, 85/17.
- krav om reguleringsplan, 84/150.
- lovvilkår for vedtekt, 84/150.
- soneforbud langs vassdrag og veg, 84/150.
- uklar vedtekt etter bygningsloven § 82: krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.
- varighet, forhold til generalplanperiode, 85/159.
- varslings- og klagereregler ved dispensasjon, 81/86.

*innhegning mot veg,* 83/132 jf. 84/18.*innløsning,* av del av matrikkelenhet, 86/149.*kloakksystem,* spørsmål om annen ordning, betydningen av personlige hensyn, 78/71, 79/10.*hyttetilbygg,* muligheten for økt bruk, 80/73. krav til kloakk ved fradeling av parsell til hagebruk, 83/138.*områdemessige vurderinger,* byggepress, 80/79 jf. 83/15.*retningslinjer for skjønnsutøvelsen,* 78/62, 78/71, 79/10.*kommunen som berørt grunneier,* 86/150.*kommuneplan,**avslag,* fradeling av tilleggsareal til fritidseiendom, 93/256.*gyldigheten av planbestemmelse (hjemmelsspørsmål),* 95/232.*tolking av § 20–4 annet ledd,* 97/289.*konsekvensutredning,* 99/330.*midlertidige konstruksjoner m.v.,* jf. bygningsloven § 85, 84/141 jf. 85/24, 93/266.*midlertidig plankrav,**fradeling av kårbolig,* 92/162.*samtykke til tross for behov for regulering,* 90/174.*tillatelse til bruksendring uten konkret vurdering og begrunnelse,* 87/177 jf. 88/22.*virkingen av unnlatt kunngjøring,* 89/160, 89/162.*nabos rettsstilling,**klage fra byggherre, varslingsplikt,* 98/296. partsbegrepet, omgjøring, 80/103, 89/79.*nabovarsel**konsekvenser av manglende varsel,* 00/271 jf. 02/60.*til bortfester,* 88/159.*til punktfester,* 86/144.*ombygging av bedrift i boligstrøk,* 82/93.*plan- og bygningsmyndighetenes prøving av privatrettslige forhold,* 02/35.*privatrettslige konflikter,* 79/65, 86/150, 88/159, 88/166, 95/227, 99/321, 00/269, 02/322.

- pålegg* om byggestans og riving, hjemmelsspørsmål, 80/83.
- reguleringsplan*,  
 anleggsarbeider påbegynt under reguleringsplanbehandling, 80/78.  
 avvikelse fra – ved dispensasjon eller reguleringsendring, 82/82, 82/84, 88/168, 99/310 jf. 00/49.  
 begrensning av eksisterende virksomhet, 93/245.  
 bygningsvedtekter etter den tidligere lov av 1924,  
 uoversiktlig regelsituasjon og inkonsekvent praksis, 85/151.  
 delvis stadfestelse, samarbeid med landbruksmyndighetene, 79/61.  
 departementets kompetanse, 90/178.  
 endret husplassering, 79/64.  
 etterfølgende endring  
 – som grunnlag for å avslå byggesøknad, 87/162.  
 – som hjemmel for vilkår i delingssak, 88/157.  
 forhåndsbinding av reguleringsmyndighet ved avtale, 82/87.  
 fravikelse av reguleringsformål, 90/160.  
 grunneiers endrede behov, 91/157.  
 inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for plan, 02/310.  
 jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.  
 klageinstansens overprøving av plan for massetak, 90/182.  
 konkret bruksregulering, hjemmelsspørsmål, 82/87.  
 mindretallsanke, departementets kompetanse, 88/169.  
 mindre vesentlig endring, 95/242 jf. 96/29.  
 nøyaktighet mht. husplassering, 83/127.  
 offentlig ettersyn ved endring i planforslag, 00/64, 02/312.  
 privat utkast ikke forelagt kommunestyret, 81/99 jf. 82/16.  
 privat utkast innstilt, utenforliggende hensyn, 81/96 jf. 82/16.  
 rekkevidden av § 26 første ledd, 98/311.  
 rettsvirkninger i tid, manglende gjennomføring av planen, 01/241.  
 som hjemmel for å nekte deling, 82/75.  
 tilbygg til reguleringsstridig bygning, 86/145.  
 uthus oppført i strid med reguleringsplan, 98/316.  
 vilkår om redusert mønehøyde, takvinkel, 82/85 jf. 83/19.  
 vilkår om tinglyst parkeringsplass i reguleringsbestemmelsene, 98/311.
- riving*  
 igangsatt av kommunen uten at lovens regler var fulgt, 97/245.  
 kommunen fjernet hytte ved brenning, 99/326.  
*sen saksbehandling*, 99/316,  
 erstatning, 83/123.  
 i Oslo kommune, 98/296, 02/307.  
 ved klage etter § 15 annet ledd, 01/71.  
*seterbruk*, 95/227.  
*skjønnhetshensyn*,  
 avslagsgrunnlag for garasje, 79/68.  
 vindusutskifting, 81/103, 81/106, 83/128.  
 «stedbunden næring», 99/324 jf. 00/49.  
*større bygge- og anleggsarbeid*, etablering av ridesenter, 90/174.  
*terrengarbeid*, forholdet til plan- og bygningsloven § 17–2, 01/238.  
*tilfluktsrom*, sivilforsvarsmyndighetene, 83/77.  
*ulovlig byggverk*, myndighetenes plikt til å gripe inn, 84/143 jf. 85/24.  
*utgiftsdekning* etter plan- og bygningsloven § 33–11, 00/199.  
*utsatt iverksetting* ved klage, 85/154, 86/143, 90/173.  
*uvanlig bebyggelse*, 82/35, 86/156.  
*varige konstruksjoner og anlegg*, jf. bygningsloven § 84, 82/81, 83/132  
 jf. 84/18, 93/266, 00/271 jf. 02/60.  
*vernehensyn*, vindusutskifting og fasadeendring, 83/128, 84/139.  
*vilkår*,  
 for flytebrygge, parkeringsplasser, 85/150.  
 for utslippstillatelse, 82/99.  
 i forhold til naboeiendom, 97/300 jf. 98/36.  
 om begrenset hyttestørrelse, 89/160.  
 om regulering av åpningstider for videoforretning, 92/160.  
 om vegeklæring for oppføring av garasje, 88/161.  
 ved delingstillatelse, 89/165.  
 ved dispensasjon fra reguleringsbestemmelse, 81/100.
- Børs og kreditt**,  
 Børsens forvaltningsmessige stilling, 88/76.  
 Kredittilsynets kontrollvirksomhet, taushetsplikt og dokumentinnsyn, 88/76.
- Båndtvang**,  
 etter bufeloven for hele året i hele kommunen, grunnlaget for stadfesting av forskrifter, 78/125.
- Dispensasjon**, se også **Bo- og driveplikt**, **Bygningsaker**, **Strandplansaker**,  
 fra arealvilkår for kraftforrabatt, 78/127, 79/10.  
 fra forbud mot etablering av eierleiligheter, 81/116.  
 fra forskrift om åpningstider, 88/128.  
 fra krav om antall kanaler for manuell mobiltelefon, 88/85.  
 fra kringkastingsloven, 83/90 jf. 84/17.  
 fra prisforskriftene for innskottsleiligheter, 78/93.  
 fra prisstopp, endring av dispensasjonspraksis, 82/103.

fra tilfluktsromforskrifter, 83/77.  
 fra tollovforskrifter, forvaltningsloven § 40,  
 81/142.  
 fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.  
 uten uttrykkelig hjemmel i skattesak, 84/69 jf.  
 85/22.

**Dokumentinnsyn, se Offentlighet i forvaltningen  
 og Partsoffentlighet.**

**Drosjeløyve,**

beregning av ansiennitet,  
 kjørebøker og ansiennitetslister, 84/101.  
 kjøring av skolebuss, 89/115.  
 passivt kompaniskap, 87/125.  
 svangerskapspermisjon, 85/123.  
 dokumentasjon for sykefravær, 83/85.  
 identifikasjon mellom løyveinnehaver og be-  
 styrrer, 98/273.  
 nektet fornyet, 90/123.  
 omgjøring som følge av uriktig faktisk grunnlag,  
 82/41.  
 overføring til avdødes samboer, 83/87.

**EDB,**

behandling av søknader om,  
 inntak i de videregående skoler, 85/35.  
 tilskott i jordbruket, 85/128.  
 innkreving og utbetaling av bidrag, 88/55.

**Eiendomsmedling**

praksis ved behandling av klager, 94/241.

**Eiendomsskatt,**

omgjøring av individuelt fritaksvedtak, 84/75.  
 renter for uriktig innkrevd -, 79/79.  
 takseringsprinsipper, øking av skattegrunnlaget,  
 91/116 jf. 92/20.

**Eierleiligheter,**

etablering av – i bestående bygning, 81/116.

**Ekspropriasjon,**

dekning av advokatutgifter ved planarbeid før  
 vedtak, oreigningsloven § 15, 80/108.  
 gjenerverv av tidligere ekspropriert eiendom,  
 94/268.  
 gjenervervsrett for ekspropriert til ubenyttet eks-  
 propriasjonsfelt, 81/150.  
 grunnavståelse under ekspropriasjonstrussel,  
 83/75 jf. 85/21, 86/110 jf. 87/24.  
 grunnkjøpsobligasjoner, usaklig avslag, 81/147.  
 krav om tilbakeleie av ekspropriert eiendom,  
 01/244.  
 plikt til å foreta grunnerverv til offentlig veg,  
 90/188.  
 renteplikt ved forsinket betaling, 82/50.

**Ekteskap,**

skilsmisse, administrativ behandling og samtidig  
 søksmål, 83/44, 91/69 jf. 92/20.  
 vigsler, – aldersgrense, 02/144.

**Eldre, se også Sykehus og Sykehjem,**

disponering av kontantytelser fra folketrygden,  
 00/164.

**Elektrisitetsforsyning,**

elektrisitetsavgift, ansvar for – på frikraft,  
 81/148.  
 erstatning for uhjemlet pålegg, elektriske instal-  
 lasjoner, 86/96.  
 fordeling av strømforbruk før/etter tarifførhøyel-  
 se, 86/113.  
 jordkabel til hinder for videre utbygging av eien-  
 dom, 88/119.  
 overføring av midler fra elverk til kommunekas-  
 sen, 87/112.  
 sammenslutning av kommunale elverk,  
 oppfyllelse av avtale om strømfremføring,  
 78/124 jf. 79/10.  
 stengningsrett, 01/221.  
 strømrregning, etterbetaling ved for lavt stipulert  
 forbruk, 88/121.  
 økt strømpris, avsetning til spesielt kommunalt  
 formål, 85/112 jf. 86/22.

**Enkeltvedtak, se Lovregisteret forvaltningsloven  
 § 2.**

**Erstatning,**

ansvarslemping ved meransvar, 80/84.  
 arbeidsgiveransvar,  
 ansvarsfraskrivelse, 79/110.  
 oppreisningskrav, 86/93.  
 saksomkostninger i ligningssak, 02/252.  
 ugyldig arbeidsavtale, 84/32.  
 brilleskade påført ansatt ved kommunalt syke-  
 hjem, 96/201.  
 feil fra kommune ved overgang til ny pensjons-  
 ordning, 97/247.  
 feilinformasjon om begrensning i adgangen til å  
 ta universitetseksamen, 93/76.  
 for brudd på arbeidsavtale, 96/107.  
 for forsinket etablering av rettsvern, 97/230,  
 99/232.  
 for rentetap etter tidsbegrenset bortfall av dag-  
 penger, 01/187.  
 for utgifter til privat etterforskning, 97/207.  
 for ødelagt båt ved uskadeliggjøring av mine,  
 96/202.  
 forlagt søknad om husbanklån, 85/95.  
 hus plassert for nær kraftlinje, 85/97.  
 innløsning av årlige erstatninger etter vassdrags-  
 reguleringsloven, 86/94.  
 krav fra innsatt om erstatning for skadde og  
 bortkomne effekter, 98/208.  
 lekkasje fra kondemnert privat vannledning,  
 86/118.  
 manglende innmelding i Statens pensjonskasse,  
 01/184.  
 oppreisning, brudd på taushetsplikt, 86/93.  
 pasientskader,  
 beregning av foreldelsesfrist i NPE, 00/151.  
 forholdet sykehuseier/forsikringselskap,  
 85/61.  
 saksbehandling i Norsk Pasientskadeerstat-  
 ning, 98/240.

teknisk svikt, 86/53.  
 riving av bolighus, 97/245.  
 sen behandling i byggesak, 83/123.  
 sen behandling i skattesak, 99/235 jf. 00/46.  
 skade forårsaket av konsesjonær, statens ansvar, 91/151.  
 skade på beplantning forvoldt av vegvesenet, 89/166.  
 skade på bil forvoldt av privat inntauingsselskap, på vegne av kommune, 83/76 jf. 84/17.  
 skade på eget kjøretøy under oppdragsbrøyting, 87/100.  
 tap som følge av offentlig kontrollvirksomhet, 91/146.  
 tilsetning i strid med likestillingsloven, 93/181.  
 tyveri av klær fra skole, 80/122, 89/84, 97/227.  
 ugyldig avgiftsvedtak, 93/213.  
 ugyldig avslag på søknad om etableringslån, 92/143.  
 ugyldig, ikke påklaget bygningsrådsvedtak, 80/84.  
 ugyldig vedtak om avskilting, 97/234 jf. 98/36.  
 uhjemlet avgiftskrav, renter, 00/191 jf. 01/65.  
 uhjemlet pålegg om retting av elektriske installasjoner, 86/96.  
 uhjemlet vedtak (forbud), men de materielle vilkår forelå, 78/78.  
 urettmessig heving av postgiroutbetalingskort, 85/99.  
 uriktig departementsopplysning om fratredelse og pensjon, 79/29.  
 uriktig saksbehandling i bygningsråd, 79/68.  
 vannskade fra kommunal kloakkledning, 81/156.  
 voldsoffererstatning,  
 bevisbyrde ved ukjent gjerningsmann, 98/216.  
 handling begått i utlandet, 95/189.  
 identifisering av gjerningsmann, 98/220 jf. 01/90.  
 praktiseringen av forvaltningsloven i saker om –, 00/51.  
 regresskrav mot oppgitt skadevolder, 94/181 jf. 96/27.  
 til andre enn den direkte skadelidte, 01/183.  
 utmåling og begrunnelse, 93/191 jf. 94/33.

#### **EØS,**

EØS-avtalens anvendelse på anskaffelser etter NATOs anbudsregler, 00/238.  
 Godkjenning av førerkort fra EØS-land, 98/48.  
 Kontantstøtte, 02/93.  
 Utvisning av EØS-borger, 00/180.

#### **Fengselsforhold, se også **Politi og Påtalemyndighet,****

arbeids- og aktivitetstilbud, 85/86 jf. 86/21.  
 besøk fra narkotikadømt, 00/173.  
 besøksnektelse som reaksjon mot irregulær korrespondanse, 84/53.  
 besøksrutiner, overhøring av alle besøk, 84/50 jf. 86/19.  
 dokumentinnsyn og kopi av saksdokumenter, 95/170.

enromsplassering, krav til begrunnelse, 89/47.  
 forvaltningslovens anvendelse i fengselsaker, 90/64.  
 frigang til arbeid, egen betaling, 92/80.  
 frivillig urinprøve, vilkår for alminnelig fellesskap, 94/157 jf. 95/32.  
 fullbyrdelse av straff før endelig avgjørelse av benådningssøknad, 85/84.  
 helsetjenesten i fengslene, 86/64 jf. 87/20 og 88/19.  
 informasjon til innsatte om ombudsmannsordningen, 83/153.  
 iverksettning av eneromsbehandling med narkotikatoalett, 94/162.  
 kontraktssoning, ulike vilkår for, 96/178.  
 legetilsyn ved sikkerhetsavdelingen, 92/77.  
 permisjon, vektlegging av statsadvokats vurdering av sviktfare, 99/225.  
 permisjonskarantene på grunn av alkoholinntak under permisjon, 96/178.  
 prøveløslatelse etter halv soningstid eller om lag 7/12, 01/174.  
 politistudenters praksisperiode, 96/178.  
 refselse,  
 bevisbyrde, 90/67, 99/228 jf. 00/46, 02/215.  
 brudd på vilkår for permisjon, 01/176.  
 iverksettelse, omgjøring til betinget, 95/169.  
 skyldkrav, 99/228 jf. 00/46.  
 utilstrekkelig grunnlag, 81/157.  
 utsatt fullbyrdelse ved klage til ombudsmannen, 96/180.  
 saksbehandling,  
 begrunnelse av vedtak og klagebehandling i permisjonssak, 98/208.  
 foreløpig svar og adgang til muntlige konferanser, 90/72.  
 habilitet ved utveksling av tjenestemenn innen fengselsetaten, 98/75.  
 manglende underretning om klageavgjørelse, 98/75.  
 nedprioritering av søknader fra en innsatt, 88/64.  
 oversetting av brev til fremmedspråklige, 99/228 jf. 00/46.  
 saksbehandlingen i Justisdepartementet i sak om benådning, 00/178.  
 tilbakesending av sak til Fengselsstyret med anmodning om ny vurdering, 98/75.  
 undersøkelse av soningsforhold, 93/103.  
 ved overføring av  
 innsatt til annet fengsel, 91/78, 97/206, 02/211.  
 varetektsinnsatt til annet fengsel, 00/17 jf. 00/58.  
 sikring,  
 ansvar for etablering av opplegg, 98/210.  
 straffavbrudd,  
 avvising av søknad, 96/182.  
 ektefelles nedkomst, 87/59.

telefonkvote for innsatte, 00/25.  
 tilsynsråd, 99/20 jf. 00/42 og 01/57.  
 toalettforhold, 85/86 jf. 86/21.  
 trekk i arbeidspenger  
   bevisbyreregler, 02/215.  
 urinprøve, kontroll ved avgivelse, 81/157.  
 utdanningslån, rentefritak under soning, 85/50 jf.  
   86/21.  
 utelukkelse fra felles gudstjenester, 90/73 jf.  
   91/20.  
 varetektsinnsattes telefonutgifter, 93/100, 94/155  
   jf. 95/32.  
 visitasjon, 00/175 jf. 01/64.

#### **Festetomt på statsgrunn,**

i Finnmark, jordsalgsmyndighetenes saksbe-  
 handling, 85/145.

#### **Fiske og fiskeoppdrett,**

deltaksregulering,  
   forholdet til tilskottsordninger mot overkapsi-  
   tet, 84/107.  
   forhåndstilsagn om kvote, 97/238 jf. 98/36 og  
   99/36.  
 fastsetting av fiskegrenser i Tanavassdraget,  
   01/235.  
 garantilott,  
   avbrytelse av søknadsfrist, 88/145.  
   begrenset driftsperiode, generelle saksbe-  
   handlingsspørsmål, 85/132.  
   søknadsfrist, bortkommet søknad, 92/145.  
 konsesjon for oppdrett,  
   rettslig klageinteresse, 01/73 jf. 02/61.  
   saksbehandling 84/104, 87/142 jf. 88/21,  
   90/125 jf. 91/21, 90/128, 91/144.  
 kontraheringstilskudd, 98/97.  
 opptak i fiskermanntall, forskjellsbehandling,  
   89/121.  
 Råfisklagets forretningsregler, pålegg til fiske-  
   oppkjøper om betaling av tilleggspris, 87/142  
   jf. 88/21.  
 vilkår for fiskerett i Tanaelva, 94/258.

#### **Folkeregistrering,**

av samboere når den ene er pendler, 99/224.  
 av stortingsrepresentanter, 98/202.b  
 av studenter i utlandet, 89/93.  
 endring av fødselsdato, 95/16 jf. 96/27, 02/203.  
 folke- og bolig telling, opplysningsplikt, 91/77.  
 innsynsrett for forsker, 84/64.  
 registrering av reindriftssamer, 85/75.  
 selvstendig bolig, 99/221, 00/201, 00/203 jf.  
   01/65.  
 skrivemåte på personnavn, 97/203.  
 sperring av adresse, 94/142, 98/207.  
 utlevering til undersøkende journalistisk virk-  
   somhet, 98/128 jf. 99/40.

#### **Folketrygden, se Trykkesaker.**

#### **Forbrukerombudet,**

kompetanse til å innhente opplysninger, mar-  
 kedslovens  
 avgrensning mot prisloven, 79/87.

offentliggjøring av notat før fremleggelse for  
 Markedsrådet, 79/90.

#### **Forbrukerrådet,**

uheldig produktomtale i Forbrukerrapporten,  
 81/143.  
 uttalelse i oppsigelsessak, 84/114.

#### **Foreldelse,**

tilbakebetaling av vann- og kloakkavgift,  
 98/270.

#### **Forenklet forelegg,**

«bøteleggelse på stedet» etter vegtrafikkloven §  
 31b, 79/111.  
 registrering og senere bruk av opplysninger om  
 –, 97/167 jf. 98/35 og 00/38.  
 rutiner ved automatisk trafikk kontroll, 96/184.

#### **Forholdsmessighetsprinsippet**

inndragning av skjenkebevilling, 97/273.

#### **Forhåndsuttalelse,**

om dispensasjon fra hyttebyggingsforbud, 82/94  
 jf. 83/19, 83/118.  
 til pressen i byggesak, 88/153.

#### **Forhåndsvarsel,**

før beslutning om klageprosedyren, 84/115.  
 før gjennomføring av tvangsvedtak, 95/66.  
 før inndragning av skjenkebevilling, 94/242.  
 før revisjon av gatenavn, 86/155.  
 innkalling til fellesmøte, sammenslåing av vil-  
   tområde, 86/129.  
 omfanget av – i reinbeitesak, 79/98.  
 til bortfester i byggesak, 88/159.  
 til jordsøkende nabo ved salg av landbruks-  
   eiendom, 83/113 jf. 85/21.  
 til leieboere ved dispensasjon for etablering av  
   eierleiligheter, 81/116.  
 til nabo og gjenboer ved dispensasjon fra strand-  
   planloven, 81/86.  
 unnlatt overfor elev ved nedsettelse av orden-  
   skarakter, 95/143.  
 unnlatt overfor grunneierlag ved utferdigelse av  
   fiskeforskrifter, 79/97.  
 unnlatt overfor interesserte ved fjerning av lak-  
   setrapp, 83/97.  
 unnlatt overfor lærling ved forlengelse av læreti-  
   den, 82/112.  
 varsel om dokumentasjonskrav for vitnemål ved  
   opptak til høyskole, 99/190.  
 varsel til part om nye opplysninger, 82/110,  
   87/172.  
 ved anmeldelse for overtredelse av lignings-  
   loven, 89/77.  
 ved refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt,  
   96/163.  
 vedtak fattet før utløp av tidsfrist, 97/216.

**Forkjøpsrett, se også Tilleggsjordsaker,**  
*statens* – etter konsesjonsloven,  
 beregningen av tre måneders-fristen, 86/135,  
 89/138.  
 betydningen av plansituasjonen i området,  
 89/135.

betydningen av uriktig faktum, 99/295 jf. 00/49.  
 fristoversittelse, 80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jf. 83/17, 87/153.  
 konkurransesituasjon mellom naboer, boset-  
 tingshensyn, privat forkjøpsklausul, 85/143.  
 landbruksmyndighetenes kompetanse ved salg  
 av bolig på eiendom ervervet i rasjonal-  
 seringsøyemed, 79/53.  
 personlige hensyn til konsesjonssøker, 78/85,  
 97/279.  
 rasjonalisering for kjøper eller jordsøkende  
 nabo, 81/73, 82/70, 97/279.  
 sameie mellom konsesjonssøkere, 87/150.  
 til fordel for forpakter, 88/148.  
 underretning til jordsøkere om forkjøpsfrist,  
 82/73 jf. 83/17 og 85/21.  
 ved overdragelse til forpakter, fastsettelse av  
 pris ved skjønn, 79/49 jf. 81/16.

#### *kommunens*

til leiegårder, formannskapets kompetanse, 87/  
 115 jf. 88/21 og 90/21, 90/115.  
 ubebygd tomt, 93/242.

#### **Formannskap,**

reaksjon mot spredning av opplysninger fra for-  
 mannskapsmøte, 78/112.  
 vilkår for bruk av hasteparagrafen, 90/115.

#### **Forskjellsbehandling,**

båtplassavgift høyere for utenbygdsboende,  
 79/76.  
 dispensasjonspraksis i sak etter kringkastings-  
 loven, 83/90 jf. 84/17.  
 endring av dispensasjonspraksis ved prisstopp,  
 82/103.  
 forskrift om vannavgift, 97/270.  
 i avkjørselssak, 80/85, 83/143.  
 i byggesak, fasadeendring, 83/128.  
 i delingssaker etter jordlova, 02/279.  
 i fradelingssaker etter jordloven, 79/42, 92/154.  
 i konsesjonssak, 92/151.  
 i sak om boplikt, 02/270  
 i sak om dokumentinnsyn, 89/71.  
 i strandplansak, 83/148, 83/152.  
 skattlegging av utdanningsstipend, 83/62.  
 ved fastsettelse av kloakkavgift, 80/88.  
 ved flyttegodtgjøring, 81/134.  
 ved inndragning av førerkort, 79/114.  
 ved inngåelse av legevtales, 85/66.  
 ved kontraktssoning i fengsel, 96/178.  
 ved ligningsverdi for nyoppført bolighus, 79/80.  
 ved lønnsforhøyelse, 86/127, 94/103 jf. 95/31.  
 ved oppføring i fiskermanntall, 89/121.  
 ved skattenedsettelse, 81/127.  
 ved tildeling av kommunal støtte til kommune-  
 styregrupper, 96/43.  
 ved tildeling av mesterbrev, 89/117.  
 ved tildeling av stipend til videreutdanning,  
 95/125.  
 ved ølsalgsbevilling, 84/99.

#### **Forskrift,**

avgjørelser med hjemmel i merverdiavgiftsloven  
 § 70, 00/57.  
 dispensasjon fra -, forvaltningsloven § 40,  
 81/142, 91/127.  
 etablering/utvidelse av fredningszone burde vært  
 behandlet som enkeltvedtak, 78/101, 91/163.  
 forholdet til hjemmelsgrunnet, 78/125, 94/201  
 jf. 95/33.  
 forhåndsvarsel ved utferdigelse av -, 79/97,  
 88/85, 93/184.  
 fremgangsmåten ved utferdigelse av -, 92/120,  
 98/93.  
 ikrafttreden, kunngjøring, 81/125, 89/160,  
 89/162, 98/97, 00/57.  
 kunngjøring ved oppslag, 84/68.  
 opphevelse av ordning med fri skoleskyss, saks-  
 behandlingen, 92/40.  
 tilskuddsordningene i landbruket, 86/120 jf.  
 87/23.

#### **Forurensning, se også Utslippstillatelse,**

fjerning av bilvrak, 94/281.  
 gebyr ved oversittelse av frist for retting, 90/140.  
 innløsning av boligeiendom, 88/172.  
 pålegg om frakopling av septiktank, 87/68.  
 pålegg om oppføring av støyskjerm, 89/177,  
 95/246.  
 tilbakeslag av kloakk i kjeller, 89/181.

#### **Forvaltningens avtaler, se Avtaler.**

#### **Forvaltningsskikk, se God forvaltningsskikk.**

#### **Fosterhjem,**

godtgjøring til fosterforeldre, 85/72, 91/73.

#### **Fredning av kulturminne,**

spørsmål om vedtaket var for restriktivt, 02/326.  
 dispensasjon fra fredningsvedtak, 02/326.

#### **Friluftsliv,**

atkomstavgift til Nordkapp-platået, 92/157,  
 00/265 jf. 02/60.

#### **Fri rettshjelp,**

##### *Fri sakførsel,*

betydningen av EMK, 99/48.  
 dekning av saksomkostningsansvaret etter  
 søknad fra motparten, 98/237 jf. 00/40.  
 erstatningssak mot det offentlige, 92/108,  
 96/30.  
 i avskjedssak, 91/106.  
 i sak om konkursskarantene, 93/188.  
 i sikringssak (ankesak), 96/33, 97/49.  
 i skiftesak, 89/88.  
 Idrettens voldgiftsrett, 98/43 jf. 99/36.  
 «reell interesse» i rettshjelploven § 8 tredje  
 ledd, 93/187 jf. 94/33.  
 rimelighetsvurderingen etter rettshjelploven  
 § 17 annet ledd, 99/246 jf. 00/47.  
 skjønsmessig fastsetting av advokatsalær,  
 klageinstansens  
 overprøving, 87/75 jf. 88/20 og 90/20.  
 ved gjenoptakelse av farskapssak, 92/107.  
 ved statens anke over skjønn, 80/120.

*Fritt rettsråd,*

- i benådningssak, 89/90, 91/104.
- i sak om utvisning fra riket, 82/119.
- i utlendingssak, 90/78, 90/93.
- omgjøring av advokats innvilgelse, 83/55.
- nødvendighetskriteriet i rettshjelploven § 15, 90/78.
- rimelighetskriteriet i rettshjelploven § 13, 82/119.
- sen saksbehandling, 83/56.

**Frister,**

- fristforlengelse ikke reell, 78/60.
- fristoversittelse
- i forkjøpssak etter konsesjonsloven, 80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jf. 83/17 og 85/21.
- ved krav om refusjon for feriegodtgjøring, 89/129.
- ved søknad om fødselsstipend fra Lånekassen, 99/192.
- ved søknad om lønnsrefusjon, 02/302.
- ved søknad om produksjonstillegg i jordbruket, 83/107.
- ved søknad om skoleskyssgodtgjørelse, 89/33.
- meldingsfrist om endring til skade ved klage over karakter, 78/50 jf. 79/10.
- søknadsfrist oversittet i bostøttesak, 78/57.
- vilkår for fristavbrytelse, 88/145, 89/31.

**Funksjonshemmede**

- ansvar for bo- og tjenestetilbudet til funksjonshemmede barn når foreldrene flytter til en annen kommune, 99/197.
- behandlingsreise til utlandet, 97/199.
- tilgang til bibliotek, 95/217.

**Fysioterapeuter,**

- forhåndsgodkjent turnusplass som vilkår for autorisasjon, 87/130 jf. 90/21.

**Fører kort, se Motorvogn.****Gateadresse,**

- revisjon av gatenavn, sletting av korte stikkveger, 86/155.
- søknad om endring av –, 86/151 jf. 87/24.

**God forvaltningsskikk, (Nytt stikkord fra 1994).**

- anonyme kilder, 95/59.
- automatisert saksbehandling i Statens lånekasse for utdanning, 95/51 jf. 96/27, 02/31.
- bruk av standardbrev, 98/114 jf. 99/39.
- dokumentinnsyn/partsoffentlighet
- gransking, 94/44.
- kopi av saksdokumenter sendes parten, 94/81, 95/170.
- foreløpig svar
- byggesak, 02/307.
- forvaltningssaker i politiet, 96/53.
- ligningsbehandling, 94/186, 94/191, 98/107 jf. 99/38, 99/267.
- Statens lånekasse, 97/83.
- Utlendingsnemnda, 02/222.
- Utlendingssak, 94/166.
- forklaringsplikt, 96/204.

fortløpende journalføring, 95/84.

forvaltningens handleplikt

der to offentlige organer har gjort feil i samme sak, 99/77.

gjentatte feil, 94/188, 94/189.

i forhold til uorganisert arbeidstaker ved lønnsforhandling, 94/103 jf. 95/31.

i sak om kilometeravgift, 96/216 jf. 97/34.

journalføring, 95/77.

habilitet ved utveksling av tjenestemenn innen fengselsetaten, 98/75.

innsynsbegjæring, 01/114.

lønnsforhandlinger

forholdet til uorganiserte, 95/119.

masseforvaltning, 02/31.

nedtegning av faktiske opplysninger, 96/204.

offentlig forretningsdrift, 98/284.

offentliggjøring før underretning til part, 94/35.

oppfordring om å trekke klage og søke på nytt, 98/208.

opplysning om faktisk klagerett, 96/63 jf. 98/31.

opplysning om kilde i delingssak (kildevern), 97/106.

organisering av saksbehandlingen «siloordningen», 01/178, 01/180.

prioritering av saker, 01/181.

rett til å få tilsendt kopier av saksdokumenter, 01/246.

retten til å uttale seg

bidragssak, 94/146, 95/163 jf. 96/28.

gransking, 94/35, 94/44.

skolekretsregulering, 94/115.

sletting av ordensstraff, 95/122.

tolkningsuttalelse (lotteriloven § 16), 99/78.

rimeligheten i resultatet

bruk av matrekvisisjon, 95/158.

spørsmålet om å opprettholde rentekrav, 94/223.

saksbehandlingstid

byggesaker, 02/307.

ligningsbehandling, 94/186, 98/107 jf. 99/38.

politiet, 94/54.

trygdesaker, innhenting av nye oppdaterte

opplysninger, 96/35 jf. 97/30 og 98/31.

utvisning av straffedømte utlendinger, 95/183.

skriftlig saksbehandling

bekreftelse av muntlig avgjørelse, 96/180.

innstilling til skatteutvalget, 96/212 jf. 98/32.

tilsettingssaker

begrunnelse for gjentatt utlysning, 94/92.

personlige relasjoner mellom intervjuer og

søker, 94/59 jf. 95/30.

nedtegning av opplysninger, 94/100, 95/61 jf.

97/30.

protokollasjon i tilsetningsrådet, 94/100.

varsel om endret ligningsmessig vurdering,

02/239.

utredningsplikt mht. HIV-positiv søker, 95/61

jf. 97/30.



uheldig praksis ved overføring av bidrag til Island, 97/196.  
 underretning om vedtak til andre enn parten, 01/66.  
 uttalelse til pressen i forbindelse med anmeldelse, 02/79.  
 varsel om endret ligningsmessig vurdering, 02/239.  
 veiledning/informasjon  
 bidrags sak, 94/152.  
 ligningsbehandling, 94/191.  
 saksbehandlers navn nektet oppgitt, 94/190 jf. 95/33.  
 skjerpet veiledningsplikt ved uoversiktlig/komplisert regelverk, 94/249.

### **Gransking,**

fra prismyndighetene, omfang og saksbehandling, 89/73.  
 kommunalt oppnevnt granskingsutvalg, mandat og saksbehandling, 92/139.  
 internt granskingsutvalg oppnevnt av Forsvaret, saksbehandling, 94/35.  
 statens granskingsutvalg for Oslo kommune, saksbehandling, 94/44.

### **Grunnkjøpsobligasjoner, se Ekspropriasjon.**

### **Habilitet,**

for arkitekt med oppdrag å utarbeide forslag til soneplan, 79/95.  
 for avdelingsdirektør i Justisdepartementet med permisjon fra stilling som fengselsdirektør, 98/75.  
 for distriktstannlege i tilsettingssak hvor ektefellen ble tilsatt, 78/22.  
 for fylkesmann som klageinstans når miljøvern-avdelingen har vært involvert i saken, 98/71.  
 for herredsaagronom i delingssak, 84/132.  
 for herredsaagronom i forkjøps sak for bruk han var interessert i, 80/59.  
 for ingeniørfirma som utreder i utslippssak, 84/115.  
 for Justisdepartementet i saker om fri rettshjelp der staten v/departementet er saksøkt, 00/60 og 01/59.  
 for Justisdepartementet ved behandling av søknad om fri sakførsel, 89/61.  
 for kommunal tjenestemann i reguleringssak, 00/64.  
 for kommune ved salg av landbrukseiendom, 98/293 jf. 99/44.  
 for kommuneadvokat og kommunekontorsjef i erstatningssak, 79/68.  
 for kommunestyrerepresentanter med næringsinteresser i området for endret reguleringsplan, 98/63.  
 ved uttalelse i vegsak, 78/103.  
 for medlem av fylkeslandbruksstyret, 02/270.  
 for medlemmer av rådgivende ekspertorgan, 85/88.  
 for medlemmer i klagenemnd, 86/41 jf. 89/16, 91/137, 98/67.

for medlemmer i kommunalt utvalg, 95/70.  
 for personalleder i tilsettingssak, 94/59 jf. 95/30.  
 for skolestyremedlem i tilsettingssak, 82/17, 86/73.  
 for statens prosessfullmektiger, 91/103.  
 for studieleder ved gjentakende vurderinger av om en sykepleierstudent skulle bestå praksisperiode, 01/76.  
 for tjenestemenn i tilsettingssak, 93/43, 97/143.  
 for trygdesjef som hadde uttalt seg i avisartikkel om trygdesøker, 78/103.  
 fremgangsmåten ved avgjørelse av –, 86/73, 95/70.  
 oppnevning av stedfortreder, 79/98.  
 regler for Den norske kirkes lærenemnd, 00/67.  
 ved lovbestemt interesserepresentasjon, 87/69.  
 ved uttalelse fra fylkesutvalg, 99/61.  
 ved vervkombinasjoner, 91/102 jf. 92/20.

### **Havnevesen, se Sjøfart.**

### **Helsepersonell, se også Leger,**

offentlig godkjenning av hjelpepleiere, 91/143 jf. 92/21.

### **Helsetjenester,**

kommunal avtale med privat bedrift om finansiering og fordeling, 00/232.

### **Hjemmehjelp,**

klagerett, klageinstansens kompetanse, 86/79 jf. 87/21.

### **Honoraravgift, se Avgifter.**

### **Hundeavgift, se Avgifter.**

### **Husbanken, se også Bostøtte, Erstatning, etableringslån,**

mangelfull kommunal informasjon, 88/124 jf. 89/18.  
 redusert inntekt på søknadstidspunktet, 82/21.  
 spørsmål om enkeltvedtak og klagerett, 89/58.  
 vedtak bygget på bristende forutsetninger, 82/118 jf. 83/20.

*husbanklån*, behov for formalisering av prioriteringsregler, 88/124 jf. 89/18.

*tilskudd til småhusbygging om vinteren*, søknadsfrist oversittet, mangelfull kunngjøring og veiledning, 79/35 jf. 80/15.

*utbedringstilskudd*, tildelingskriterier, 86/51.

### **Husdyr,**

avliving av hund etter kamphundloven, 99/106.  
 isolering av sauebesetning pga. fare for mædimitte, 80/123.  
 konsesjon, maksimaltall for svineproduksjon, 90/146 jf. 91/21.  
 maksimaltall for verpehøns, 91/147.  
 import, bison, 94/252.  
 tvangsslaktning av bufe, 95/66.

### **Husleieforhold, se Bolig.**

### **Informasjon, se også Veiledning,**

feilinformasjon i tollsak, 86/103 jf. 87/23 og 88/19, 97/261.  
 feilinformasjon om praksiskrav ved opptak til høgskole, 89/41.

mangelfull informasjon som grunnlag for erstatning, 98/224.  
 om ansvarsforhold for pasientskader ved behandlingsreiser til utlandet, 00/185 jf. 02/59.  
 om billettordningen på A/S Oslo Sporveier, 90/116.  
 om dokumentasjonskrav for vitnemål ved opptak til høgskole, 99/190.  
 om endring av betalingsregler for kommunale barnehager, 94/110.  
 om høyeste bud ved salg av fast eiendom, 93/219.  
 om «rimelige skjønnhetshensyn» etter bygningsloven § 74 nr. 2, 81/106.  
 om sammenhengen mellom ulike tilskuddsordninger i landbruket, 87/132 jf. 88/21.  
 om søknadsfrist for fødselsstipend, 99/192.  
 om søknadsfrist for tilskudd til småhusbygging om vinteren, 79/35.  
 om søknadsordningen for bostøtte, 79/37.  
 saksomkostninger ved klage over parkeringsgebyr, 92/116.  
 ved omlegging av eksamensform, 85/40.

#### **Jakt, se Viltsaker.**

#### **Jordlovsaker, se også Tilleggsjordsaker, deling,**

av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.  
 av eiendom på 3 dekar, 80/53.  
 bebygd boligtomt, 82/25.  
 bebygd boligtomt tilhørende tidligere bruker, 80/48.  
 bebygd hyttetomt i utmark, 79/47, 82/24 (nr. 8), 84/131.  
 bebygd hyttetomt på skogseiendom, behov for skogshusvære, 83/111.  
 betydning av tidligere disposisjonsplan, 02/276.  
 boligtomt med isolert og fjern beliggenhet fra hovedbruket, 79/45 jf. 81/15.  
 bruk av jordlovens formålsbestemmelser, 79/45 jf. 81/15, 79/47, 80/45, 80/53.  
 etablering av sameie, 82/63.  
 forholdet til bygningsmyndighetene, oversiktsplaner, 81/65, 81/67, 83/107 jf. 84/18.  
 forskjellsbehandling, 92/154.  
 fradeling av parsell fra statseiendom, 02/279.  
 grunneiers partsstilling, 91/153.  
 hypotetisk begrunnelse for avslag, forskjellsbehandling, 79/42 jf. 80/16.  
 hyttetomter i beiteområde, 83/107 jf. 84/18.  
 innløsning av festetomt, 82/26.  
 i to bruksnummer uten endring i eier- eller driftsforhold, 80/43.  
 kontroll med tomtestørrelse og -behov, 81/64, 82/24 (nr. 7 og 8).  
 krav om bakgrunnsareal pr. hytte, 83/107 jf. 84/18.  
 krav om reguleringsplan, disposisjonsplan, 83/107 jf. 84/18.

krav om reguleringsplan for tilstøtende område, 80/53.  
 lovens delingsbegrep, 82/63.  
 lovens uttrykk «driftsøkonomisk forsvarleg», 83/107 jf. 84/18, 88/146, 93/242.  
 miljøsensyn som avslagsgrunn, 81/67, 81/70, 82/25, 82/67, 83/107 jf. 84/18, 83/111, 84/131, 85/137, 93/242.  
 muligheten for landbruksdrift på tomten, 79/44, 80/53.  
 naboers rettsstilling, 89/81.  
 ombytte av våningshus, 80/50 jf. 81/16, 82/65, 85/139.  
 passivitet fra myndighetene, 79/40, 85/139, 96/258.  
 som ledd i konsesjonsbehandling, 82/70, 82/72.  
 statens umatrikulerte grunn i Finnmark, 81/61.  
 stiftelse av vegrett, hogstrett m.v., 81/58.  
 tidsbegrenset delingssamtykke, 81/63.  
 to eiendommer med egne matrikelnummer, 96/258.  
 tomt for det ene av to våningshus på gårdsbruk, 82/67, 85/139.  
 varigheten av delingssamtykke, 83/112.  
 vilkår om bortfeste i stedet for salg, 78/65 jf. 80/15.  
 vilkår om byggetillatelse, 81/65.  
 vilkår om overdragelse av del av eiendommen, 80/42.  
*jordlovens anvendelse* i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.  
*omdisponering,*  
 av del av bebygd eiendom på 2,7 dekar, miljøsensyn, 81/52.  
 av del av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.  
 av eiendom på 3 dekar, 80/53.  
 av setertomt for hytteformål, uriktig lovanvendelse, 87/147 jf. 88/22.

#### **Kirkelige forhold,**

alkoholfri nattverdvin, 86/48.  
 Den norske kirkes lærenemnd, habilitetsregler, 00/67.  
 flytting av askeurne, gravansvarligs råderett, 02/205.  
 fritak for boplikt for prester, 97/62.  
 omvalg til bispedømmeråd, 00/72.  
 ordinasjonsnektelse, 92/39.  
 plassering og flytting av askeurne, 83/38.  
 prestegjeld, organisering av prestetjenesten, 92/37.  
 registrering av gravansvarlig, 02/205.  
 rett til å opptre som prest, 92/40.  
 utlån av kirkehus til suspendert prest, 89/43.

#### **Kjørelærere,**

tilbakekall av godkjenning, 85/125, 87/126 jf. 88/21.

**Klagebehandling,**

arbeidsgruppe som saksforbereder, partsrepresentasjon, 84/115.  
 avvisning av klage i sosialsak, 95/74.  
 begrenset prøving av skjønnsmessig vedtak, 87/75 jf. 88/20, 87/142 jf. 88/21.  
 endring til skade i klagesak, meldingsfrist, 78/50 jf. 79/10.  
 etter at klagerett var gått tapt, 78/85, 85/145.  
 fullbyrdelse av fengselsstraff før endelig avgjørelse av benådningssøknad, 85/84.  
 fylkesmannens kompetanse til å overprøve planutvalgets vedtak om å gi oppreisning for oversittelse av klagefrist, 98/316.  
 før klagefristens utløp, 79/98.  
 førsteinstansens omgjøringsadgang i klagesak, 89/138.  
 inhabilitet hos saksbehandler i overordnet organ, 01/78.  
 i underinstanser, 78/36, 96/58, 98/160.  
 klage etter begjæring om omgjøring, 82/44.  
 klageinstans for avvisningsvedtak i avkjørselsaker, 83/146 jf. 84/19.  
 klageinstans i naturskadesaker, 84/130.  
 klageinstans ved innsynsbejæring i skolesak, 99/92.  
 klageinstansens forhold til praksis og retningslinjer, 83/143.  
 klageinstansens overprøving av påstand om usaklig forskjellsbehandling, 02/320.  
 klageinstansens overprøving av reguleringsvedtak, 90/182.  
 klageinstansens overprøving i byggesak, 89/151, 99/310 jf. 00/49, 02/322.  
 mangelfull overprøving, 99/92, 99/112, 02/322.  
 mangelfull styring av saksbehandlingen, 85/145.  
 manglende to-instans behandling ved klage, 94/52, 96/172 jf. 97/34, 98/307, 01/78.  
 oppreisning for oversittelse av klagefrist, 01/66, 01/69.  
 praksis ved behandling av klager mot eiendomsmegler, 94/241.  
 realitetsuttalelse fra klageinstans utenfor klagebehandling, 82/62.  
 realitetsvurdering unnlatt i sak om hjemmehjelp, 86/79 jf. 87/21.  
 ugyldig underinstansvedtak, 84/137.  
 underretning om vedtak, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/17, 97/83, 98/75, 02/147.  
 unnlatt behandling av klage, 78/67 jf. 79/10, 90/49.  
 unnlatt vurdering av oppreisning for oversittet klagefrist, 96/138.  
 uten at det forelå formell klage, 99/323.  
 uten holdbart grunnlag i tilsettingssak, 84/25.  
 uten varsel til part, 88/128, 89/79.  
 utforming av konklusjon i klagesaker:  
 omgjøring, opphevelse, avvisning, 85/90.  
 utilstrekkelig grunnlag i karaktersak, 84/34 jf. 85/22.

utsatt iverksetting, jf. forvaltningsloven § 42, 85/154, 86/143, 88/60, 89/51, 90/173, 96/180.  
 utøvelse av organisasjoners klagerett, 95/73.  
 vedtak truffet etter intern delegasjon, instansordningen, 84/132.

**Klagerett (klageadgang),**

*til ombudsmannen,*  
 begunstigende vedtak, 86/79.  
 for jordsøkende nabo i konsesjonssak, 81/72.  
 for kommunestyrerepresentant som var erklært inhabil, 00/278.  
 for rådmann over departementsuttalelse om hans habilitet i vegsak, 78/131.  
*til overordnet forvaltningsorgan,*  
 begunstigende vedtak, 86/79.  
 for bortfester i byggesak, 88/159.  
 for grunneiere i konsesjonssak om utbygging av elv, 87/74.  
 for grunneier i delingssak, privatrettslig forplikt til å fradele, 91/153.  
 for jordsøkende nabo i forkjøps- og konsesjonssak, 80/57, 81/72, 98/290.  
 for kjøper av leilighet i pristaktsak, 81/121.  
 for nabo i delingssak etter jordloven, 89/81.  
 for nabo i konsesjonssak med virkning for hans seterdrift, 81/76.  
 for nabo og gjenboer ved dispensasjon for hyttebygging, 81/86.  
 for odelsberettiget i delingssak, 82/113, 84/135, 87/149.  
 for odelsberettiget i sak om bo- og driveplikt, 97/80.  
 for selger ved avslag på konsesjonssøknad, rettslig klageinteresse, 78/108.  
 for tidligere eier i sak om boplikt for odelservver, 82/114.  
 klageinstansens omgjøring av eget vedtak, 87/177 jf. 88/22.  
 over klageinstansens avvisningsvedtak, 00/54 jf. 01/58 og 02/58.  
 over menighetsrådenes vedtak, 02/130.  
 over spesialundervisningstilbud i barnehage, 00/118.  
 over unnlatt inngripen overfor bedriftservver, 97/77.  
 over unnlatt inngripen overfor forretningsnektelse, 97/74.  
 rettslig klageinteresse, 01/73 jf. 02/61.  
 sakskostnader, 02/223.  
 ved omgjøring av klagevedtak, 98/72.  
*ved avgjørelser i*  
 naturskadesaker, 84/130, 86/81 jf. 87/22.  
 NAVF, 79/104.  
 sak om hjemmehjelp, 86/79 jf. 87/21.  
**Kloakkavgift, se Vann- og kloakkavgift.**  
**Kommunale bedrifter,**  
 A/S Oslo Sporveier, forholdet til forvaltningsloven, 86/84.

**Kommunale lån og stønader**, se også **Husbanken**,

endring av vilkår for egenkapitallån, 88/124.  
 klausul om rentefritak, 92/134, 94/233 jf. 95/33,  
 95/212 jf. 96/29.

**Kommunestyre**,

feil ved varamanninnkalling, omgjøring, 85/115.  
 fylkesmannens legalitetskontroll, 86/27.  
 kommunestyrerepresentanters habilitet ved uttalelse i vegsak, 78/103.  
 mindretallsanke i reguleringssak, 88/169.  
 stemmetallskrav ved uttalelse om valg av skoletomt, 78/113.  
 tildeling av støtte til kommunestyregrupper, 96/43.  
 tolking av vedtak i – om salg av kommunal eiendom, 81/155.

**Kommunestyrevalg**, se **Valg**.**Konsesjon**, se også **Bo- og driveplikt**, **Forkjøpsrett**, **Tilleggsjordsaker**,

avslått etter aksept fra søker på forelagte vilkår, 81/77.  
 avslått fordi det ikke kunne påregnes byggetillatelse, 82/68.  
 avslått fordi kjøper av tomteområde ikke drev utbygging som næring, 86/134.  
 avslått fordi kjøper var utenlandsk statsborger, 88/152.  
 avslått for å opprettholde eiendommen som selvstendig enhet, 90/153.  
 avslått på utilstrekkelig rettslig grunnlag, arealets størrelse for fritidsformål, 78/83, 93/234.  
 avslått ut fra urealiserbare rasjonaliseringsformål, 90/157.  
 eiendomsoverføring i to etapper for å oppnå konsesjonsfrihet, 83/115.  
 jordsøkende nabos rettsstilling, 81/72 jf. 93/231.  
 klagerett for nabo på grunn av virkninger for hans seterdrift, 81/76.  
 klagerett for selger ved avslag på konsesjonssøknad, 78/108.  
 konsesjonsplikt, ikke-håndhevelse av visse konsesjonsregler i landsdelen, uttalelser fra tjenestemann, 78/81.  
 konsesjonsplikt ved gjenerverv, 89/140.  
 konsesjonssøknad som innebærer deling av driftsenhet, saksbehandlingen, 82/70, 82/72.  
 kontroll av konsesjonspliktig virksomhet, 91/151.  
 kontroll med størrelse på fritidseiendommer, 81/79, 93/234.  
 ombudsmannens kompetanse når saken er brakt inn for jordskifteretten, 91/170.  
 personkretsen som kan erverve konsesjonsfritt i odelsfrigjøringssak, 96/256.  
 rettslig klageinteresse for jordsøkende nabo, 93/231, 98/290.  
 sameie i landbrukseiendom, 83/116, 87/150, 88/152.

utvidet konsesjonsplikt for helårsboliger, bolig under oppføring på tidligere ubebygde eiendom, 94/266.  
 hyttepress, 86/138 jf. 89/16 og 90/20, 91/148, 92/151.

hyttetomt, 93/229 jf. 95/30.

**vilkår**,

lemping av vilkår om avståelse av jord til nabo, 00/255.  
 om avståelse av hus på grunn av kulturvern hensyn, 00/256 jf. 01/65.  
 om begrenset yrkesaktivitet utenom bruket, 80/61.  
 om bosetting i kommunen i stedet for på eiendommen, 00/251 jf. 02/59.  
 om bosettingsplikt for uspesifisert sameier, 02/266.  
 om grunnavståing, 80/57, 89/140, 96/251 jf. 97/37.  
 om videresalg av eiendommen innen en bestemt frist (tidsbegrenset konsesjon), 83/116.  
 spørsmål om bortfall som følge av passivitet, 89/143.

**Kringkasting**,

delt opphavsrett til felles fjernsynsproduksjon, 89/44.  
 dispensasjon fra loven, signaler fra OTS-satelliten, 83/90 jf. 84/17.  
 forbud mot annonsefilmer i fjernsyn fra organisasjonene i arbeidslivet, 95/34 jf. 96/27, 97/29 og 98/31.  
 forringet TV-mottaking forårsaket av privat bedrift, 87/98.  
 NRK's forvaltningsrettslige stilling, klageadgang, 92/98.

**Kunngjøring**,

av lokal forskrift, i avis, 81/125.  
 av tilskuddsordningene i landbruket, 86/120 jf. 87/23.  
 om ulovlig eiendomsmegling, Kredittilsynet, 91/98.  
 unnlatt kunngjøring av midlertidig plankrav, 89/160, 89/162.  
 ved oppslag, 84/68.  
 Vinmonopolets annonsering i dagspressen, 86/125.

**Landbruket**, se **Tilskudd til landbruket**.**Legemidler**,

klassifikasjon, 01/228 jf. 02/64.  
 adgang til å vurdere unntak, 98/59.

**Leger**,

avtale med kommunen,  
 plikt til kunngjøring, 85/66.  
 saksbehandlingsregler, 98/58.  
 spørsmål om tildeling av driftstilskudd er enkeltvedtak, 97/64.  
 tildeling av driftstilskudd, 98/101.  
 kravet til skikkethet for leger over 75 år, 89/125.  
 saksbehandlingen ved avgjørelse om kritikk etter

legeloven, 00/153.  
 tilbakekall av autorisasjon, 91/141.  
 tilsynssak, utlevering av pasientjournaler til påtalemyndigheten, 02/196.  
 turnustjeneste som vilkår for autorisasjon, 85/63.

### **Ligning,**

*beskatning av samboere*, 83/61  
*distriktskatteloven*, krav om søknad før investering foretas, 84/72 jf. 85/22.  
*endring av aksjeselskaper med interessefellesskap*, fristberging 02/225.  
 for sent fremsatt klage, 95/199.  
 for sent fremsatt selvangivelse, 00/210.  
*fradrag i inntekt*,  
 besøksreiser til hjemmet, 78/97, 88/94 jf. 89/18.  
 bruk av bil mellom hjem og arbeidssted, 90/102.  
 forskuddsbetalte renter, 88/91.  
 grensen mellom hobby- og næringsvirksomhet, 02/239.  
 privatbil brukt i yrket, 85/105.  
 prosessutgifter, 93/203, 98/246 jf. 99/42.  
 regnskapsmessig avskrevet goodwill, 82/107, 83/65.  
 sjømannsfradrag, 94/201 jf. 95/33.  
 utgifter i forbindelse med doktordisputas, 84/73.  
 utgifter til brukerkurs i EDB, 91/115.  
 utgifter til hobbyvirksomhet, 88/96.  
 utgifter til juridisk bistand ved fastsettelse av barnebidrag, 79/83 jf. 80/16 og 81/16.  
 utgifter til utdanning ved lønn fra arbeidsgiver, 99/263.  
 utgifter til pass av barn delvis dekket ved stønad, 82/108.  
 utgifter til studiereise for språklærer, 79/82.  
*inntektsbeskatning*,  
 av billighetserstatning, 80/91.  
 av ekspropriasjonserstatning for steinuttak, 80/92.  
 av erstatning ved opphør av arbeidsforhold, 85/103.  
 av privat bruk av arbeidsgivers bil, 00/213.  
 av utdanningsstipend, 83/62.  
 skjønnsmessig fastsettelse av inntekt ved honningsalg, 87/101.  
*klassefradrag* m.v. for enslig forsørger ved delt omsorg, 88/99.  
*ligningsdokumenter*, frigivelse i rettsak, 80/93.  
*ligningsverdi*  
 for nyoppført bolighus, forskjellsbehandling, 79/80.  
 for tilbygg (næringsbygg), 99/261 jf. 00/48.  
*skattebegrensning*,  
 liten skatteevne, 96/206.  
*skattemessig bosted*,  
 for fellespendlende ektefeller, 97/256.

*skatteplikt til Norge*,  
 for utenlandsboende sjømann, 90/97 jf. 91/20.  
 for tjenestegjørende personell for folkerettslige organisasjoner i utlandet, 00/205.  
 midlertidig utenlandsopphold, 84/73, 87/100.  
 tidspunktet for -, 88/88, 89/18.  
*sparing med skattefradrag*,  
 frist for kontraktsforlengelse, 84/69 jf. 85/22.  
 bindingstiden brutt ved feil fra bankens side, 89/91.  
*særfradrag*,  
 for forsørgelse av foreldre i utlandet, 79/85.  
 for sykdomsutgifter, 83/64, 92/118, 99/265 jf. 00/48, 02/230.

### **Ligningsbehandling,**

adressering, skattyters krav om annen postadresse enn bopel, 79/87.  
 advarsel fra ligningsnemnd til skattyter for språkbruk, 82/38.  
 anmeldelse for lovovertrjedelse, 89/77.  
 avgjørelse om å frafalle norsk beskatning, 97/255.  
 avskjæring av ulovlig ervervet bevis, 02/233.  
 bankenes opplysningsplikt, 99/250 jf. 00/47.  
 dokumentinnsyn,  
 forholdet til ligningsforvaltningens taushetsplikt, 99/258.  
 skattyters opplysningsplikt, 85/101 jf. 91/20.  
 feil ved ligningen og saksbehandlingssystemer, 94/189.  
 fradrag for utgifter ved pendling fra utlandet, 00/215 jf. 02/60.  
 fristregler for endring av ligning, 02/19.  
 fylkesskattesjefs nektelse av å legge sak frem for fylkesskattestyret, 78/97.  
 innsynsrett i  
 administrasjonens innstilling til nemndene 01/118 jf. 02/61, 01/120, 02/29.  
 ektefelles selvangivelse, 83/46, 85/100.  
 ligningsadministrasjonens initiativkompetanse, 98/246 jf. 99/42.  
 lojalitetsplikt overfor rettskraftig underrettsdom, 88/101.  
 mangelfull informasjon til skattyter, 90/102.  
 mangelfull veiledning, unødvendig skjemabruk, 78/107.  
 passivitet, bortfall av ligningsadgang, 02/244.  
 plikt til å rette opp feil under ligningsbehandlingen, 93/205.  
 rutiner for utsendelse av foreløpig svar, 99/267, 01/193.  
 saksomkostninger på erstatningsrettslig grunnlag, 02/252.  
 saksomkostninger ved administrativ klagebehandling i skattesaker, 78/114, 86/98, 99/268.  
 sen saksbehandling, 94/186, 01/193.  
 skjønnsligning  
 vurdering av lønn, 98/245.  
 vurdering av regnskap, 01/196 jf. 02/63.

spørsmål om fornyet behandling i overligningsnemnd, 90/106.

spørsmål om å få opplyst saksbehandlers navn, 94/190 jf. 95/33.

tap av klagerett, 91/113.

tilleggsskatt, 00/207, 00/213, 02/247.

ulike saksbehandlingsspørsmål, 94/191, 96/204.

utskrivning av skattekort, 94/188.

varslingsfrist etter ligningsloven § 9–7, 01/193.

varsel om endret ligningsmessig vurdering, 02/239.

### Loddtrekning,

som fordelingsprinsipp, kommunal småbåthavn, 85/118.

### Lotterier,

bedriftsidrettslag, 99/290.

godkjenning av utbetalingsautomat, 99/292.

### Luftfart, se også **Motorferdsel**,

endring av innflygingsrutiner, saksbehandlingen, 89/169.

«handlingvirksomhet» på flyplass, 86/122, 93/224.

krav om driftstillatelse for flyfotografering, 98/277.

medisinske krav for luftfartssertifikat, 85/62.

midlertidig tilbakekalling av trafikkflygersertifikat, saksbehandlingen, 89/172.

vandelskrav for privat flygersertifikat, 99/287.

### Lærere,

*administrasjonsgodtgjøring*, 79/26.

*erstatning*, ugyldig arbeidsavtale, 84/32.

*ferierettigheter*,

godtgjøring for adjunkt i videregående skole, 81/33 jf. 82/15 og 83/15.

i forbindelse med repetisjonsøvelse, 83/33 jf. 84/17.

*inntektsfradrag* for utgifter til studiereise for språklærer, 79/82.

*kompetanse*,

dispensasjon fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.

forskrifter til lærerutdanningsloven, 79/31 jf. 81/15.

rettsvilkår, forhold mellom lov og avtale, 83/32 jf. 84/16.

vurdering av utenlandske universitetsstudier, 82/61 jf. 83/17.

*midlertidig tilsetting*, 90/35.

*oppsigelse*,

av inspektør ved omorganisering, 93/59.

*overføring*,

av rektor ved nedleggelse av skole, 89/30.

*tilrettevisning*,

krav til opplysning av saken, 99/94 jf. 00/43.

*tilsetting*,

departementets godkjenningsrett ved stemmelikhet i skolestyre, 79/18.

departementets tilsettingsmyndighet etter grunnskoleloven § 21 nr. 2 «på fritt grunn-

lag», 78/14, 89/19.

forbigåelse av best kvalifisert søker, 94/84, 97/132 jf. 98/34, 99/167.

fortrinnsrett,

for midlertidig tilsatt i grunnskolen, 85/33.

for timelærer i videregående skole, 84/30.

inhabilitet, 94/59 jf. 95/30.

kriterier for utvelgelse til intervju, 98/156 jf. 99/41.

partsoffentlighet i sak om -, 92/22.

praksiskravet i lærerutdanningsloven § 9 nr. 1 ved rektortilsetting, 79/16.

protokollasjon og nedtegninger av opplysninger om søkerne, 94/100.

saken ikke tilstrekkelig opplyst, 91/22, 91/23.

skoledirektørens adgang til å nekte godkjenning etter grunnskoleloven § 21 nr. 2, 80/26.

tilsidesettelse av søker,

til årsvikariat på grunn av innkalling til førstegangstjeneste, 84/20.

til årsvikariat på grunn av påregnet svangerskapspermisjon, hensynet til elevene, 78/16.

*tjenestefrihet*,

forlengelse av – til å omfatte skoleferien, 79/24.

til husbygging for lektor i videregående skole, 81/28.

*trekk i lønn*,

under repetisjonsøvelse, 83/33 jf. 84/17.

*vandelskrav ved tjenestegjøring i fengsel*, 93/178 jf. 96/27 og 99/34.

*virkemiddelordningen for Nord-Norge*, 96/119.

### Lønn,

lønnstillegg til uorganiserte, 95/119.

trekk for premie til fritidsforsikring, 96/111.

### Lønnsgarantidekning,

for daglig leder, 92/149.

nærstående til person med eierandeler, 93/193 jf. 95/30.

overdragelse av krav, 96/250.

### Lånekassen, se **Statens lånekasse for utdanning**.

### Menneskerettigheter,

generelt, 90/22, 98/14, 01/31, 02/17.

EMK art. 6 (1) i sak om fri sakførsel, 99/48.

EMK art. 6, Trygderettens saksbehandlingstid, 96/35 jf. 97/30 og 98/31.

EMK art. 8, retten til familieliv, 01/93.

EMK art. 10, forbud mot annonsefilmer i fjernsyn fra organisasjonene i arbeidslivet, 95/34 jf. 96/27, 97/29 og 98/31.

EMK art. 11, retten til uhindret å stå utenfor organisasjoner/foreninger, 96/41 jf. 97/30, 97/51.

### Merverdiavgift og investeringsavgift, se også

#### Toll,

ansvar for – på frikraft, 81/148.

avgjørelser etter § 70 – forholdet til forvaltningslovens forskriftsbegrep, 00/57.

ettergivelse, 97/262 jf. 98/36, 02/259.  
skip i utenriksfart, etterberegning av investeringsavgift, 00/227.  
tilbakeføring av fradragsført inngående avgift, 94/210.  
tilknytningsavgift for kloakk, 98/271.  
tilleggsavgift, 99/280.

**Miljørett,**

innsyn i skogbruksplaner, 00/76 jf. 01 /59, 02/59.  
krav til konsekvensutredninger i petroleumsvirksomheten etter folkeretten og Grunnloven, 99/50.

**Motorferdsel i utmark,**

eldre funksjonshemmet henvist til leiekjøring, 86/132.  
for næringsfiske, 91/168.  
i nasjonalpark, 89/175.  
i område med etablert leiekjøring, 80/119.  
med fly, funksjonshemmet, 78/129 jf. 79/10.  
på statsgrunn i Finnmark, 84/126.

**Motorvogner, se også Motorvognavgift og toll,**

feilparkering, erstatningskrav etter kondemnering, 92/137.  
fjerning uten varsel, 92/137, 94/281, 00/235 jf. 01/65.  
førerkort,  
godkjenning av førerkort fra EØS-land, 98/48.  
inndragning, 79/112, 79/114, 80/125 jf. 81/16, 88/68, 02/217.  
sperrfrist på grunn av gjentatt promillekjøring, 86/66 jf. 87/21.  
parkeringsgebyr,  
kommunes behandling av søknad om frafallelse, 84/57, 91/137 jf. 92/21.  
tillegg ved overtredelse av parkeringsbestemmelser, 91/121.  
parkeringstillatelse,  
for bevegelseshemmet passasjer, 00/135 jf. 01/63.  
for eldre fører med bevegelseshemmet ektefelle, 87/60.

**Motorvognavgift,**

engangsavgift, ekstinksjon ved godtroerverv, 94/220 jf. 95/33.  
kilometeravgift, 86/107, 96/216 jf. 97/34.  
registreringsavgift,  
tilbakebetaling ved heving av bruktbilkjøp, 83/67 jf. 84/17.  
tiltak mot uriktig innkreving, tilbakebetaling, 84/81.  
utdeling fra uskiftet bo, 80/90.  
Tilleggsavgift, påfylling av diesel på brøytebil, 02/264.  
årsavgift, tilleggsavgift ved for sen betaling, 86/106.

**Motregning,**

i etterbetaling av uførepensjon, 01/154.  
i omsorgslønn for sosialstøtte, 92/56.

i skattetilgodehavende for renovasjonsavgift, 78/97.

i skattetilgodehavende til dekning av sosialhjelpslån, 99/201 jf. 00/46.

**Muntlig konferanse,**

advarsel fra Helsetilsynet, 96/244.  
i toll- og avgiftssaker, 94/56.

**Målform,**

krav om skriftleg svar i målform nytta av den einsskilde, 93/177 jf. 94/33.  
kravet til lærebøker og læremidler på begge målformer, 98/161.  
målbruken i politiet og påtalemakta, 94/62.  
retten til å kreve annet skriftlig opplæringsmål enn vedtatt for skolen, 78/41.

**Naturskade,**

erstatning, forsikring, klageadgang, 84/130, 86/81 jf. 87/22, 95/192, 95/196 jf. 96/28.

**Navn,**

bevilling til foreldres rettsbeskyttede slektsnavn, 80/117.  
krav om kjønnsidentifiserbart fornavn, 95/50.  
kvensk slektsnavn, 02/200.  
skrivemåte i Det sentrale folkeregister, 97/203.  
slektsnavnet Henrikson rettsbeskyttet, 83/49.  
slektsnavn Kinnes/Kines, 85/74.  
tilknytning til slektsnavn, 86/61.

**Offentlighet i forvaltningen,**

generelt, 95/11, 96/68, 98/15, 99/17.  
administrasjonens innstilling i utvalgssak, 97/117.  
arvingers innsyn i uskiftebegjæring med formuesoppgave, 98/138 jf. 99/40.  
banktjenester i kommune, 87/91, 96/94 jf. 97/31.  
betydningen av dom med de samme opplysningene, 02/108.  
bilag i kommunalt internregnskap, 91/95.  
brev fra Forsvarsdepartementet og Sjøforsvarets forsyningskommando til Riksrevisjonen, 94/72.  
brev fra Riksrevisjonen til Forsvarsdepartementet, 93/174.  
brev fra underordnet organ, 92/101, 99/125, 99/127, 01/111.  
brev med tilknytning til budsjettbehandling, 79/92.  
brev mellom organer i et A/S og kommune som eier, 98/123 jf. 99/40  
dokument utarbeidet av særlig rådgivere eller sakkyndige, 99/78, 01/113.  
dokumentasjon om legemidlers bivirkninger, 00/82 jf. 01/60 og 02/59.  
ettergivelse av skatt, 87/89.  
fangstmeldinger fra fiskefartøyer, 97/120.  
forholdet til fremmede makter, 02/119.  
forliksavtale og forliksforhandlinger, 00/78.  
forskers adgang til folkeregisterets flyttemeldinger, 84/64.  
fotografier i politiets passregister, 92/99.

- fotografier utenfor bestemt sak, sikkerhetsmessige hensyn, 82/109.
- fratredelsesavtale for rådmann, 96/77.
- granskingsrapport i tjenestesak, meroffentlighet, 80/97.
- hensynet til rikets sikkerhet, 86/90, 02/119.
- hvordan dokument gjøres kjent, 84/61, 86/85, 86/90, 87/81, 88/73, 99/147.
- høringsuttalelse, 95/86, 02/99.
- infamerende opplysninger i tjenestesak, 89/67.
- innsyn i foredragsmaterieell, 02/104.
- innsyn i menighetsråds møtekart, 00/85.
- innsyn i Produktregisteret, 99/119 jf. 00/43.
- innsyn i rapport fra inspeksjon av dyrevernemnd, 02/108.
- innsyn i Riksadvokatens interne instruksjoner om «utradisjonelle etterforskningsmetoder», 02/112.
- innsyn i salgs- og skjenkesteders omsetning av alkohol, 98/131.
- innsyn i skogbruksplaner, 00/76 jf. 01/59 og 02/59.
- intern oversikt over nordmenn i krigsområde, 90/81.
- interne styredokumenter i tjenestesak, meroffentlighet, 78/36.
- internt dokument sendt sideordnet organ, 95/81, 98/120.
- internt dokument utarbeidet av underordnet organ, 84/63, 92/102, 97/97, 99/125.
- internt dokument sitert i innstilling til fylkesutvalg, 89/70.
- journalføring,  
av telefaks, 00/92.  
brev til politisk ledelse, 95/77.  
brev til Statsministeren, 93/162.  
fortløpende journalføring av dokumenter, 95/84.  
innholdsrubrikken i offentlig journal, 94/64.  
korrespondanse med statsråd, 88/71.  
navn på person- og personlige forhold, 98/133.  
offentlige journaler ved utenrikske fagstasjoner, 93/169.  
praksis i sentraladministrasjonen, 93/164.  
rutinemessig oversendelse til pressen, 99/147.  
Statsministerens kontor, 98/137.  
tidspunktet for fremleggelse av journal for offentlig innsyn, 94/64.
- korrespondanse med utenlandske ambassader, 97/107 jf. 99/35.
- lovens dokumentbegrep,  
bokverk, 84/61.  
foredragsmanuskripter, 99/139.  
private brev, 95/77.  
reglement, 87/81.
- lovens virkeområde,  
Den Norske Opera AS og Den Nationale Scene AS, 99/144.
- energiverk, 95/254.  
kommunal pensjonskasse, 96/71.  
stiftelse, 02/97.
- meroffentlighet,  
for dokument av utenrikspolitisk art, 98/119, 98/120.  
for dokument fra Fiskeridirektoratet til Fiskeridepartementet, 99/127.  
for dokumenter i sak om hjemmeundervisning, 00/80.  
for dokument med opplysninger om faglig uenighet, 97/97.  
for dokument om anmeldelse av straffbare handlinger, 96/85, 00/88.  
for dokument om innsyn i skogbruksplaner, 00/76 jf. 01/59 og 02/59.  
for dokument utarbeidet av særlig rådgivere eller sakkyndige, 99/78.  
for dokument om rettslige vurderinger av utlånsbegjæring fra ombudsmannen, 01/123.  
for dokument utarbeidet av underordnet organ, 01/111.  
for internt dokument fra underordnet organ, 99/125.  
for notat i overvåkingspolitiets arkiv, 99/131.  
for opplysninger om forretningsvilkår og priser, 02/102.  
for organinternt dokument, 98/115 jf. 99/39, 98/117 jf. 99/40, 00/87.  
for regjeringsnotater, 99/141.  
for uttalelser fra et departement til et annet (intern departementshøring), 02/99.  
for vegvesenets brøytekontrakter, 82/38.  
i menighetsrådenes avstemningsresultat ved utnevning av ny biskop, 02/129.  
i Riksadvokatens interne instruksjoner om «utradisjonelle etterforskningsmetoder», 02/112.  
i sak om miljøinformasjon, 99/119 jf. 00/43.  
sikkerhetsinstruks, 96/81.
- møter i folkevalgte kommunale organ, 95/94, 95/96, 97/125, 98/142, 99/149, 99/152, 99/154, 02/138.
- notat vedrørende bomtrålkonsesjon, meroffentlighet, 97/97.
- notat vedrørende Hurumprosjektet, 91/89.
- opplysninger gjengitt i rettsaksdokument, 87/86.
- pressemelding om politianmeldelse, 88/76, 90/85, 94/35.
- rapport om personalforhold ved sykehus, 89/71.
- rapport om samarbeid/ansvarsområder mellom politi og tollvesen, 98/132.
- rapport om sikkerhetsvurdering av Romeriksporten, spørsmål om ulovfestet unntaksrett, 99/112.
- referat fra nordisk helsedirektørmøte, 83/60.
- refusjonskrav for klientopphold, 96/88.
- saksbehandlingstiden for krav om dokumentinnsyn, 95/84, 96/85, 97/120, 99/127, 99/135, 00/75.



- sesjonsplakater, 86/90.  
 skjenkesaker, 98/142.  
 særskilt melding om praktiseringen av offentlighetsloven i kommunene, 01/248.  
 søkerliste i tilsettingssak, 95/92, 96/74, 01/98, 01/102 jf. 02/61, 01/107 jf. 02/61, 02/28, 02/115.  
 tilbud om kjøp av konsesjonskraft, 98/121.  
 tilbud på leveranse til kommune, 89/62.  
 transportavtale, 96/91 jf. 97/31.  
 ugradert artikkelsamling, sikkerhetsmessige hensyn, 81/129.  
 unntak for visse lånesaker, 78/110.  
 utdeling av kommunal kulturpris, 87/82.  
 utkast til befordringsvedtekter for NSB, 95/89.  
 utkast til rapport fra Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane, 02/106.  
 utkast til saksbehandlingsrutiner, 95/81.  
 utleiepris for jaktrett i statsallmenning, 80/99 jf. 83/15.  
 utlevering av dokumenter og opplysninger i konkurranse saker, 01/114.  
 utsatt offentlighet, 78/109, 02/106.  
 utskrift fra taleregistrator i fly, 94/76.  
 uttalelse etter lovbestemt plikt, 94/68.  
 vassdragsregulering, tidspunkt for innsyn, 88/73.  
 vedlegg til utvalgsinnstilling, 99/135.
- Ombudsmannen**, se også **Klagerett**,  
*informasjon om ombudsmannsordningen*, 83/153 jf. 84/19, 84/161.  
*kompetanse, forholdet til,*  
 domstolene,  
 forelegg etter bygningsloven § 114, 82/122.  
 konsesjonssak brakt inn for jordskifteretten, 91/170.  
 saker behandlet av skjønnsrett, 86/157.  
 stevning for overholdelse av søksmålsfrist, 81/159.  
 tinglysingsavgjørelser, 85/165.  
 Forbrukertvistutvalgets vedtak, 83/155.  
 interkommunalt energiverk, 95/248.  
 Kommunal Landspensjonskasse, 78/132.  
 Kommunalt foretak 02/331.  
 kommunalt nettselskap, 01/221.  
 kommunalt oppnevnt granskingsutvalg, 91/170.  
 Kongen, 83/156, 85/164.  
 Ligningslovens frister for endring av ligning, 02/19.  
 Norges Eksportråd, 83/155.  
 Ombudsmannen og menneskerettighetene, 02/17.  
 Private organisasjoner, 98/321.  
 Private organisasjoner og institusjoner på helse- og sosialsektoren, 89/186.  
 Påtalemyndigheten, 01/25.  
 Påtalemyndighetens avgjørelse om dokumentinsyn i straffesaker, 81/159.  
 Riksrevisjonen, 90/202.  
 Råfisklaget, 87/142 jf. 88/21.  
 stevnevitne, 78/131.  
 Stortinget, 84/161, 88/175, 95/9, 96/274, 01/17 og 01/247, 02/331.  
 behandling av billighetserstatningssaker, 01/29, 02/16, 02/332.  
 studentsamskipnader, 79/115, 80/127.  
 Trygderetten, 01/20, 02/20.  
 Utlendingsnemnda, 01/23.  
 virksomheter med forretningsmessig formål, 95/13.  
*saksbehandlingen for ombudsmannen*,  
 begjæring om bevisopptak, 95/248.  
 forvaltningens opplysningsplikt, 97/13.  
 forvaltningsorganer som mener seg fritatt fra å begrunne vedtak som påklages til ombudsmannen, 83/156, 86/116, 87/15, 89/22, 95/248.  
 frafallelse av ombudsmannsklager for å oppnå avtale med kommunekasserer, 83/154.  
 innhenting av uttalelse fra Statens legeråd, 90/200.  
 innsyn i ombudsmannens saksdokumenter, 00/278, 01/14.  
 klagere som ber om konfidensiell behandling, 83/156.  
 mangelfull og misvisende orientering til ombudsmannen, 91/172, 94/100, 99/169.  
 ombudsmannens rett til opplysninger, 01/18, 01/129.  
 oppnevning av sakkyndig i sak om eksamen-skarakter, 92/46.  
 sak med flere private parter, 85/19, 86/158.  
 sak uegnet for klagebehandling,  
 faglig teknisk ekspertise, 88/175, 92/130.  
 privatrettslig innslag og bevisspørsmål, 84/161, 86/158.  
 sen besvarelse av brev fra ombudsmannen, 80/128, 83/79, 83/80, 85/166, 86/159, 87/15, 89/22, 89/82, 94/98, 96/119, 97/195, 99/78.  
 taushetsplikt, 91/171, 00/278.
- Omgjøring**,  
 av advokats innvilgelse av fritt rettsråd, 83/55.  
 av beslutning om utsatt iverksetting, 90/173.  
 av byggetillatelse, 89/145, 93/263.  
 av fordeling av tilleggsjord, 78/85.  
 av forhåndstilsagn om oppholdstillatelse, 78/116.  
 kommunalt oppnevnt granskingsutvalg, 91/170.  
 av fylkesmannens vedtak om reduksjon av refusjonskrav etter sosialtjenesteloven § 5–9, 00/131.  
 av godkjenning av boligbytte, 78/59.  
 av individuelt vedtak om skattefritak, 84/75.  
 av innvilget behandlingsreise til utlandet, 97/199.  
 av kommunestyrevedtak, feil ved varamanninnkalling, 85/115.  
 av påtaleunntatelse til gunst for siktede, 83/50.  
 av reguleringsvedtak ved feil i avgjørelsesgrunnlaget, 95/238.

av tariffstridig arbeidsavtale, 84/32.  
 av tildeling av snøbrøytingsoppdrag, 93/216 jf. 94/34.  
 av tilsetningsvedtak ved feil styresammensetning, 97/143.  
 av tilsetningsvedtak ved inhabilitet, 82/17.  
 av vedtak i byggesak, nabos rettsstilling, 80/103.  
 av vedtak i viltlovsak, 86/83.  
 av vedtak i skattesak, 02/228.  
 av vedtak om drosjeløyve, uriktig faktisk grunnlag, 82/41, 87/125.  
 av vedtak om fordeling av tilleggsjord, 98/292.  
 av vedtak om permisjon, manglende kompetanse, 82/117.  
 av vilkår for oppløsning av borettslag, 82/44.  
 opphevelse av adopsjonsforhold, 85/71.  
 uttrykket «direkte tilgodeser» i forvaltningsloven § 35, 82/44.  
 vedtak av Kongen i Statsråd, 99/95.

#### **Omsorgslønn,**

ansett som lønn, uberettiget motregning, 92/56.  
 etablerte ikke et tilsetningsforhold, 94/230.  
 søknad om, 91/57.  
 søknad om omsorgslønn fremsatt i ettertid, 99/202 og 01/57, 02/186.

#### **Oppholdstillatelse, se Utlendingssaker.**

#### **Oppsigelse, se Tjenestemenn.**

#### **Overformynderi, se også Vergemål.**

samtykke til utbetaling av arveforskudd, 93/94 jf. 94/32.

#### **Parkeringsgebyr, se Motorvogner.**

#### **Partsoffentlighet,**

arvingers dokumentinnsyn i vergemålssak, 97/102.  
 betaling for dokumentkopier, 86/85, 87/85 jf. 89/17 og 90/20.  
 foreldreansvarets betydning for partsstatus etter barnelova § 50, 99/69.  
 granskingsrapport i tjenestesak, innsynsrett for anmelder, 80/97.  
 i anbudssak om tildeling av ambulanseavtaler, 02/86.  
 i ligningssak,  
 forholdet til ligningsforvaltningens taushetsplikt, 99/258.  
 skattyters opplysningsplikt, 85/101 jf. 91/20.  
 i sak om dommerutnevning, 91/91.  
 i sak om forbud mot tilsetningsstoff, 99/66.  
 i sak om hjemmeundervisning, 99/92.  
 i sak om innsettelse i sikkerhetsavdeling i fengsel, 97/93 jf. 98/34.  
 i sak om lønnsopprykk, 93/176.  
 i sak om opptak til skole, 96/60.  
 i sak om trålkonsesjon, 97/97.  
 i sak om vassdragsregulering, 88/73.  
 i sak om vernepålegg etter arbeidsmiljøloven, 87/79.  
 i tilsettingssak,  
 navn på referansepersoner, 89/24.

Norges Eksportråd, 83/155.  
 Oslo Sporveier, 86/84.  
 uttalelser fra kollegaer, 92/22, 95/101.  
 uttalelser fra tillitsvalgte, 87/26.  
 innsynsrett i ektefelles selvangivelse, 83/46, 85/100.  
 interne dokumenter, 99/64 jf. 00/42, 02/133.  
 kopiering og utlån av dokumenter, 86/85, 88/73, 94/81, 95/170, 01/246.  
 meroffentlighet, 97/97, 99/64 jf. 00/42, 02/133.  
 navn på  
 barnevernets kilde, 92/71, 97/104.  
 landbruksmyndighetenes kilde, 97/106.  
 jurymedlemmer ved prøveoppløsning i NRK, 82/41.  
 underskriverne av klage mot lærer, 78/106.  
 opplysning om eget fødselstidspunkt, 85/74.  
 partsbegrepet i forvaltningsloven, 80/97.  
 politiets vakt- og sambandsjournaler, 81/130.  
 privat forslag i regulerings sak, 78/80.  
 psykolograpport i barnefordelingssak, 95/54.  
 sykejournal med fortrolige opplysninger fra tredjemann, 80/97, 01/164.  
 utleiepris for jaktrett i statsallmenning, 80/99 jf. 83/15.  
 ved politianmeldelse, 88/76, 02/135.  
 vegvesenets brøytekontrakter, meroffentlighet, 82/38.

#### **Pasienter, se også Partsoffentlighet, Refusjonskrav, Sykehus,**

retting av sykejournal, 91/55, 97/187 jf. 98/35.

#### **Pensjonsordninger,**

førtidspensjonering av kommunal tjenestemann, 86/32.  
 Statens Pensjonskasse,  
 boliglån, 83/27, 91/37.  
 frafall av foreldelsesinnsigelse, 81/48, 94/141.  
 mangelfull informasjon, 86/34.  
 manglende innmelding, 01/184.  
 medlemskap for engasjementsstilling finansiert under sekkebevilgning, 79/23.  
 medlemskap, spørsmål om innmeldingsdato, 83/31.  
 medregning av kommunal tjenestetid, 82/20 jf. 83/15 og 84/16.  
 tilbakebetaling av for meget utbetalt pensjon, 81/37.  
 underretning til pensjonsberettigede om pensjonsrettigheter, 82/18.  
 utbetaling av restpensjon etter medlemmets død, 80/37 jf. 82/14.  
 tilleggspensjon fra statskassen,  
 informasjon, veiledning, 83/31.  
 konsekvenshensyn, 86/33.

#### **Pensjonsforsikring,**

dispensasjon fra gjenkjøpsforbud, 92/64.

#### **Politi og påtalemyndighet,**

assistanse ved tvangsbehandling av psykiatrisk pasient, 85/59.

beslaglagte penger brukt uten skriftlig samtykke, 84/55.

bistand til gjennomføring av bygningsrådsvedtak, 91/160.

bistand ved saknetmelding og kriminalsak i utlandet, 93/119 jf. 94/32.

dekning av utgifter til privat etterforskning, 97/207.

formløs inndragning av beslaglagte gjenstander, 84/55 jf. 85/22.

henleggelse av anmeldelse uten etterforskning, 95/172.

innsyn i dokumenter utarbeidet i forvaltningen i forbindelse med politietterforskning, 99/117.

krav om opplysning av kildes identitet, 92/103.

notoritet ved underretning om påtalevedtak, 00/25.

offentliggjøring av påtalevedtak, 91/101.

ombudsmannen og forholdet til påtalemyndigheten, 01/25.

overordnet påtalemyndighets adgang til å omgjøre påtaleunntakelse til gunst for siktede, 83/50.

politiarrest

bruk av – ved hovedforhandling, 01/172 jf. 02/63.

dagslys, 02/214.

pågrepelse og innsetting i ventecelle, 86/63, 97/38.

tilsynsråd for politiarrestene, 01/39 jf. 02/61.

ransaking uten rettens samtykke, 80/126.

Riksadvokatens påtalemessige vurderinger, 88/175.

rutiner ved automatisk trafikkontroll, 96/184.

underretning til bistandsadvokat, 87/56 jf. 89/17 og 91/20.

undersøkelser og etterforskning ved saknetmelding, 97/207.

utgifter til «særlig politioppsyn» etter politiloven § 25, 01/167 jf. 02/63.

utgifter til «særlig politioppsyn» etter tidligere politilov § 27, 80/106, 92/129.

#### **Postverket,**

nedleggelse av postkontor, 97/92.

plassering av postkasse, 95/219.

portotakster, refusjonskrav ved utskutt iverksettelse av nye -, 79/75.

urettmessig heving av postgiroutbetalingskort, erstatning, 85/99.

#### **Prisforskrifter,**

anmeldelse for brudd på -, offentliggjøring, 90/85.

endring av dispensasjonspraksis ved prisstopp, forskjellsbehandling, 82/103.

for innskottsleiligheter,

boligselskap fra før borettsloven, 82/22.

dispensasjon, 78/193.

klagerett for kjøper, 81/121.

overgangsordning ved forskriftsendring, 80/86, 81/123.

takst etter forskjellige regler ved bytte av leilighet, 81/124.

takstgrunnlag ved forhøyelse av festeavgift, 78/88.

#### **Produksjonstillegg, se Tilskudd til landbruket.**

#### **Psykisk helsevern, psykisk utviklingshemmede,**

bortvisning fra kommune, 84/97.

ferieavvikling i kontrollkommissjon, overholdelse av tidsfrister, 96/158 jf. 97/33.

generelt om tilsyn med kommunenes tjenesteutøvelse, 98/91 jf. 99/38.

hjelpetilbud i egen bolig, 96/159.

HVPU-reformen,

søknad om etablering i vertskommune, 91/62.

utskrivning fra institusjon til kommunalt bofellesskap, 91/60.

informasjon til pasienter om ombudsmannsordningen, 83/153.

klage over medisinsk mangelfull og inhuman behandling, 81/45.

kravet til forutgående legeundersøkelse, vilkårene for innleggelse, 78/51.

refusjon i dødsbo for utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88, 88/46.

saksbehandlingen ved vedtak om kommunale tjenester, 98/83 jf. 99/37 og 00/38, 99/194.

støttekontakt, 00/133.

telefon- og besøksrestriksjoner under tvangsinnleggelse, 95/49.

tvangsflytting, 95/154.

tvangsmedisinering i institusjon, fylkeslegens klagebehandling, 96/66.

mangelfulle rutiner, 88/41, 89/17.

tvangsmedisinering utenfor institusjon, 85/59 jf. 86/21.

tvangsinnleggelse i psykiatrisk sykehus, innleggelsesbegjæring

fra den sykes «nærmeste», 79/33.

#### **Ransaking, se Politi.**

#### **Refusjonskrav,**

for det offentliges utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88, 88/46.

for fast vegdekke i boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.

for oppholdsutgifter i pleiehjem, tvist mellom institusjonen og de berørte kommuner, 84/95.

for oppholdsutgifter i sykehjem for overbeleggs pasient, 80/35.

for tekniske anlegg basert på avtalerettslig grunnlag, 90/170.

for tilknytning til kommunal vannledning, 78/96, 93/269.

for tomteopparbeidelse basert på avtale, 86/16, 86/148, 87/121.

for utgifter til sosialhjelp i etterbetaling av trygdeytelser, 02/189.

for utgifter til vann og avløp, refusjonspliktig areal, 02/316.

i krav på tilbakebetaling av skatt for ytt sosial-

hjelp, 96/163, 96/168, 96/172 jf. 97/34, 96/175.

overgangen til reglene i loven av 1985, 88/171.

### **Reindrift,**

fradragsberettiget gjeterhytte, 96/213 jf. 99/34.  
mangelfull saksbehandling ved søknad om driftsenhet, 02/296.

produksjonstilskudd, 00/262.

systematisk undersøkelse av praktiseringen av forvaltningsloven i Reindriftsforvaltningen, 02/282.

tap av retten til -, 84/111.

tillatelse til vinterbeiting i annet distrikt, 89/110.

### **Renovasjon,**

avgift for permanent plasserte campingvogner, 91/124.

avgift for ubebygd eiendom, fraflyttet helårsbolig, 83/71, 86/109.

fritak for fastboende i kommunen, 96/229 jf. 97/36.

fritak for renovasjon på grunn av beliggenhet, 84/88 jf. 85/24 og 86/19, 87/13, 95/209 jf. 96/29, 96/228 jf. 97/36.

fylkesmannens godkjenning, formkrav, 83/70.  
kommunens plikter etter renovasjonsordning, 78/97.

områdebestemt unntak, saksbehandlingen, 87/109.

overføring av midler fra renholdsverk til kommunekassen, 87/112.

retningslinjer for deltagelsesplikt, 81/124.

tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelser, 85/110 jf. 86/22.

### **Rente,**

forsinket betaling,

bostyrers salærkrav, 91/139.

eiendomssalg til kommune, 86/110 jf. 87/23.

kommunalt grunnerverv, grunnkjøpsobligasjoner, 82/50, 88/113.

skattekrav, 96/210, 99/271 jf. 00/48 og 01/58.

klausul om rentefritak, kommunalt lån, 92/134, 94/233 jf. 95/33, 95/212 jf. 96/29, 96/238 jf. 98/32.

morarenter tilkjent ved kommunes urettmessige refusjonskrav, 98/231 jf. 99/42.

sakskostnader, – spørsmål om når morarenter begynner å løpe, 02/91.

salg av kommunal tomt, – fra ferdigstilling til avtaleinngåelse, 87/120.

tilbakebetaling av beslaglagt pengebeløp, 99/243.

uriktig innkrevd eiendomsskatt, 79/79.

utgifter for pleiehjemsopphold, 84/95.

ved tilbakebetalingskrav, 88/142 jf. 89/18, 89/92, 93/213, 00/191 jf. 01/65.

### **Rettsgebyr,**

utstedelse av midlertidig reisepass, 86/71 jf. 87/21.

**Retts hjelp, se Fri retts hjelp.**

**Retts hjelpsvirksomhet,**

tillatelse til begrenset --- for skatterevisor, 91/109.

**Røyking, se Tobakkskader.**

**Saksbehandling, se Avisning, Befaring, Begrunnelse, Forhåndsuttalelse, Forhåndsvarsel, God forvaltningsskikk, Habilitet, Klagebehandling, Kunngjøring, Muntlig konferanse, Omgjøring, Partsoffentlighet, Sen saksbehandling, Underretning, Veiledning.**

**Saksomkostninger, Forvaltningsloven § 36,**

ansvar for forhåndsuttalelse, forvaltningsloven § 36 og alminnelige erstatningsrettslige regler, 00/189.

der to offentlige organer har gjort feil i samme sak, 99/77.

endring «til gunst for en part» og «tvist mellom parter» etter § 36, 79/107.

endring «til gunst for en part», opphevelsesvedtak, 89/86.

«feil ved --- avgjøringsgrunnlaget» etter § 36, 82/115, 83/57, 83/59, 92/111, 94/176 jf. 95/32.

feil lovanvendelse i byggesak, 87/91, 95/187.  
forholdet mellom § 36 første og annet ledd, 82/115.

frist for fremsetting av krav, 85/94 jf. 86/21.

i utlendingssak, 90/93.

i ligningssak, 99/270.

i sak for Markedsrådet etter markedsføringsloven § 13, 78/113.

i sak om betaling for sykehjemsopphold, 86/56.  
klageavgjørelse ikke truffet fordi saken falt bort, 84/60.

krav om sakskostnader etter rettsforlik, 01/192.  
manglende underretning om omgjøringssvedtak, 92/109.

«nødvendige» kostnader,

i forbindelse med forutgående domstolsbehandling, 00/197 jf. 01/65.

ved advokatbistand, 81/133, 81/134, 82/116, 83/57, 86/56, 86/89, 90/93.

ved egne undersøkelser, 85/92.

oppreisning for oversittelse av frist, 00/193.

på billighetsgrunnlag, 98/158.

på erstatningsrettslig grunnlag, utenfor § 36, 85/95, 99/240, 00/189, 02/252.

påløpt før formelt vedtak, 81/138, 84/59.

reduksjon av omkostningskrav etter § 36 første ledd, 82/116.

spørsmål om «andre særlige forhold» taler mot dekning av sakskostnader, 98/80.

under administrativ klagebehandling i skattesak, 78/114, 86/98.

underretning om rett til sakskostnader, 85/94 jf. 86/21, 00/193.

utgifter knyttet til å fremme krav om saksom-

kostninger, 00/196.  
 utgifter til omgjøringsbegjæring, 01/192.  
 ved klagesak om betaling av «særlig politiopp-  
 syn», 80/106.  
 ved omgjøring av,  
 forkjøpsvedtak, 81/132, 83/59.  
 hovedplanvedtak for veg, 88/82.  
 konsesjonsvedtak, 91/112.  
 ved omgjøring av tilsetningsvedtak, 80/104.  
 vedtaksbegrepet i § 36, 84/59.

**Samboere,**  
 beskatning, 83/61.  
 boliglån i Statens Pensjonskasse, 83/27.  
 overføring av drosjeløyve ved dødsfall, 83/87.  
 trygd til separert mor, 84/40.

**Samiske spørsmål,**  
 fri sakførsel, sak i tilknytning til reindriftsnærin-  
 gen, 96/30.  
 merverdiavgiftsloven, hytte til bruk i reindrifts-  
 næringen, 96/213 jf. 99/34.

**Sen saksbehandling,**  
 barnevernssaker, 84/45, 91/66.  
 bidragssaker, 88/55 jf. 89/17.  
 byggesaker, 80/128, 81/111, 83/123, 86/143,  
 86/159, 89/82, 98/296, 99/98 jf. 00/43, 01/71,  
 02/307, 01/38 jf. 02/26.  
 fengselssaker, 88/64.  
 foreløpig svar, 99/96, 01/218 jf. 02/64, 02/307.  
 helsesaker, 96/56, 98/106.  
 husbanklån, 88/124 jf. 89/18.  
 konsesjonssaker for fiskeoppdrett, 84/104,  
 91/144.  
 ligningssaker, 94/186, 98/107 jf. 99/38.  
 manglende saksoppfølgingsrutiner, 01/230.  
 merverdiavgiftssak, 01/204.  
 ombygging av kjøretøy, 02/90.  
 oppstilling av spilleautomat, 94/54.  
 reguleringssak, 82/90.  
 reindriftssak, 01/232, 02/296.  
 rettshjelpsaker, 83/56.  
 servering- og skjenkebevillingssaker, 01/39 jf.  
 02/26.  
 sikringssak, 98/210.  
 sosialsaker, 92/61.  
 spesialpedagogisk ressurs, 98/162.  
 straffesak, 87/56 jf. 89/17 og 91/20.  
 støtte til erosjon- og flomsikringstiltak, 01/85.  
 særskilt inntak i videregående skole, 02/146.  
 tildeling av festetomt på statsgrunn, 85/145.  
 tilskudd til jordbruksveg, 87/78 jf. 88/20.  
 toll- og avgiftssaker, 94/56, 97/81, 99/100.  
 trygdesaker, 83/42, 88/38, 96/54, 97/89, 02/27.  
 utlendingssak, 94/166, 01/93, 01/37 jf. 02/27.  
 utsatt behandling i påvente av lovlighetskontroll,  
 01/216.  
 ved underretning om vedtak, 84/65 jf. 85/22,  
 86/17 og 87/17, 94/55, 98/75.  
 åpnings- og skjenketidsak, 01/218 jf. 02/64.

**Sjøfart, Havnevesen,**  
 båt plass, tilsagn fra havnefogd, 87/123.

det offentlige ansvar for isbryting, 86/127.  
 fjerning av privat fortøyningsbøye, 86/127,  
 87/123.

havnestyrets uttalerett ved mulig salg av tomt i  
 havneområde, 88/115.

**Sjømenn,**

forhyringsnektelse, frist for søknad om opp-  
 hevelse, 81/24.

**Skatt, se Eiendomsskatt, Ligning og Ligningsbe-  
 handling.**

**Skattenedsettelse, Ettergivelse,**

ettergivelse av forsinkelsesrenter på forskudd-  
 skatt, 01/189.

ettergivelse av renter på restskatt, 94/197.

ettergivelse av renter og omkostninger, saks-  
 behandlingen og foreløpig svar, 02/258.

ettergivelse av restskatt av billighetshensyn,  
 01/202.

ettergivelse av restskatt, saksbehandlingen, be-  
 grunnelsen, 01/200 jf. 02/64.

for lavt forskuddstrekk, 91/114, 96/212 jf. 98/32.  
 forskjellsbehandling, 81/127.

offentlighet, taushetsplikt i sak om -, 87/89.

retningslinjer for begrunnelse, 86/97.

utgifter til adopsjon av barn fra utlandet, 93/204.

**Skattetrekk,**

anvendt til dekning av kommunal renovasjonsav-  
 gift, 78/97.

nektelse av godskrivning, 95/204, 00/208.

sjømannsfradrag, 94/201 jf. 95/33.

**Skilsmisse, se Ekteskap.**

**Skjemabrev,**

unødvendig skjemabruk, 78/107.

**Skjenkebevilling, se Alkoholomsetning.**

**Skogbruk,**

håndheving av forbud mot blinking og avvirk-  
 ning, 87/155.

regning for skogplanting foretatt uten eierens  
 vitende eller pålegg etter lov, 78/125.

**Skole og universitet,**

*eksamen,*

annulasjon av eksamen, 95/140.

bortvisning på grunn av «fusk eller forsøk på  
 fusk», 92/52.

feilinformasjon om begrensning i adgangen til  
 å ta universitetseksamen, 93/76.

*erstatning,* ved tyveri fra elev, 80/122, 89/84.

*fagprøve* (svenneprøve),

prøvenemndas kompetanse, 90/86.

saksbehandlingen, 85/43, 86/41 jf. 89/16.

*folkehøgskoler,*

departementets ansvar som overstyre, 80/31.

departementets godkjenningsrett ved stemme-  
 likhet i skolestyret, 79/18.

*hjemmeundervisning,* 78/42.

*karaktersaker/evaluering,*

elevrådsarbeid som begrunnelse for nedsatt  
 oppførselskarakter, 81/40.

endring til skade ved klage i -, meldingsfrist,  
 78/50 jf. 79/10, 85/48.

- fritak fra skriftlig karakter i norsk sidemål, 88/62.
- manglende grunnlag for fastsetting av karakter, 98/166.
- nedsatt ordenskarakter  
 på grunn av fusk, 95/143.  
 på grunn av uberettiget fravær, 98/163 jf. 99/41.
- norsk hovedmålseksamen, 92/46.
- praksisperiode, 96/143 jf. 97/33, 01/149.
- standpunkt-karakter, forholdet til forvaltningslovens omgjøringsregler, 94/119 jf. 96/27.
- standpunkt-karakter, klageinstansens kompetanse og saksbehandling, underretning, 84/34 jf. 85/22, 86/40 jf. 87/20, 87/48 jf. 89/17, 96/138.
- standpunkt-karakter, kompetansen til å fastsette tilligger faglærer, 77/59 jf. 78/11.
- veiing mellom to fag, 96/135.
- klasseinndeling*,  
 retten til å tilhøre en klasse, 99/181 jf. 00/44.
- kontingentinnkreving*,  
 til studentorganisasjon, 96/41 jf. 97/30.
- kretsregulering*,  
 saksbehandling, 94/115, 97/159, 98/159.  
 ugyldig forskrift, 02/146.
- mobbing*,  
 skolemyndighetenes oppfølging, 96/131.
- målform*,  
 kravet til lærebøker og læremidler på begge målformer, 98/161.
- overføring av nynorskklasser til annen skole med nynorsk opplæringsmål, 78/41.
- skifte av skriftlig -, ugyldighet pga. misoppfattet foreldremening, 81/42.
- stemmerett ved avstemning om -, 81/44 jf. 82/15 og 84/16.
- nedleggelse av barneskole*,  
 lovlighetskontroll, 98/159.  
 saksbehandling, 84/33, 98/160.
- omlegging av studieopplegg og eksamensform*,  
 informasjon, 85/40.
- opptak (inntak)*,  
 betydningen av bøter ilagt ved forenklet forelegg ved opptak til Politihøgskolen, 97/167 jf. 98/35 og 00/38.
- feilinformasjon om praksiskravet ved Norges Veterinærhøgskole, 89/41.
- fremskutt skolestart, mangler ved saksbehandling, 87/39.
- innføring av skole for 6-åringer, 94/113, 97/151.
- karakter feilført på søknadsskjema av skolelærergiver, 80/30.
- manglende opplysning om ungdomsskoleeksamen, 81/38.
- om tildeling av skoleplass i grunnskolen er enkeltvedtak, 99/55 jf. 00/42.
- overflytting av elev til ny klasse på grunn av disiplinærproblemer, saksbehandlingen, 82/58.
- poengberegning ved fysioterapiskole, 79/32 jf. 80/15.
- regelstrid, departementsforskrifter/lokale forskrifter, 78/39 jf. 81/15.
- retten til å gå på nærmere skole, 00/121.
- søknad om ny praksisperiode, 97/172.
- søknad vurdert på ufullstendig grunnlag, 94/124 jf. 95/32.
- videregående skoler,  
 – fortrinnsrett, særlig behov for tilrettelagt undervisning, 92/43.  
 – kriterier for -, elevenes skoleønske, 87/41, 90/37, 91/40.  
 – inntaksprosedyren, 85/35.
- reglement*,  
 endring av -, distriktshøgskole, 83/35.  
 for videregående skole, 86/37.
- skolebytte*,  
 ved flytting innen kommunen, 89/31.
- skolefritidsordning*,  
 satser, 99/184.
- skolepenger*,  
 for elever i privat videregående skole, 92/54.  
 for elev i ungdomsskole i nabokommunen, 78/45.
- skolerom*,  
 dissentermenighets adgang til å leie, 78/48.
- skyss*,  
 for elever i grunnskolen, 92/40, 01/145 jf. 02/62.  
 for elever i videregående skoler, 87/45, 90/40, 97/162, 99/179, 00/18 jf. 00/111 og 01/63.
- spesialundervisning*,  
 etter grunnskoleloven, 93/69, 93/71, 95/135, 96/129, 99/176.  
 etter opplæringsloven, 00/123, 01/146, 02/153.  
 etter voksenopplæringsloven, 85/38 jf. 86/20, 99/187 jf. 00/44.  
 for gjesteelev, refusjon, 91/43.
- tilskott*,  
 statstilskott til privat skole, 89/35.
- utelukkelse*,  
 fra leirskoleopphold, 91/46.  
 fra undervisning på grunn av røking, 86/37.
- utsatt skolestart*  
 krav om sakkyndig vurdering av skolemodenhets, 97/157.
- utvisning*,  
 utsatt iverksetting ved klage, 88/60.
- Sosialhjelp**, se også **Hjemmehjelp**,  
 bruk av matrekvisisjon, 95/158.
- dekning av utgifter til  
 behandling ved privat institusjon for rusmiddelmissbrukere, 98/190.  
 opphold på privat sykehjem, 95/214.
- dekning av utlegg til nødstiltak til fordel for hjelpeløs, syk person, 79/34 jf. 80/15.

- ettergivelse av sosiallån, 99/207.  
kommunal garanti for opphold på pensjonat, 91/131 jf. 92/21.  
mangelfullt avslagsgrunnlag, 88/41.  
nektelse av adgang til sosialkontorer, 90/48, 98/187.  
refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt, 96/163, 96/169 jf. 97/33, 96/172 jf. 97/34, 96/175, 97/193.  
saksbehandlingen ved vedtak om kommunale tjenester, 99/194.  
søknad om omsorgslønn fremsatt i ettertid, 99/202 og 01/57.  
til fosterforeldre, 91/73.  
til hjemreise for utlending, 84/49.  
vilkår om motretning i skattetilgodehavende av sosialhjelpslån, 99/201 jf. 00/46  
vilkår ved omsorgsarbeid i hjemmet, 92/60.
- Statens lånekasse for utdanning,**  
adgang for elever ved privatskoler til å søke utdanningsstøtte, 94/132.  
barns formue, 97/177, 00/126.  
behandlingsrutiner, søknadsfrist, 86/45, 91/49, 95/51 jf. 96/27.  
behovsprøving mot samboers formue, 98/178.  
borteboerstipend nektet på grunn av tidligere tilstått grunnstipend, 78/46.  
dokumentasjon av sykdom, 96/149.  
ektefelles særreie, 97/177.  
ettergivelse av lån,  
bonusordningen, 93/85.  
omsorg for barn, 85/49.  
formue som stammer fra erstatningsutbetaling, 97/174.  
forskjellsbehandling, 94/127 jf. 95/32.  
fradrag for formue, 98/174.  
fødselsstipend, 91/49, 99/192, 01/151.  
innsnevring av skjønnstema i nærmere regler, 98/171.  
klagebehandling, begrunnelse, underretning, 85/51, 02/177.  
manglende dispensasjonsadgang, 96/150 jf. 98/31.  
rentefritak under soning, 85/50 jf. 86/21.  
risiko for svikt i postgangen, 86/45.  
tilbud om fastrentelån som ikke kom frem i posten, 01/150.  
utenlandsstudent,  
krav om fullstendig yrkes- eller utdanningskompetanse, 84/36, 94/127 jf. 95/32.  
studium allerede påbegynt, 84/38.  
veiledningsplikt, 99/192, 01/151.
- Statens Pensjonskasse, se Pensjonsordninger.**
- Statsborgerskap,**  
bibehold av, 93/117.  
søknad om, mødremelding, 97/223.  
vilkår om «sømeleg» atferd, 83/53, 86/70.
- Stiftelser,**  
endring av vedtekter, 91/261.  
gransking, 00/249 jf. 01/65.
- omdanning, 94/261.
- Strandplansaker,**  
*brygge,*  
til sikring av atkomst, 87/170.  
*dispensasjon,*  
begrunnelse ved avslag, 80/72, 81/87, 87/159.  
etablert hytteområde, planbehovet, 83/148.  
forskjellsbehandling, 83/148, 83/152.  
hyttetilbygg, 81/87.  
krav om konkret vurdering, kommunale retningslinjer for arealbruk, 82/74, 83/152.  
langvarig planarbeid uten resultat, 82/29.  
oppføring av sjøbod, 82/74.  
varslings- og klageregler, 81/86.  
ved langvarig planarbeid, 79/59.  
vilkår om brygge-, båt- og parkeringsplass, 84/158 jf. 85/24.
- endring av plan,*  
for oppføring av hytte, 79/61.  
*vesentlig endring*  
etter strandplanloven § 3 nr. 1,  
omdisponering av uthus til sovehytte, 81/89.
- Strøm, se Elektrisitetsforsyning.**
- Studentsamskipnad,**  
tildeling av studenthybel, 79/115.
- Sykehus og sykehjem, se også Eldre,**  
ansvar for avdød beboers eiendeler, 00/172.  
betaling for kopi av sykejournal, 87/85 jf. 89/17 og 90/20.  
betydning av alder ved spørsmål om transplantasjon, 00/138.  
disponering av kontantytelser fra folketrygden, 96/154, 00/164.  
egenbetaling ved sykehjemsopphold, 86/56.  
egenbetaling ved sykehusopphold, 99/199 jf. 00/45.  
hjerteoperasjon i utlandet, 88/44.  
motsetningsforhold personale/pasient, 86/55.  
pasientrepresentant i styre, suppleringsvalg, 86/55.  
pasientskader,  
behandling av erstatningskrav, 85/61.  
teknisk svikt, 86/53.  
refusjonskrav for oppholdsutgifter for overbeleggs pasient, 80/35.  
tilsynsansvar for Akuttinstitusjonen ved Ullevål sykehus, 99/111 jf. 00/43.  
vederlag for institusjonsopphold, beregningsgrunnlaget, 90/45, 91/53.
- Tannhelsetjeneste,**  
folketannrøkta, rett til fri behandling ved tidligere manglende tannlegekapasitet, 78/55 jf. 83/14.
- Tannleger,**  
reiseogdøtting for tjenestepliktig tannlege, 78/31.
- Taushetsplikt,**  
brev fra Riksrevisjonen til Forsvarsdepartementet, 93/174.  
bruk av ligningsopplysninger i personalsak i

skatteforvaltningen, 93/170 jf. 94/33.  
 erstatningskrav mot arbeidsgiver for brudd på –, 86/93, 93/178 jf. 96/27 og 99/34.  
 for Konkurransetilsynet, 01/114.  
 for leger,  
 for fylkesleger i forbindelse med innstillinger til legestillinger, 99/86.  
 i forhold til søknad om godkjenning av barnehage, 98/233 jf. 00/39.  
 i klagesak til fylkeslegen, 01/164.  
 rekkevidde av samtykke til offentliggjøring, 90/83 jf. 91/20.  
 for medlem av barnevernsnemnd som opptrådte som observatør i barnehagenemnd, 82/110.  
 for offentlig arbeidsgiver overfor privat konsulentfirma, 95/131.  
 for opplysninger om forretningsvilkår og priser, 02/102.  
 for ombudsmannen i klagesaker, 91/171.  
 for psykolog i barnevernsak, 80/95.  
 for sykehuspersonell i samarbeidsmøte med barnevernet, 92/104 jf. 95/30.  
 for tilsettingsorgan om opplysninger om utføringstiltak i stillingssøknad, 99/90.  
 forskers adgang til flyttemeldinger, 84/64.  
 frigivelse av ligningsdokumenter i retts sak, 80/93.  
 i forhold til ektefelles innsynsrett i selvangivelse, 83/46.  
 i forhold til moren i sak om barnefordeling, 80/95.  
 i forhold til overordnet tilsynsorgan, 78/105.  
 innsyn i salgs- og skjenkesteders omsetning av alkohol, 98/131.  
 i sak om ettergivelse av skatt, 87/89.  
 i sak om markedsføringstillatelse for legemiddel, 00/82 jf. 01/60 og 02/59.  
 opplysninger fra forvaltningssak gjengitt i retts saksdokument, 87/86.  
 opplysninger om tidligere straffedommer i tjenestesak, 93/178 jf. 96/27 og 99/34.  
 opplysninger om urettmessig mottatt godtgjørelse, 91/97.  
 politianmeldelse, 88/76, 90/85, 00/88.  
 samtykke til offentliggjørelse, alminnelig kjente opplysninger, 78/103.  
 taushetsplikt i skolen, 02/82.  
 transportavtale, 96/91 jf. 97/31.  
 utlevering av pasientjournaler til påtalemyndighet, 02/196.  
 ved journalføring,  
 navn på person, 98/133.

#### **Telefon,**

kanalantall for manuell mobiltelefon, 88/85.  
 påstand om feilregistrering av tellerskitt, 92/130.

#### **Tilbakebetalingskrav,**

for innbetalt arbeidsgiveravgift, 78/100.  
 for meget betalt  
 avgift til Patentstyret, 98/114 jf. 99/39.

vann- og kloakkavgift, 84/84 jf. 85/24, 91/127, 91/128, 00/232.  
 for meget utbetalt,  
 lønn, 80/25, 86/31, 97/249, 00/93.  
 pensjon, 81/37.  
 produksjonstillegg i landbruket, 88/142 jf. 89/18.  
 trygd, 85/55, 85/57 jf. 87/19 og 88/18, 86/35.  
 for mottatt,  
 bidragsforskudd, 87/54.  
 bostøtte, 99/220.  
 sosialstøtte, 92/56.  
 uhjemlet avgiftskrav, 87/111, 00/191 jf. 01/65.

#### **Tilbakevirkning,**

etterfølgende endring av reguleringsplan, 87/162, 88/157.  
 forhøyelse av kommunale avgifter, regelsituasjonen, 85/110.  
 forhøyelse av vann- og kloakkavgift, 84/83.  
 nedsettelse av barnebidrag, 87/51.  
 tilsetningsvilkår endret etter tilsetningsvedtaket, 88/30.  
 vandelskrav ved autorisasjon av preparant, 88/133.

#### **Tilleggsjordsaker, se også Forkjøpsrett og Konseksjon,**

jordsøkende nabos rettsstilling, 80/57.  
 myndighetenes opptreden ved forespørsel om salg av landbrukseiendom, 82/70, 82/72, 83/113 jf. 85/21.  
 saksbehandlingen 78/85, 80/57, 81/74, 82/70, 98/292, 98/293 jf. 99/44.  
 videresalg av bolig på eiendom ervervet i rasjonaliseringsøyemed, landbruksmyndighetenes kompetanse, 79/53.

#### **Tilsetting, se også Lærere,**

*kunngjøring,*  
 av engasjement som gir fortrinnsrett til ny tilsetting, 80/20 jf. 81/16.  
 deling av stilling lyst ut som helt, 93/57.  
 forbehold i utlysning om tidsbegrensning, 80/16.  
 fravikelse av kvalifikasjonskrav, 83/23.  
 intern, 78/13, 80/20 jf. 81/16.  
 intern fortrinnsrett, 99/172.  
 intern utlysning bare for fast tilsatte, 99/170.  
 spørsmål om fornyet utlysning var saklig motivert, 91/27, 94/92.

#### *saksbehandling,*

anmodning fra departementet om ny behandling i tilsetningsråd, 79/19.  
 begrunnelse ikke reell, 97/140.  
 delegasjon av tilsetningsmyndighet, 84/24.  
 diskriminering av søkere utenfor landsdelen, 90/27.  
 fremgangsmåten ved avgjørelse av habilitetsspørsmål, 86/73.  
 hemmeligholdelse av navn på referanseperson, 99/164 jf. 00/44.



- innhentede opplysninger ble ikke forelagt søker, 94/91, 98/145.
- innstilling,
- ekstern søker utelatt, 90/31.
  - fra interesseorganisasjon, 79/11.
  - opplysninger om de ansattes syn, 92/24.
- intervju
- betydningen av at ekstern, kvalifisert søker ikke inntatt, 98/144.
  - formelt best kvalifiserte ikke innkalt, 00/97 og 01/60.
  - skriftlig referat, 86/73.
- klagebehandling uten holdbart grunnlag, 84/25.
- kollegaers uttalelser burde vært forelagt søker, 92/22.
- kompetanseforholdet mellom administrasjonsutvalg og formannskap, 84/27.
- Likestillingsombudets håndtering av klage i en ikke ferdigbehandlet tilsettingssak, 00/108.
- liste med rangering av kun interne søkere, 93/47.
- mindretallsanke, 79/19.
- nedtegning av opplysninger, 94/100, 95/61 jf. 97/30, 98/155, 99/164 jf. 00/44.
- omgjøring uten klage, 81/131, 84/25, 85/115, 95/108 jf. 97/30 og 97/143.
- omgjøring ved inhabilitet, 82/17.
- oppbevaring av søknader med attester, 94/100.
- protokollasjon i tilsettingsrådet, 94/100.
- saken ikke tilstrekkelig opplyst, 91/22, 91/23, 93/43, 93/51 jf. 95/30, 98/152 jf. 99/41, 00/97 og 01/60, 00/103 og 01/62.
- søknadsfrist og innstillings betydning, 79/11.
- tilsetting i rekkefølge, opprykk for varamann, 82/18, 85/29.
- tilsettingsbrev som bindende tilbud, 95/116.
- tilsettingsorganets plikt til selvstendig vurdering, 87/25, 89/19.
- tilsettingssak stanset, omorganisering, 92/29.
- tilsettingsvilkår endret før tiltredelse, 88/30.
- tjenestemann uten stemmerett i tilsettingsråd, 82/56 jf. 83/17.
- undersøkelse av attester, 83/24.
- utredningsplikt mht. HIV-positiv arbeidssøker, 95/61 jf. 97/30.
- utredningsplikt mht. personlig skikkethet, 89/19, 93/41, 93/43, 98/152 jf. 99/41.
- uttalelser fra tillitsvalgte, 87/26.
- uttalelser som burde vært forelagt søker, 79/11, 96/103 jf. 97/33.
- ved professorat i retts historie, 99/158 jf. 00/43.
- tilsettingsvedtaket,*
- alders betydning, 80/23, 92/24, 97/136, 99/162, 00/100, 00/103 og 01/62, 01/138, 01/142.
- arbeidsløshet, betydning av -, 83/21, 90/27.
- arbeidsmarkedstiltak, betydning av praksis, 86/25.
- familietilsetting, 78/22, 79/20, 84/22.
- forbigåelse av best kvalifisert søker, 78/18, 78/19, 79/15, 79/20, 81/17, 82/51 jf. 83/16, 82/53, 83/20, 83/21, 83/23, 84/22, 84/30, 85/30, 86/23, 88/24, 89/22 jf. 90/21, 90/28, 90/31, 91/27, 92/26, 94/84, 94/88, 97/132 jf. 98/34, 99/164 jf. 00/44, 00/100, 01/138.
- fortrinnsrett,
- for deltidstilsatt til hel stilling, 85/27, 94/86, 96/101 jf. 97/33, 97/129 jf. 98/34, 99/172.
  - for en engasjert i stillingen, 80/20 jf. 81/16.
  - forholdet mellom arbeidsmiljøloven § 67 og § 58 nr. 7, 86/26.
  - for interne deltidsansatte, 99/174.
  - for midlertidig tilsatt, arbeidsmiljøloven § 67 nr. 1, 82/54 jf. 83/17, 85/33.
  - for søkere fra kommunen, 80/19, 86/26, 90/28.
  - for timelærer i videregående skole, 84/30.
  - ved videreføring av arbeidsoppgaver ved omorganisering, 89/24.
- godkjenning retten for kommunen ved tilsetting av barnehagepersonell, 81/20.
- individuell krav på tilsetting i full stilling, 99/174.
- likestilling,
- moderat kjønnskvolter, 93/51 jf. 95/30.
  - plikt til å følge Likestillingsombudets uttalelse, 93/181, 95/105.
  - sterk kjønnspreferering, 86/23.
- lovbestemte kvalifikasjonskrav, 83/26 jf. 84/16, 87/128, 90/35, 99/167.
- midlertidig tilsetting, 95/110, 95/113, 96/97, 97/126.
- sammenlignende kvalifikasjonsbedømmelse ikke foretatt, 80/18, 81/18 jf. 82/14, 92/24, 94/94, 99/169.
- stillingsinnndragning, betydningen av muligheten for -, 80/19.
- stillingsskifte, forbigåelse pga. hyppige -, 78/21.
- tilrettevisning, betydning av, 02/139.
- tilsidesettelse av søker, 98/150.
- til årsvikariat på grunn av innkalling til førstegangstjeneste, 84/20.
  - til årsvikariat pga. påregnet svangerskapspermisjon, 78/16.
  - tiltredelsestidspunktets betydning, 80/18.
  - uriktig faktisk grunnlag, 78/20.
  - uten at angitt grunnlag, 98/148.
  - utenfor landsdelen, 90/27.
  - utenlandsk statsborgerskap, 89/21.
  - utlending, språkkunnskaper, 85/30.
  - velferdsgrunner, 82/17.
- ugyldighet, 82/17, 82/56, 83/24, 84/22, 97/143.
- utenforliggende hensyn, 83/20, 83/21, 84/22, 90/28, 94/98.
- vandel,

- eldre promilledom, 88/24 jf. 92/20.
- forenklet forelegg, 97/171.

**Tilskudd til aviser,**

produksjonstilskudd til dagsaviser, 94/246.

**Tilskudd til kursteder,**

betydningen av sosialkomiteens merknad, 91/54.

**Tilskudd til landbruket,**

- aksjeselskap som forpakter, 02/274.
- endring av administrativ praksis, 87/136.
- endring av regelverket,
  - oppbrukt tildelingskvote, 87/134.
  - sen saksbehandling, 88/139.
- forholdet mellom flere tilskuddsordninger, 85/130, 87/132 jf. 88/21.
- forholdet til forvaltningsloven, kunngjøringsmåten, 86/120 jf. 87/23.
- forventning om tilskudd som følge av uheldig saksbehandling, 88/137.
- kontraktproduksjon av egg, tidspunkt for slakting, 85/130.
- produksjonstillegg,
  - arealvilkår, grunnlaget for nektelse av dispensasjon, 78/127 jf. 79/10.
  - forholdet mellom produksjon og arealgrunnlag, 85/128.
  - forpaktningssavtale må omfatte hele bruket, 83/104.
  - fristoversittelse, 83/107.
  - tilbakebetaling og rentekrav ved feilaktig utbetaling, 88/142 jf. 89/18.
  - to brukere bosatt på samme landbrukseiendom, 96/241.
- tiltak påbegynt før søknaden var avgjort, 87/136, 88/137, 88/139.
- toprisordningen for melk, 93/221, 94/249.
- veganlegg, mangelfulle svarrutiner, 87/78 jf. 88/20.

**Tilskudd til organisasjoner,**

søknad fra menneskerettighetskomite, 90/97.

**Tinglysing,**

- krav om offentlig prioritetsvikelse, 91/157.
- overdragelse i strid med lov, 86/140 jf. 87/24.
- tinglysningsdommerens undersøkelsesplikt, 85/165.

**Tjenestemenn, se også Habilitet, Lærere, Pensjonsordninger, Taushetsplikt, Tilsetting,**

- avskjed,*
  - distriktsjordmor i dobbeltstilling, 81/30.
  - soning av fengselsstraff, 95/128.
- beordringstillegg* for ekstrabetjent i lensmannsetaten, 88/31.
- bindingsforpliktelse* overfor tidligere arbeidsgiver ved stillingsskifte, 81/23, 87/32.
- boliglån* i Statens Pensjonskasse, 83/27.
- boligtilskott* til prest, 81/27.
- boplikt* for lensmann, 92/35.
- bortfall* av godtgjørelse, 96/108 jf. 97/33.
- flyttegodtgjøring,*
  - forskjellsbehandling, 81/134.
  - uklar stillingsutlysning, 79/28 jf. 83/14.

*hovedstillinger,*

- forbud mot å ha to – i statstjenesten, 78/13.
- innsyn* i interne saksdokumenter vedrørende eget arbeidsforhold, 78/36.
- intervjuordning* ved opptak av postelever, 79/31 jf. 80/15.
- krav om lederskifte* som vilkår for økonomisk støtte til bedrift, 88/136.
- ledelsens styringsrett*
  - hvor tjenestemann ønsket overflytting fra en seksjon til en annen, 78/12.
  - ved endring av arbeidsoppgaver, 89/24 jf. 90/21.

*lojalitetsplikt,*

- for ansatt ved rådmannskontor, 96/45.
- for barnevernmedarbeider, 95/43.
- for fylkesveterinær, 78/25.
- for justisråd ved ambassade, 02/22, 02/66.
- for kommunal etatsjef, 91/30.
- for leder av Forbrukerrådets fylkeskontor, 02/22, 02/76.
- for redaktør i direktorat, 85/25.
- for tolk i utlendingssak, 89/56.

*lønn,*

- bortfall av personlige lønnstillegg som følge av tariffrevisjon, 84/28.
- godtgjørelse for vitneoppmøte under permisjon, 96/110 jf. 99/34.
- lønnstillegg til uorganisert, 86/27, 94/103 jf. 95/31.
- lønnstrekk,
  - premie til kollektiv hjemforsikring, 92/34 jf. 94/32.
  - ulovlig fravær, 87/29.
- oppjustering ut fra likhetsbetraktninger, 80/24.
- opplysning i tilsettingsbrev i strid med overenskomst, 79/22.
- overtidsgodtgjørelse for arbeidsleder, 86/29.
- personlig avlønning, tjenestemann i overtallig stilling, 81/25 jf. 82/15.
- tilbakebetaling av for meget utbetalt -, 80/25, 86/31, 97/249.
- trekk i lønn, forhåndsavtaler og feilutbetalinger, 01/129.
- ved utdanningspermisjon, bindingstid og tilbakebetalingsvilkår, 82/57.
- lønnsopplysning* i tilsettingsbrev i strid med overenskomst, 79/22.
- midlertidig tilsetting, 96/97.
- næringsvirksomhet,*
  - ligningssjefs ektefelles rett til å drive -, 78/32 jf. 81/15 og 83/14.
- omorganisering,*
  - avdelingsledere i trygdeetaten, 89/24 jf. 90/21.
  - endret stillingsinnhold, 91/29.
- oppsigelse,*
  - endring av arbeidsoppgaver, 89/24 jf. 90/21.
  - lederskifte som vilkår for økonomisk støtte, 88/136.

manglende oppfyllelse av tjenesteinstruks, 93/64 jf. 95/30.

poststyrer anmodet om å si opp stillingen, 78/13.

*opptak av aspirant* til utenriktjenesten, 85/32.  
*ordensstraff,*

krav til saksbehandlingen, 95/122.

når en tjenestepåtale kan anses som ordensstraff, 97/59 jf. 98/34.

sletting, 95/122.

spørsmål om enkeltvedtak, 97/56, 99/59, 01/133.

*permisjon,*

offentlig verv, 87/29.

omgjøring pga. kompetansemangel, 82/117.

soning av fengselsstraff, 95/128.

ved overgang til ny stilling, 79/20.

*permittering,*

manglende oppfyllelse av tjenesteinstruks, 93/64 jf. 95/30.

*reiseogdtgjøring,*

reisens utgangspunkt, 87/33.

tjenestepliktig tannlege, 78/31.

*stillingsvern,*

ved kommunal overtakelse av privat virksomhet, 91/31 jf. 92/20.

yrkeshemmet arbeidstaker, 92/30.

*stipend,*

til utdanning som helsesøster, 94/95.

til videreutdanning i sykepleie, 95/125.

*suspensjon,*

tilbakevirkning, 93/58.

*særdomstol,*

utskifting av medlem, 91/38.

*tilrettevisning,*

betydning for senere tilsetninger – søknader, 01/135, 02/139.

for brudd på lojalitetsplikt, 85/25, 91/30, 95/43, 96/45.

krav til opplysning av saken, 99/94 jf. 00/43.

*uttalelser til pressen,* 78/25, 78/103, 85/25, 91/97, 95/43, 96/45.

### **Tobakkskader,**

sjenerende røyk fra serveringssted, 94/284.

### **Toll og Innførselsavgift,**

båtmotoravgift på industrimotor, hjemmelsspørsmål, 87/107 jf. 88/20 og 90/21 og 97/29.

båtmotoravgift på marinefartøyer, 00/220.

frist for etterberegning, 88/109 jf. 89/18, 98/250.

innførsel av arvet personbil, 92/120.

innførsel av charterfartøy, 99/272 jf. 00/49.

innførsel av lystbåt, ansvaret i kjøpsituasjon, 85/107.

innførsel av musikkanlegg, etterberegning av særavgift til NRK, 93/208 jf. 94/33.

kosmetikkavgift på hårsjampo, 90/111.

kroppsvisitasjon ved tollundersøkelse, 88/107.

kvantumsgrense ved kjøp av alkoholholdige varer fra «tax-free shop», 83/66.

midlertidig bruk av utenlandsregistrert kjøretøy, gjenutførsel, 89/97, 91/117, 92/111.

ombygging av buss til personbil, 89/102.

ombygging av varebil til personbil, 87/103.

opprinnelsesbevis, tepper innført fra u-land, 82/104.

refusjon av engangsavgift på motorvogn, 94/217.

toll- og avgiftsfritak for brukt personkjøretøy ved flytting til Norge, bil nr. 2, ektefeller, 78/101, 85/107, 98/259 jf. 99/43.

ett års registreringstid før innreise, 01/214.

feil informasjon fra bilorganisasjon, 98/259 jf. 99/43.

feilinformasjon fra folkeregister, 86/103 jf. 87/23 og 88/19, 97/261.

ikke oppfylt fem års registrert utflytting, 96/224 jf. 97/36, 98/254 jf. 99/43, 00/218 jf. 01/65.

omtariifering og etterberegning, 89/94.

politisk flyktning, 86/101 jf. 87/22 og 88/19.

sammenhengende botid i utlandet, 93/211, 01/213.

standardbegrunnelse og andre saksbehandlingsspørsmål, 84/77 jf. 85/23 og 87/18.

to års registreringstid etter innførsel, 00/219.

transportskadet bil byttet, brukstid, 84/80 jf. 85/23.

unntakstilstand i hjemlandet, 84/78 jf. 85/23.

valg av tollsted ved import av bruktbil, 83/65.

### **Tomtetildeling i kommunal regi, se også Anbud og Avtaler,**

fristforlengelse for byggestart ikke reell, 78/60.

krav om deltakelse i kabel-TV anlegg, 87/118.

manglende ferdigstilling av veg, 92/132.

rentekrav for tiden mellom ferdigstilling og avtaleinngåelse, 87/120.

rentetillegg til tilbudsprisen, 80/40.

sammenkobling med avgiftskrav, 83/72.

### **Trossamfunn,**

enerett til navn, registrering, 98/51 jf. 99/37, 98/56 jf. 99/37.

### **Trygderefusjon,**

utelukkelse av produkt, enkeltvedtak, 96/50 jf. 97/31.

### **Trygderetten,**

forholdet til ombudsmannen, 00/277, 01/20, 02/20.

gjenopptagelse av sak etter anmodning fra ombudsmannen, 80/37 jf. 82/14, 81/46, 85/51.

innhenting av nye og oppdaterte opplysninger, 96/35 jf. 97/30 og 98/31.

kompetanse i saker om,

frafall av statens foreldelsesinnsigelse, 81/48 jf. 82/15.

tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd, 85/57 jf. 87/19 og 88/18.

Rikstrygdeverkets adgang til søksmål mot trygdede om Trygderettens kjennelser, spørsmål om lovendring, 78/115 jf. 83/14.

saksbehandlingstid, 80/39, 96/35 jf. 97/30 og 98/31.

**Trygdesaker, se også Barnetrygd og Trygderetten,**

adgang til berostillelse av saker, 98/192 jf. 99/42.

dagpenger under arbeidsledighet, for partreder, 87/37.

dekning av flybilletter, 00/140.

etterbetaling

– av grunnstønad ut over 3 måneder, 88/34

– rentekrav, 98/228 jf. 99/42 og 00/38 og 01/55 og 02/58.

– rentekrav, inflasjonstap, 99/216.

fastsetting av uføretidspunkt, 01/155 jf. 02/62.

forhøyet hjelpestønad, krav til botid, 91/64.

fødselspenger, omsorgspermisjon med lønn for fedre, 87/35 jf. 88/20.

grunnstønad, kravet til dokumentasjon, 02/181.

kontantstøtte, bostedsbegrepet og forholdet til EØS, 02/93.

krigspensjon,

krigsseilersyndromet, 85/51.

mangelfull dokumentasjon av krigstjeneste, 88/37.

medisinsk behandling i utlandet, 84/40, 88/44.

meldingsrutine ved klagers død, 78/55 jf. 80/15.

motregning i etterbetaling av uførepensjon, 01/154.

opphold i opptreningsinstitusjon, 97/195.

opplysningsplikt, 97/91 jf. 98/34.

overgangsstønad, 99/217.

pensjonspoeng for bureiser, 94/198.

saksbehandlingstiden i trygdeetaten, 83/42.

sen oppfølging av trygderettskjennelse, 88/38.

separert mor samboende med mulig barnefar, 84/40.

stansing av ventestønad, krav til aktiv arbeidsøking, 02/190.

tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd, 85/55, 85/57 jf. 87/19 og 88/18, 86/35, 97/253.

trygdeavgift for norsk pensjonist bosatt i Sverige, 98/45.

trygderefusjon for psykologer, 94/137.

underretningsformen ved kortvarig betalingsstans, 87/37.

utestenging fra retten til dagpenger, 98/196.

uttalelser fra trygdesjef i avisartikkel om navngitt trygdesøker, 78/103.

utelukkelse fra retten til å praktisere for trygdens regning, 02/184.

veiledning om valg av gunstigste løsning, 83/41.

virkningstidspunktet for uførepensjon, 80/37.

yrkesskadeerstatning, invaliditetsgrad ved håndskade, 83/40.

**Underholdsbidrag,**

avgjørelsesorganets forhold til partenes påstander m.v., 94/146.

*bidragsforskudd,*

enslig adoptant, 87/56.

etterbetaling inntil tre år, 00/144 jf. 01/63.

etter rettsforlik om bidragsfravall, 80/33.

tilbakebetaling, 87/54.

uriktige eller misvisende opplysninger, 00/144 jf. 01/63.

*bidragsplikt,*

for hjemmeværende kvinne uten egen inntekt, 83/44.

reduksjon i lønn og utbytte fra heleiet aksjeselskap, 99/212.

tilbakebetaling av barnebidrag pga. frifinnelse for farskapet, 01/161.

til barn over 18 år, 92/75.

til fraseparert ektefelle, betydningen av skifteoppgjør, 95/167 jf. 96/28.

ved delt omsorg, 90/56, 93/92, 97/188, 98/181 jf. 99/41, 98/184 jf. 99/41, 99/213 jf. 00/46, 01/162.

*bortfall av -*

lang tid siden fastsettelsen, 91/71 jf. 92/20.

bidragspliktiges betalings-/inntektsevne, 86/60, 87/49.

ettergivelse av bidragsgjeld, 94/152.

*nedsettelse/forhøyelse av -*

fastsetting ved avtale om delt omsorg, 98/186.

på feilaktig grunnlag, 90/59 jf. 91/20.

tilbakevirkning, 87/51, 93/88 jf. 94/32, 94/149, 95/160.

uttalelse fra den annen part, 95/163 jf. 96/28.

praksis ved overføring av bidrag til utlandet, 97/190 jf. 98/35.

rutiner ved innkreving og utbetaling, 88/55 jf. 89/17.

skjønnsmessig fastsetting og barnetillegg i trygdeytelse, 02/195.

uklar hjemmelsanvisning for bidrag til tidligere ektefelle, 84/43.

utredningsplikt, 95/163 jf. 96/28.

ved omorganisering fra ansvarlig selskap til aksjeselskap, 99/209 jf. 00/46.

**Underretning,**

manglende avklaring av vedtak, 02/296.

om klagerett, 96/63 jf. 98/31, 00/149, 02/296.

til advokat i sak om tvangsmedisinering, 96/66.

til bistandsadvokat i straffesak, 87/56, jf. 89/17 og 91/20.

til foreldre i barnevernsak, 91/68.

tvangsvedtak etter dyrevernloven, 95/66.

vedtak i klagesaker, fremgangsmåten, 84/65 jf.

85/22, 86/17 og 87/17, 87/48 jf. 89/17, 88/41 jf. 89/17, 98/75.

vedtak om kortvarig stans av dagpenger, 87/37 jf. 90/20 og 91/20.

vedtak om stansing etter motorkjøretøyavgiftsloven, 96/216 jf. 97/34.

vedtak om særskilt inntak i videregående skole, 02/147.

**Utdanningsstøtte**, se **Statens lånekasse for utdanning**.

**Utlendingsaker**, se også **Statsborgerskap**

*arbeidstillatelse*

midlertidig – etter avslag på søknad om asyl i første instans, 94/168.

*avvisning*,

frist for begjæring om oppsettende virkning av klage, 90/75.

pga. manglende midler, kompetansespørsmål, fengsling, 83/51.

*beslag*, av utlendingers midler, 91/85.

*bosettingsstillatelse*,

opparbeiding av rett må bygge på oppholds- eller arbeidstillatelse uten begrensninger, 94/174.

*bortvisning*, frist for begjæring om oppsettende virkning av klage, 89/51.

*fengsling*,

mistanke om falsk identitet, 97/220 jf. 98/35.

*ombudsmannens forhold til Utlendingsnemnda*, 01/23.

omgjøringsbegjæringer til Utlendingsnemnda, saksbehandlingsrutine, 02/222.

*oppholdstillatelse, innreise til Norge*,

adoptivbarn, 95/181.

aldersgrensen for barn i familiegjenforeningsreglene, 96/187.

barn med en forelder i Norge, 96/190.

enslig eldre mor eller far, 97/210.

etter samlivsbrudd, 91/87.

familiegjenforening etter utvisning fra riket, 02/220.

forhåndstilsagn omgjort etter endret lovforståelse, arbeidstillatelse, 78/116.

foreldre/søster til vietnamesiske barn, 85/81 jf. 86/21, 87/62, 91/82.

fosterbarn, 97/212.

kravet om særlig tilknytning til riket ved familiegjenforening, 99/231.

mindreårig ektefelle, 85/81 jf. 86/21.

mor med en sønn i Norge, søkers hovedtilknytning, 85/82.

opphold i studieøyemed, 00/183 jf. 01/64.

proforma-ekteskap, 93/110 jf. 94/32.

«sterke menneskelige hensyn», 98/213.

søknad på vegne av egne barn/barnebarn, 00/181.

sønn fra tidligere ekteskap, 84/46.

to kvinner med foreldre og søsken i Norge, 92/94.

uriktige opplysninger fra søker, 80/112, 80/115.

*oppholdstillatelse, fortsatt opphold i Norge*, avsluttet utdannings situasjon, 84/48.

dårlig studieresultat, 80/110.

lang oppholdstid m.v., 93/115.

mor med flere barn i Norge, 86/69.

søkers ekteskap med norsk borger, 80/109.

*politisk asyl*,

«15-måneders regelen», 94/171.

bortkommet søknad, 89/50.

faren ved retur, 98/212 jf. 99/42 og 00/38.

iverksetting av utvisningsvedtak, 80/110,

kravet til begrunnelse ved avslag, 89/48.

*saksbehandlingsrutiner*, 99/102.

*tolketjeneste*,

utelukkelse av tolk, 89/56.

*utvisning*,

dom for grov narkotikaforbrytelse, 92/82 jf. 94/32.

effektivering av vedtaket, 93/105 jf. 94/32, 97/216, 98/37 jf. 00/38 og 01/55 og 02/58.

EØS-borger, 00/180.

narkotikaforbrytelser, vurdering av gjentakelsesfare, 00/180.

tidspunktet for avgjørelsen, saksbehandling m.m., 95/183, 97/216.

ulovlig opphold og unndratt seg effektivering, 96/194.

*visumnektelse*,

adgang til å legge vekt på generelle erfaringer med grupper av søkere, 01/182.

forholdet til innvandringsstoppen, mangelfull og for generell begrunnelse, 85/77 jf. 87/19.

generelle uttalelser om hensyn ved myndighetenes skjønnsutøvelse, 92/88.

uriktige opplysninger fra søker, 81/145.

**Utsatt iverksetting**, se under **Klagebehandling**.

**Utslippstillatelse**, se også **Bygningssaker**,

byggepress og hensyn til andre søkere som begrunnelse for avslag, 83/139.

byggepress og oppbrukt utslippskvote, 84/145 jf. 85/24.

industriutslipp i sjøområde (Titania-saken), saksbehandling, vilkår, 84/115.

klart urimelig avslag på søknad om separat utslipp, 89/184.

riving av eldre bolig som vilkår for oppføring av ny, 82/99.

**Valg**,

listeforslag til kommunestyrevalg, 83/81.

pasientrepresentant i sykehjemsstyre, 86/55.

registrering som politisk parti, 01/94 jf. 02/61.

valgbarhet til landbruksnemnd for kommunerevisor, 84/98.

valgbarhet ved kommunestyrevalg, 88/117.

**Vann- og kloakkavgift**,

avgjørelse om å nekte boligabonnerter å betale etter målt forbruk, 98/267.

betaling av tilknytningsavgift som vilkår for byggetillatelse, 87/108.

betaling etter areal eller forbruk – forskjellsbehandling, 97/270.

forskjellsbehandling ved forhøyelse av tilknytningsavgift, 80/88.

fritak, eiendom tilhørende religiøs organisasjon, 91/127.

fritak for hus oppført før avgiftsordningen, 80/89.  
 fritak for tømmingsanlegg for bobiler, erstatning, 96/234.  
 kommunale forskrifter er satt i kraft før kunn-  
 gjøring, 81/125.  
 krav om annen gangs betaling av tilknytningsav-  
 gift, 83/69.  
 krav om formelt pålegg, 93/214 jf. 94/34.  
 overføring av midler fra vannverk til kommune-  
 kassen, 87/112.  
 plikt til å betale – ved eldre avtale om engangs-  
 avgift, 78/95.  
 tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelse, 84/83,  
 85/110 jf. 86/22.  
 tilknytningsavgift,  
 begrepet hus jf. garasje, 96/232.  
 tillegg på grunn av uriktig gebyrreal, 01/220.  
 ved gjenoppføring av bolig, 92/125.  
 ved påbygg og bruksendring, 82/105 jf. 83/20.  
 tilleggsavgift for unnlatt montering av vann-  
 måler, hjemmelsspørsmål, 89/109.  
 tilleggsavgift ved innredning av bestående del av  
 bygning, 94/227.  
 uriktig beregningsgrunnlag, tilbakebetaling,  
 84/84 jf. 85/24, 91/127, 91/128, 98/270.

#### **Vassdrag,**

dokumentinnsyn i reguleringssak, 88/73.  
 fjerning av laksetrapp, saksbehandling, 83/97.  
 frist for konsesjon, 00/260.  
 innløsning av årlige erstatninger, 86/94.

#### **Vederlag for institusjonsopphold,**

egenbetaling ved sykehusopphold, 99/199 jf.  
 00/45.

#### **Vederlag for seter,**

festekontrakt i statsallmenning, 98/294.

#### **Veg,**

##### *avkjørsel,*

alment om regelverket, rammeplaner, klagein-  
 stansens stilling, 83/143, 83/146 jf. 84/19,  
 98/67.  
 avslag uten holdbar hjemmel, 90/193 jf. 91/21.  
 bortfall av tillatelse, hjemmelsspørsmål,  
 82/101.  
 endret bruk, 81/113, 82/101.  
 ny avkjørsel, fjernvirkninger, 79/70.  
 omlegging av avkjørsel, vedtaksform, økono-  
 misk medansvar for myndighetene, 85/163.  
 utvidet bruk,  
 – begrensning av randbebyggelse, hensyn til  
 «myke trafikanter», 80/85.  
 – forskjellsbehandling, 83/143, 89/167,  
 90/197.  
 – hjemmelsspørsmål, 76/110 jf. 78/11, 80/85,  
 82/100.  
 – liten trafikkfare, 84/146.  
 – oppføring av ny bolig og riving av gammel,  
 78/81.  
 – tolking av vegplan, 83/141 jf. 84/19.  
 – vilkår om bruksrett for nabo, 84/148.

##### *byggegrensar,*

manglende individuell vurdering av dispensa-  
 sjonssøknad, 87/166.

*erstatning,* for veggrunn, 90/188 jf. 91/21.

##### *privat veg,*

spørsmål om åpen for alminnelig ferdsel,  
 83/135 jf. 84/18, 84/93, 84/146, 86/114.

vegmyndighetenes adgang til stenging, 79/72.  
*reklameskilt,* «tettbygd strøk» i vegloven § 33,  
 79/73 jf. 80/16.

##### *vedlikehold av*

– bygget med kommunal garanti, 86/114.

##### *vegplan,*

– saksomkostninger ved omgjøring, 88/82.

– tolking, endringer ifm. ekspropriasjon,  
 83/141 jf. 84/19.

*vegstatus,* spørsmål om privat eller kommunal  
 veg, 90/186.

#### **Veiledning,** se også **Informasjon,**

adgangen til å henvise publikum til 815-nummer,  
 01/81.

fra fylkeslegen ved uklar henvendelse, 91/58.

i pensjonssak, 83/31, 86/34.

i sak om betaling for sykehjemsopphold, 86/56.

i sak om bostedsregistrering, 97/201.

i sak om omsorgslønn, 99/202 og 01/57.

i sak om produksjonstillegg i landbruket, 96/241.

i sak om utdanningsstøtte, 99/192.

i trygdesak, 83/41.

– forhold til andre trygdeytelser, 98/194 jf.  
 99/42.

– om forholdet til lotteriloven § 16, 99/78.

– om forvaltningsloven § 36, 99/72.

– utforming av søknad i byggesak, 99/316.  
 ved byggemelding, 81/107.

ved ligningsbehandling, 78/107.

ved søknad om småhusbygging om vinteren,  
 79/35.

#### **Vergemål,** se også **Overformynderi,**

arvingers rett til dokumentinnsyn, 97/102.

##### *hjelpeverge,*

begrensninger i hjelpevergeoppdraget, 96/151.  
 dekning av utgifter, 97/184.

innsyn i opplysninger hos overformynderiet,  
 97/184.

oppnevning av, 93/94 jf. 94/32.

#### **Viltsaker,**

endring av grenser for elgvald, 87/145.

feilskyting under elgjakt, viltloven § 48, 83/99,  
 89/133.

##### *felles viltområde,*

forvaltningsregler for –, 86/83.

sammenslåing til –, 86/129.

jegerregister, bruk av fødselsnummer, 90/152.

subdelegasjon av myndighet fra direktorat til  
 fylkesmann, 87/147.

import, bison, 94/252.

#### **Vinmonopolet,**

annonsering i dagspressen, 86/125.

**Våpenkort,**

tilbakekall, 93/228, 95/177.

**Ytringsfrihet,** 95/34 jf. 96/27, 97/29 og 98/31,  
02/22, 02/66, 02/76.

**Ølbevilling,** se **Alkoholomsetning.**

## Lovregister

### I. Lover

<b>15.4.1687 Norske Lov</b>			
2-3-2 .....	92/39		
2-11-3 .....	89/43		
2-17-1 .....	89/43		
<b>17.5.1814 Grunnloven</b>			
§ 20 .....	85/84		
§ 75 .....	00/220		
§ 96 .....	86/107		
§ 97 .....	85/110 jf. 86/22, 88/133		
§ 100 .....	95/34 jf. 96/27, 97/29, 98/31, 02/22, 02/66, 02/76, 02/79		
§ 110 a .....	96/30, 96/213, jf. 99/34		
§ 110 b .....	99/50, 99/119 jf. 00/43, 00/76 og 01/59		
<b>12.8.1848 jernbaneloven</b>			
§ 2 .....	90/116		
<b>16.5.1860 sunnhetsloven</b>			
§ 3 .....	89/177		
<b>1.7.1887 nr. 5 straffeprosessloven</b>			
§ 91 første ledd .....	83/50		
§ 131 .....	81/159		
§ 221 .....	80/126		
§ 223 .....	80/126		
§ 236 .....	83/51		
§ 280 .....	81/159		
§ 473 .....	85/84		
<b>23.6.1888 nr. 1 om Retten til fiskeri i Tanavassdraget i Finmarkens Amt</b>			
§ 1 .....	94/258 01/235		
<b>3.8.1897 nr. 1 om kirker og kirkegårder</b>			
§ 35 .....	83/38		
§ 37 .....	83/38		
§ 41 .....	83/38		
§ 47 .....	89/43		
<b>19.12.1898 nr. 2 om jordmødre</b>			
§ 12 tredje ledd .....	81/30		
<b>22.5.1902 nr. 10 straffeloven</b>			
§ 39 .....	98/210		
§ 121 .....	87/86		
<b>2.7.1910 nr. 7 om Styret for det indistruelle Retsvern</b>			
§ 15 .....	98/114, jf. 99/39		
<b>18.8.1911 nr. 8 skatteloven</b>			
§ 15 første ledd .....	87/100, 88/88 jf. 89/18		
§ 17 .....	84/73, 87/100, 88/88 jf. 89/18, 90/97 jf. 91/20		
§ 24 annet ledd bokstav a .....	97/256		
§ 26 bokstav r .....	94/198		
§ 37 litra a .....	99/261 jf. 00/48		
§ 41 siste ledd .....	88/91		
§ 42 første ledd .....	80/91, 83/62, 85/103		
§ 42 c .....	00/213		
§ 43 annet ledd .....	99/262		
fjerde ledd .....	80/92		
§ 44 første ledd .....	79/83, 82/107, 85/105, 88/96, 91/115, 93/203, 98/246 jf. 99/42, 99/263		
første ledd, bokstav g .....	79/82, 88/94 jf. 89/18, 00/215 jf. 02/60		
annet ledd .....	92/64		
syvende ledd .....	82/108, 88/99		
åttende ledd .....	84/73		
ellevte ledd nr. 2 ....	84/69 jf. 85/22, 89/91		
syttende ledd .....	94/201 jf. 95/33		
§ 45 .....	02/239		
§ 47 første ledd .....	80/92		
§ 50 annet ledd .....	83/65		
§ 75 første ledd .....	83/61 88/99		
§ 76 .....	79/85		
§ 77 nr. 4 .....	83/64, 92/118, 99/265 jf. 00/48 02/230		
§ 78 nr. 2 .....	96/206		
<b>3.5.1913 om likbrenning</b>			
§ 2 .....	83/38		
<b>13.8.1915 nr. 5 domstolloven</b>			
§ 29 .....	91/38		
§ 52 .....	91/38		
§ 146 .....	88/145		
§ 219 nr. 2 .....	82/46, 83/87		
§ 220 .....	00/243		
§ 225 .....	83/87		
§ 229 .....	89/127		
<b>13.8.1915 nr. 6 tvistemålsloven</b>			
§ 172 .....	00/197 jf. 01/65		
§ 204 .....	80/93		
§ 239 .....	95/54		
§ 437 .....	90/125 jf. 91/21		
<b>21.7.1916 nr. 2 om vidners og sakkyndiges godtgjørelse m.v.</b>			
§ 2 .....	96/110 jf. 99/34		
<b>2.4.1917 nr. 1 adopsjonsloven</b>			
§ 21 .....	85/71		
§ 27 .....	85/71		
<b>1.6.1917 nr. 1 skjønnsprosessloven</b>			
§ 57 .....	83/75 jf. 85/21		
<b>14.12.1917 nr. 16 industrikonsesjonsloven</b>			
§ 20 første ledd .....	88/152		
<b>14.12.1917 nr. 17 vassdragsreguleringsloven</b>			
§ 4 a .....	88/73		
§ 6 .....	88/73		
§ 16 nr. 5 annet ledd .....	86/94		
<b>31.5.1918 nr. 2 ekteskapsloven</b>			
§ 43 første ledd .....	83/44, 91/69		
§ 56 annet ledd .....	84/43		



§ 56 sjette ledd .....	91/71	§ 115 nr. 1 og 2 .....	81/156
31.5.1918 nr. 4 <b>avtaleloven</b>		§ 116 .....	83/97
§ 36 .... 86/110 jf. 87/23, 86/113, 87/118, 89/105		1.3.1946 nr. 3 <b>husbankloven</b>	
26.6.1925 nr. 4 <b>om hundeavgift</b>		§ 15 tredje ledd .....	79/79
§ 1 første ledd .....	79/77 jf. 80/16	24.10.1946 nr. 2 <b>barnetrygdloven</b>	
10.7.1925 nr. 6 <b>om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg</b>		§ 1 .....	00/136 jf. 02/59
§ 10 annet ledd .....	84/98	§ 2 første ledd b) .....	85/53
§ 13 nr. 1 d, annet ledd .....	83/81	§ 11 .....	85/53
9.7.1926 nr. 4 <b>om ansvar for skade på bufe ved hund m.v.</b>		13.12.1946 nr. 22 <b>om krigspensjon for sivile m.v.</b>	
§ 3 annet ledd .....	78/125	§ 1 .....	88/37
5.4.1927 <b>alkoholloven</b>		§ 3 .....	85/51
§ 17 .....	84/99	27.6.1947 nr. 9 <b>sysselsetningsloven</b>	
§ 22 .....	89/113	§ 34 annet ledd .....	87/37 jf. 90/20 og 91/20
§ 24 .... 85/121 jf. 88/18, 89/113, 90/134, 91/138		§ 34 tredje ledd .....	96/58
§ 27 første ledd .....	80/121	14.11.1947 nr. 3 <b>ferieloven</b>	
22.4.1927 nr. 3 <b>vergemålsloven</b>		§ 1 tredje ledd .....	81/33 jf. 82/15 og 83/15
§ 15 .....	93/94 jf. 94/32	§ 6 første og annet ledd 81/33 jf. 82/15 og 83/15	
§ 44 .....	97/184	5.12.1947 nr. 1 <b>boikottloven</b> .....	98/284
§ 56 .....	93/94 jf. 94/32	9.4.1948 nr. 2 <b>losloven</b>	
§ 90 a .....	93/94 jf. 94/32	§ 2 .....	86/127
§ 90 d .....	96/151	28.7.1949 nr. 10 <b>om folketannrøkt</b>	
29.4.1927 nr. 1 <b>legeloven</b>		§ 1 .....	78/55 jf. 83/14
§ 14 første ledd .....	80/97	28.7.1949 nr. 19 <b>om folkehøgskular</b>	
20.5.1927 nr. 1 <b>ektefelleloven</b>		§ 4 .....	80/31
§ 1 annet ledd .....	83/46, 85/100	§ 6 tredje ledd .....	79/18
8.6.1928 nr. 1 <b>om kommunal renholdsavgift</b>		28.7.1949 nr. 26 <b>Statens Pensjonskasse-loven</b>	
§ 1 .....	83/70, 83/71, 84/88 jf. 85/24 og 86/19	§ 6 .....	79/23, 83/31 01/184
8.6.1928 nr. 2 <b>postloven</b>		§ 19 .....	82/20 jf. 83/15 og 84/16
§ 12 .....	85/99	§ 23 første ledd a) .....	86/33
§ 17 .....	85/99	§ 50 første ledd .....	80/37 jf. 82/14
§ 23 .....	85/99	4.11.1950 <b>Den europeiske menneskerettighetskonvensjon</b>	
6.6.1930 nr. 20 <b>forsikringsavtaleloven</b>		art. 3 .....	98/37 jf. 00/38, 01/55 og 02/58
§ 81 b .....	86/81 jf. 87/22	art. 6 (1) .....	96/35 jf. 97/30 og 98/31, 99/48
§ 94 .....	85/61	art. 6 (2) .....	02/79
17.6.1932 nr. 6 <b>om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v.</b>		art. 8 .....	92/82 01/93
§ 2 .....	91/146	art. 10 ... 95/34 jf. 96/27, 97/29 og 98/31, 02/22 02/66	
19.5.1933 nr. 11 <b>særavgiftsloven</b>		art. 11 .....	96/41 jf. 97/30, 97/51
§ 1 .....	87/107 jf. 88/20 og 90/21 og 97/29	8.12.1950 nr. 3 <b>statsborgerrettslova</b>	
§ 4 .....	00/225	§ 1 .....	97/223
7.6.1935 nr. 2 <b>tinglysingsloven</b>		§ 6 første ledd nr. 3 .....	83/53, 86/70
§ 7 fjerde ledd .....	85/165	annet ledd .....	93/117
§ 13 .....	85/165, 86/140 jf. 87/24	§ 8 .....	første ledd 93/117
1.2.1936 nr. 3 <b>om inkasso-, auksjons- og rettshjelpsvirksomhet</b>		14.12.1951 nr. 3 <b>råfiskloven</b>	
§ 6 .....	91/109	§ 4 .....	87/142 jf. 88/21
13.3.1936 nr. 3 <b>politiloven</b>		4.7.1952 nr. 3 <b>tilleggslov til lov om postvesenet</b>	
§ 13 .....	88/24	§ 1 .....	95/219
§ 20 a .....	88/24	21.11.1952 nr. 2 <b>skattebetalingsloven</b>	
§ 27 .....	80/106, 92/129	§ 18 .....	89/92
16.6.1939 nr. 6 <b>husleieloven</b>		§ 20 .....	01/189
§ 2 .....	78/58, 95/154	§ 22 .....	95/204
§ 41 .....	81/115	§ 24 nr. 1 .....	78/97
§ 42 .....	84/94, 94/237	§ 30 .....	99/235 jf. 00/46
15.3.1940 nr. 3 <b>vassdragsloven</b>		§ 31 nr. 1 ... 96/210, 99/271 jf. 00/48 og 01/58, 01/189	
§ 111 .....	00/260		



§ 10 annet ledd .....	81/150, 94/268, 01/244	§ 11 se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
§ 15 .....	80/108	5.4.1963 nr. 10 <b>honoraravgiftsloven</b>	
4.2.1960 nr. 2 <b>borettslagsloven</b>		§ 2 .....	98/109 jf. 99/38
§ 58 .....	89/172	21.6.1963 nr. 17 <b>apotekekloven</b>	
§ 78 .....	82/44	§ 8 .....	87/128
17.6.1960 nr. 1 <b>om rett til fotografi</b>		21.6.1963 nr. 23 <b>vegloven</b>	
§ 15 .....	92/99	§ 1 .....	83/135 jf. 84/18, 84/93, 86/114
16.12.1960 nr. 1 <b>luftfartsloven</b>		§ 5 .....	86/114
§ 55 .....	85/62	§ 11 .....	83/146 jf. 84/19
28.4.1961 nr. 2 <b>psykisk helsevernloven</b>		§ 12 .....	88/82
§ 1 nr. 2 .....	85/59 jf. 86/21	§ 15 .....	90/188 jf. 91/21
§ 2 femte ledd... 85/59 jf. 86/21, 88/41 jf.	89/17	§ 24 .....	90/188 jf. 91/21
§ 5 første ledd .....	95/49	§ 25 .....	86/114, 90/186
§ 5 annet ledd .....	78/51	§ 27 .....	91/120
§ 8 .....	96/158 jf. 97/33	§ 30 .....	87/166
§ 13 første ledd .....	85/59 jf. 86/21	§ 31 .....	89/166
§ 18 .....	78/87, 78/88, 88/46	§ 33 annet ledd .....	79/73 jf. 80/16
§ 21 .....	79/33	§ 40 .....	79/70, 80/85, 81/113, 82/100, 83/141, 83/143, 83/146 jf. 84/19, 84/146, 84/148, 85/163, 89/167, 90/193, jf. 91/21, 90/197, 98/67
12.5.1961 nr. 2 <b>åndsverkloven</b>		§ 41 første ledd 80/85, 82/101, 83/146 jf. 84/19, 84/148, 85/163, 90/193 jf.	91/21
§ 6 .....	89/44	tredje ledd .....	85/163
§ 39 .....	89/44	§ 56 .....	79/72
9.6.1961 nr. 1 <b>våpenloven</b>		6.3.1964 <b>om laksefisket og innlandsfisket</b>	
§ 10 første ledd .....	93/228, 95/177	§ 68 .....	91/163
9.6.1961 nr. 24 <b>naturskadeloven</b>		29.5.1964 nr. 1 <b>namnelova</b>	
§ 9 .....	95/196 jf. 96/28	§ 7 .....	83/49, 85/74
§ 21 .....	84/130	§ 9 .....	80/117, 86/61 02/200
16.6.1961 nr. 15 <b>grannelova</b>		§ 15 nr. 1 .....	95/50
§ 2 .....	88/166, 89/177	5.6.1964 nr. 2 <b>om sosial omsorg</b>	
8.6.1962 nr. 4 <b>husdyrloven</b>		§ 3 .... 84/49, 88/41, 90/45, 91/53, 91/73, 91/131, 92/60, 95/214	
§ 3 første ledd .....	80/123	§ 5 .....	84/95
§ 8 .....	94/252	§ 13 .....	90/48
22.6.1962 nr. 8 <b>ombudsmannsloven</b>		§ 16 a .....	84/49
§ 3 .....	87/142 02/331	§ 17 .....	84/95
§ 4 første ledd .....	78/132, 79/115, 80/127, 83/115, 89/186, 91/170, 95/13, 98/321, 01/221 02/331	§ 18 nr. 1 .....	82/62
a) .... 84/161, 95/9, 96/274, 01/247 og 01/17, 01/29		nr. 2 .....	84/49, 86/79
b) ..... 78/131, 83/156, 85/165, 86/70, 91/170		19.6.1964 nr. 14 <b>arveavgiftsloven</b>	
c) ..... 81/159, 82/122, 83/155, 85/165, 86/157		§ 4 første ledd bokstav b .....	98/265
d) .....	90/202	§ 7 annet ledd .....	01/205, 01/207 jf. 02/164
f) .....	85/112 jf. 86/22	§ 8 tredje ledd .....	84/82, 90/108 98/262
§ 6 første ledd .....	78/131, 81/72, 86/79 00/278	§ 14 .....	98/262
tredje ledd .....	83/153 jf. 84/19, 86/157	§ 15 .....	97/267
fjerde ledd 84/161, 86/157, 86/158, 88/175, 90/202, 96/274		§ 16 .....	97/267
§ 7 .....	00/20, 01/18	§ 22 .....	98/266
første ledd .... 79/117, 86/116, 87/15, 89/22, 94/100, 97/13, 99/169, 01/123, 01/129		§ 34 .....	98/266
tredje ledd .....	83/156, 84/161, 87/15	§ 46 annet ledd .....	01/210
§ 9 første ledd (gammel) .....	91/171, 00/278	12.3.1965 <b>om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke</b>	
§ 9 første ledd (ny) .....	01/14	§ 2 .....	84/126, 85/145
§ 10 annet ledd «klart urimelig» .. 78/46, 78/72, 78/75, 78/93, 78/129, 79/35, 79/49, 80/33, 80/53, 80/68, 80/97, 81/50, 81/52, 81/77, 81/127, 82/57, 84/40, 85/139, 85/156, 86/103 jf. 87/23 og 88/19, 87/60, 89/184, 01/154		21.5.1965 <b>skogbruksloven</b>	
«begrunnet tvil» .....	92/46	§ 21 .....	87/159
		18.6.1965 nr. 4 <b>vegtrafikkloven</b>	
		§ 5 .....	87/60
		§ 8 .....	87/60



- § 2 første ledd a), b) og c) 78/101, 80/99  
j. 83/15, 81/130, 82/38, 83/35,  
84/33, 84/59, 84/126, 85/69, 85/145,  
86/48, 86/81 j. 87/22, 86/120 j.  
87/23, 86/155, 87/45, 87/109, 87/142  
j. 88/21, 88/60, 88/76 j. 89/18,  
88/82, 88/136, 87/58, 90/51, 90/64,  
91/46, 91/160, 91/163, 92/40, 93/216  
j. 94/34, 93/224, 94/115, 95/219,  
96/45, 96/50 j. 97/31, 96/143 j.  
97/33, 97/62, 97/64 j. 99/35, 97/69  
j. 98/34, 97/74, 97/77, 97/102,  
99/14, 99/53, 99/55 j. 00/42,  
99/292, 00/57, 00/161, 01/85,  
01/149, 02/86 02/135
- e) . 80/57, 80/99 j. 83/15, 80/103, 81/72,  
81/116, 82/58, 85/53, 86/122,  
86/129, 87/145, 88/159, 91/153  
annet ledd ..... 91/30, 93/176, 97/56,  
97/59 j. 98/34, 99/59, 01/133  
tredje ledd ... 83/146 j. 84/19, 85/90, 85/91
- § 3 annet ledd ..... 85/60
- § 4 første ledd ..... 87/86
- § 6 00/22, 01/200 j. 02/64
- første ledd ..... 78/22, 78/103, 79/95,  
86/41, 87/69 02/115
- annet ledd ..... 78/103, 79/68, 80/59,  
84/115, 84/132, 85/88, 86/41,  
89/61, 91/102, 93/43, 94/59  
j. 95/30, 95/70, 98/63, 98/75,  
99/61, 00/60, 00/64, 00/67, 01/76,  
02/270 02/310
- § 8 ..... 86/73, 95/70
- § 9 ..... 79/98
- § 10 ..... 79/68, 79/95, 84/115, 86/41, 91/103
- § 11 ..... 81/107 j. 82/16, 82/20, 83/31,  
83/123, 88/109 j. 89/18, 92/116,  
97/201, 98/194 j. 99/42, 98/224,  
99/78, 99/192, 99/202, 99/316, 00/144,  
00/185, 01/81, 01/178, 01/180, 01/204 02/296
- § 11 a ... 84/104, 85/166, 87/15, 87/78 j.  
88/20, 88/64, 88/124 j. 89/18,  
89/82, 90/72, 91/144, 94/55,  
94/166, 96/53, 96/54, 96/56,  
96/58, 97/12, 97/81, 97/83,  
97/89, 98/106, 98/210, 98/296,  
99/96, 99/100, 99/102, 00/178,  
01/85, 01/204, 01/216, 01/218  
01/230, 01/232, 02/25, 02/147,  
02/90, 02/222, 02/296 02/307
- § 11 c (se også § 22) .... 96/244, 98/155, 98/187
- § 12 ..... 86/85, 87/111, 92/66, 96/66
- § 13 ..... 87/86, 88/76 j. 89/18, 89/70,  
90/81, 90/85, 91/97, 93/170 j. 94/33,  
93/174, 95/131, 96/77, 96/88, 96/91  
j. 97/31, 96/94 j. 97/31 97/117,  
98/131, 98/133, 99/90, 99/135, 00/76,  
01/59 j. 02/59, 00/88, 02/82 02/102
- § 13 a ..... 89/71
- § 13 b 88/76 j. 89/18, 93/178 j. 96/27 og  
99/34, 99/86, 02/135 02/196
- § 13 f ..... 82/110
- § 15 ..... 89/73
- § 16 første ledd ... 82/58, 82/112, 84/115,  
85/53, 86/129, 87/145, 88/159,  
95/66, 95/143, 97/216, 99/190  
annet ledd ..... 79/98, 82/58  
tredje ledd ... 88/49, 88/128, 94/242, 96/163
- § 17 første ledd . 78/21, 79/11, 81/107 j.  
82/16, 82/112, 83/97, 85/53, 85/119,  
85/121 j. 88/18, 85/132, 86/76 j.  
87/21, 86/129, 87/25, 87/136, 88/76,  
88/109 j. 89/18, 88/159, 89/19,  
90/134, 90/182, 91/22, 92/22, 92/66,  
95/61 j. 97/30, 95/143, 95/163 j.  
96/28, 95/227, 97/91, 97/132,  
j. 98/34, 97/195, 99/66, 99/77,  
99/324 j. 00/49 02/326
- annet ledd 82/58, 82/110, 85/119,  
95/54, 95/101, 98/145, 98/152, j. 99/41 02/326
- tredje ledd 81/107 j. 82/16, 84/115,  
87/172, 89/24, 96/103 j. 97/33, 98/155
- § 18 første ledd ..... 78/80, 86/84, 95/170,  
97/97, 97/102, 99/66 99/69
- annet ledd ..... 82/41, 87/26, 96/60,  
97/97, 99/64, j. 00/42, 99/92, 01/113 02/133
- tredje ledd ..... 82/41, 96/60
- § 19 ..... 78/106, 87/79, 92/71, 97/93,  
97/104, 97/106 02/135
- § 20 86/85, 87/85 j. 89/18, 88/73, 90/20,  
94/81, 99/66 01/246
- § 21 ..... 97/93 j. 98/34, 99/92
- § 22 (se også § 11 c) 90/48, 90/72, 91/58,  
94/56, 94/100
- § 23 ..... 82/58, 86/41 j. 89/16
- § 24 første og annet ledd 80/101, 82/58,  
82/112, 85/51, 86/41 j. 89/16, 88/57, 97/140  
tredje ledd ..... 89/47, 96/66
- § 25 første ledd ..... 82/112, 92/43, 96/66, 99/66  
annet ledd 85/77 j. 87/19, 86/106,  
89/47, 96/66, 98/208 02/147
- tredje ledd .. 81/145, 84/77 j. 85/23  
og 87/18, 85/35, 85/77 j. 87/19,  
88/68, 90/182, 92/43, 96/66, 97/273
- § 26 ..... 87/25
- § 27 første ledd 82/58, 84/65 j. 85/22,  
86/17 og 87/78, 86/41 j. 89/16,  
86/83, 87/37 j. 90/20 og 91/20,  
87/142 og 88/21, 95/66, 96/216 j.  
97/34, 97/83, 98/75, 01/66 02/147
- annet ledd ..... 79/98, 80/101, 82/58, 89/48
- tredje ledd . 82/58, 82/112, 84/77 j.  
85/23, 85/17, 85/62, 86/96,  
96/216 j. 97/34, 00/149 02/147
- § 28 første ledd ... 78/108, 79/104, 81/72,  
81/76, 81/121, 82/113, 82/114,  
83/146 j. 84/19, 84/130, 84/135,  
86/79, 87/74, 87/142 j. 88/21,

- 7/149, 88/159, 89/81, 91/153,  
92/71, 93/231, 95/73, 97/74, 97/77,  
97/80, 98/290, 98/292, 00/54 og  
01/58, 01/73, jf. 02/61, 01/78 02/223  
annet ledd ..... 86/79 jf. 87/21, 89/58  
tredje ledd ..... 79/104, 94/119 jf. 96/27
- § 29 ..... 78/85 01/66
- § 30 ..... 88/145, 89/31 02/302
- § 31 ..... 82/44, 85/94 jf. 86/21, 85/145,  
86/83, 96/138, 97/296, 00/193,  
01/66, 01/69
- § 32 ..... 92/71, 99/323
- § 33 første ledd 84/65 jf. 85/22, 86/17 og  
84/132, 87/78, 98/75  
annet ledd .... 78/36, 85/90, 89/138,  
94/119 jf. 96/27 02/177  
tredje ledd 88/128, 89/79, 90/125 jf. 91/21  
fjerde ledd ..... 87/79, 94/52, 95/74, 98/160  
femte ledd ..... 90/49
- § 34 ..... 99/15, 99/323  
første ledd ..... 85/90, 86/79, 98/136  
annet ledd ... 78/50, 85/48, 86/79 jf.  
87/21, 86/129, 87/75 jf. 88/20 og  
90/20, 87/142 jf. 88/21, 88/68,  
89/151, 90/125 jf. 91/21, 90/182,  
96/267, 97/285, 99/310 jf. 00/49,  
02/320 02/322  
tredje ledd ..... 84/137, 85/90,  
96/267, 98/240, 98/307
- § 35 ..... 99/95  
første ledd a) ..... 80/103, 82/44,  
94/119 jf. 96/27, 00/255  
b) ..... 81/131, 84/25,  
95/108 jf. 97/30, 98/75  
c) 85/71, 85/115, 86/83,  
89/145, 93/263, 97/143, 00/131  
annet ledd ..... 83/55, 84/25,  
86/83 98/72  
femte ledd ..... 95/108 jf. 97/30, 97/199
- § 36 ..... 78/113, 79/107, 80/104, 80/106,  
81/132, 81/133, 81/134, 81/138,  
82/115, 82/116, 83/57, 83/59, 84/59,  
84/60, 85/92, 85/94 jf. 86/21, 85/95,  
86/56, 86/89, 87/91, 88/82, 89/86,  
90/93, 91/112, 92/109, 92/111,  
94/176, jf. 95/32, 95/187, 98/80,  
99/72, 99/77, 00/24, 00/189, 00/193,  
00/196, 00/197 jf. 01/65, 01/192
- § 37 første ledd ..... 89/169, 98/93  
annet ledd .... 79/97, 88/85, 89/169,  
91/163, 93/184, 98/93
- § 38 ..... 83/70, 84/68, 86/120  
jf. 87/23, 92/40, 00/57
- § 39 ..... 81/125, 84/68, 84/83, 85/40,  
85/110 jf. 86/22, 89/160, 89/162,  
96/58, 98/97
- § 40 ..... 81/142 jf. 82/16, 88/85, 91/127
- § 41 ..... 82/58, 85/115, 86/83, 87/134,  
93/263, 95/238, 96/180,  
99/66, 99/295 jf. 00/49
- § 42 ..... 82/58, 85/84, 85/154, 86/96,  
86/143, 88/60, 89/51, 90/173, 96/180
- 7.7.1967 husleiereguleringsloven**
- § 17 ..... 81/123, 81/124, 82/22
- § 20 første ledd ..... 81/121
- 22.3.1968 nr. 2 tilleggslov om krigspen-  
sjonering**
- § 1 ..... 88/37
- § 2 ..... 88/37
- 13.6.1969 nr. 24 grunnskolelova**
- § 3 ..... 84/33, 89/31, 94/115,  
97/159, 98/159, 98/160
- § 4 nr. 1 ..... 92/40
- § 5 nr. 1 ..... 99/181 jf. 00/44
- § 8 nr. 1 ... 93/69, 93/71, 95/135, 96/129, 99/176  
nr. 6 ..... 00/118, 00/127
- § 10 nr. 4 ..... 78/48
- § 13 nr. 1 ..... 78/42  
nr. 2 ..... 87/39, 97/151, 97/157
- § 16 ..... 88/60, 91/46, 96/131
- § 17 nr. 2 ..... 85/33
- § 19 nr. 6 ..... 79/24
- § 21 nr. 2 ..... 78/14, 80/26, 86/73, 89/19
- § 24 nr. 1 ..... 89/30, 93/59
- § 31 ..... 81/44 jf. 82/15
- § 32 nr. 2 ..... 98/160
- § 34 nr. 3 ..... 99/92
- § 40 nr. 4 ..... 81/42, 81/44 jf. 82/15  
nr. 6 ..... 78/41
- 13.6.1969 nr. 25 om trdomssamfunn og  
ymist anna**
- § 1 ..... 98/51 jf. 99/37
- § 12 ..... 98/51 jf. 99/37, 98/56 jf. 99/37
- § 13 ..... 98/51 jf. 99/37
- § 19 ..... 97/53
- 13.6.1969 nr. 26 skadeserstatningsloven**
- § 2-1 ..... 79/29, 79/110, 80/84, 83/76 jf.  
84/17, 84/32, 99/232, 01/187 02/252
- § 2-2 ..... 80/84
- § 3-5 ..... 86/93
- § 5-2 ..... 89/84, 96/201, 97/227
- § 5-2 ..... 89/84, 96/201, 97/227
- 19.6.1969 nr. 49 om stønad til ungdom i  
vidaregåande utdanning**
- § 2 første ledd ..... 78/46
- § 4 tredje ledd ..... 98/101
- § 6 femte ledd ..... 85/49, 85/50 jf. 86/21
- § 7 annet ledd ..... 84/36, 84/38, 86/45
- 19.6.1969 nr. 57 sykehusloven**
- § 2 ..... 88/44
- § 6 ..... 88/44
- § 12 ..... 80/35, 86/56
- § 14 ..... 86/55
- § 16 ..... 92/104 jf. 95/30
- 19.6.1969 nr. 66 merverdiavgiftsloven**
- § 14 ..... 81/148, 96/213 jf. 99/34
- § 16 første ledd nr. 2 ..... 00/227
- § 17 ..... 99/272 jf. 00/49, 01/40
- § 22 ..... 96/213 jf. 99/34
- § 23 ..... 96/213 jf. 99/34

§ 32 .....	98/271	§ 6 nr. 1 .....	83/60, 86/90, 90/81,
§ 44 .....	94/210	97/107 jf. 99/35, 98/119, 98/120	02/119
§ 64 .....	85/107, 89/94	nr. 2 .....	87/91, 89/62, 94/72, 95/89,
§ 69 .....	97/262 jf. 98/36	96/68, 96/77, 96/81, 97/120, 98/121,	
§ 70 .....	00/57	98/123 jf. 99/40, 99/135, 02/112	02/104
§ 73 .....	99/280	nr. 3 .....	78/110
19.6.1969 nr. 72 <b>distriktsskatteloven</b>		nr. 4 .....	95/92, 96/74, 01/98, 01/102,
§ 4 nr. 2 b) .....	84/72 jf. 85/22	jf. 02/61, 01/107, 02/28, 02/61	02/130
19.12.1969 nr. 75 <b>gjennomføring av nordiske konvensjoner om visse internasjonale-privatrettslige forhold</b>		nr. 5 .....	88/76, 96/85, 00/88
§ 1 .....	91/76	nr. 6 .....	80/97
16.1.1970 nr. 1 <b>folkeregisterloven</b>		nr. 8 .....	79/92
§ 3 .....	00/203, 01/65	§ 8 .....	86/90, 87/81, 99/147
§ 8 .....	97/201	§ 9 94/64, 95/84, 96/85, 98/132, 99/127,	00/75
§ 13 .....	94/142	26.6.1970 nr. 75 <b>om vern mot vannforurensning</b>	
§ 14 annet ledd .....	84/64	§ 6 .....	84/145 jf. 85/24
§ 15 .....	85/75, 89/93, 91/172, 99/221, 00/201	§ 10 .....	82/99, 83/139, 84/115
§ 18 .....	98/202	§ 11 .....	82/99, 84/115
29.5.1970 nr. 32 <b>brannvernloven</b>		4.12.1970 nr. 83 <b>om handel med gjødsel m.v.</b>	
§ 19 .....	84/87	§ 8 .....	87/111
19.6.1970 nr. 63 <b>naturvernloven</b>		11.6.1971 nr. 52 <b>strafferegistreringsloven</b>	
§ 22 .....	89/175	§ 3 .....	97/167 jf. 97/167 jf. 98/35 og 00/38
19.6.1970 nr. 69 <b>offentlighetsloven</b>		§ 6 .....	97/167 jf. 98/35 og 00/38
§ 1 .....	80/99 jf. 83/15, 82/38, 86/84, 87/86, 88/73, 92/98, 95/254, 96/68, 96/71, 99/117, 99/144	10.12.1971 <b>om planlegging i strandområder og fjellområder</b>	
02/97		§ 3 nr. 1 .....	81/89, 90/166
§ 2 første ledd .....	95/77, 96/68, 99/112, 99/139	§ 4 nr. 3 .....	84/158 jf. 85/24
annet ledd .....	82/109, 87/81, 88/71, 93/162, 93/164, 93/169, 95/77, 95/84, 96/68, 99/119 jf. 00/43, 00/85	§ 6 første ledd .....	79/59, 79/61, 80/72, 81/87, 82/29, 82/74, 83/148, 83/152, 87/159
02/135		annet ledd .....	84/158 jf. 85/24
tredje ledd .....	86/90, 87/91, 89/62, 90/81, 92/102, 96/68, 96/81, 96/85, 97/97, 98/115 jf. 99/39, 98/117 jf. 99/40, 98/119, 98/120, 99/78, 99/119 jf. 00/43, 99/125, 99/127, 99/131, 99/141, 00/80, 00/87, 00/88, 01/111, 01/123, 02/119, 02/133, 02/112, 02/130	§ 12 tredje ledd .....	79/61
§ 3 første ledd .....	84/61, 88/73, 96/68, 99/139	3.3.1972 nr. 5 <b>arveloven</b>	
annet ledd .....	87/82, 89/67	§ 11 første ledd .....	98/138 jf. 99/40
§ 4 første ledd .....	78/109 02/106	§ 19 første ledd .....	86/140 jf. 87/24
§ 5 .....	78/36, 90/81, 91/95, 94/76, 98/115 jf. 99/39, 98/117 jf. 99/40, 99/17, 99/131, 99/139, 00/80, 00/87	16.6.1972 nr. 47 <b>markedsføringsloven</b>	
02/119		§ 12 første ledd .....	95/34 jf. 96/27, 97/29 og 98/31
annet ledd a ....	84/63, 87/82, 92/101, 92/102, 95/81, 99/125, 99/127, 01/111, 01/113	§ 13 tredje ledd .....	95/34 jf. 96/27, 97/29 og 98/31
annet ledd b .....	89/70, 91/89, 95/89 98/123 jf. 99/40, 99/78	§ 15 første ledd .....	79/87
annet ledd c .....	94/68, 98/120 02/99	§ 20 første ledd .....	79/87
annet ledd annet punktum .....	95/81	16.6.1972 nr. 57 <b>om regulering av fiskerideltakelsen</b>	
annet ledd tredje punktum .....	95/86	§ 2 .....	84/107
tredje ledd .....	87/82, 89/70	§ 4 .....	84/107
§ 5 a . 87/89, 89/67, 89/71, 90/81, 91/97, 92/99, 93/174, 95/89, 96/77, 96/88, 96/91 jf. 97/31, 96/94 jf. 97/31, 97/117, 99/78, 99/119 jf. 00/43, 99/131, 99/135, 00/82 jf. 01/60 og 02/59	02/108	9.3.1973 nr. 13 <b>psykologloven</b>	
		§ 6 .....	80/52
		9.3.1973 nr. 14 <b>tobakkskadeloven</b>	
		§ 6 .....	94/284
		8.6.1973 nr. 49 <b>om lærarutdanning</b>	
		§ 9 nr. 1 .....	79/16
		§ 12 nr. 1 .....	80/26, 83/32 jf. 84/16
		§ 15 .....	99/167
		§ 24 nr. 2 .....	85/40
		§ 26 nr. 3 .....	83/35
		§ 27 .....	83/35
		14.12.1973 nr. 61 <b>lønnsgarantiloven</b>	
		§ 1 .....	92/149, 93/193 jf. 95/30, 96/250

31.5.1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter	
§ 1 første ledd .....	78/95, 80/88, 91/127, 92/125, 93/214 jf. 94/34
fjerde ledd .....	91/127, 96/232, 96/234
§ 2 .....	82/105 jf. 83/20, 83/69, 84/84 jf. 85/24, 87/108, 89/109, 91/127, 91/128, 94/227
§ 3 .....	80/89, 84/83, 85/110 jf. 86/22, 87/108, 87/112
31.5.1974 nr. 19 konsesjonsloven	
§ 1 .....	79/53, 82/68, 85/143, 86/134, 87/150, 88/148, 89/135, 90/153, 93/234, 00/251 jf. 02/60, 00/256
§ 2 .....	89/140
§ 5 første ledd nr. 1 b) .....	82/68
tredje ledd .....	86/138 jf. 89/16 og 90/20, 91/148, 92/151, 93/229, jf. 95/30, 94/266
§ 6 første ledd nr. 1 .....	81/80, 83/115, 96/256, 99/298, jf. 00/49
annet ledd .....	80/68, 80/71, 81/80, 81/85 jf. 81/15, 99/298 jf. 00/49
§ 7 .....	86/134
§ 8 .....	81/77, 83/116, 90/153, 90/157
§ 9 .....	80/61, 83/116, 89/140, 89/143, 96/251 jf. 97/37, 00/251, 00/255, 00/256 jf. 01/65
§ 10 .....	97/279
§ 11 .....	93/242
§ 12 .....	79/49
§ 13 annet ledd .....	80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jf. 83/17 og 85/21, 86/135, 87/153, 89/138
§ 14 .....	79/49
§ 21 tredje ledd .....	88/148, 89/135
§ 25 .....	83/116
14.6.1974 nr. 47 om helsepersonell	
§ 2 tredje ledd .....	91/143
21.6.1974 nr. 55 om vidaregående opplæring	
§ 6 .....	88/62, 92/52
§ 7 ....	78/39, 85/35, 87/41, 90/37, 91/40, 92/43
§ 11 .....	91/43
§ 13 .....	87/45
§ 15 .....	86/37
§ 16 .....	86/37
§ 21 .....	81/28
§ 22 .....	83/32 jf. 84/16
§ 35 .....	91/43
§ 38 .....	98/161
28.6.1974 nr. 58 odelslova	
§ 1 .....	99/298 jf. 00/49
§ 2 .....	81/80, 99/298 jf. 00/49
§ 27 .....	80/63, 80/64, 80/65, 80/66, 81/80, 81/85 jf. 82/15, 87/155 jf. 88/22, 91/154, 93/238, 97/80
§ 28 .....	97/80
§ 31 .....	96/256
§ 39 .....	91/154
§ 63 .....	87/159
30.5.1975 nr. 20 tomtefestelova	
§ 21 .....	98/294 jf. 99/45
6.6.1975 nr. 29 eigedomsskattelova	
§ 7 c) .....	84/75
§ 33 .....	91/116
6.6.1975 nr. 30 om barnehager m.v.	
§ 7 .....	81/20
§ 9 .....	96/123
§ 10 nr. 1 .....	81/20, 83/73, 96/125
13.6.1975 nr. 46 om regulering av ervervsmessig husdyrhold	
§ 2 .....	90/146 jf. 91/21, 91/147
2.4.1976 nr. 16 om Norges veterinærhøgskole	
§ 17 .....	89/41
28.5.1976 nr. 35 voksenopplæringsloven	
§ 5 annet ledd .....	85/38 jf. 86/20, 99/187 jf. 00/44
28.5.1976 nr. 36 om forbud mot etablering av eierleiligheter i bestående bygninger	
§ 2 .....	81/116 jf. 86/20
4.6.1976 nr. 63 samferdselslova	
§ 5 .....	97/234 jf. 98/36
§ 7 .....	82/41, 83/85, 84/101, 85/123, 87/125, 89/115, 90/123, 98/273
§ 8 .....	97/234 jf. 98/36
§ 17 nr. 2 .....	83/87
§ 25 .....	97/234 jf. 98/36
17.12.1976 nr. 100 forsinkelsesrenteloven	
§ 1 .....	84/95, 91/139, 98/231 jf. 99/42, 00/191 jf. 01/65
§ 2 .....	02/91
4.2.1977 nr. 4 arbeidsmiljøloven	
§ 2 .....	98/320
§ 3 .....	94/230
§ 7 .....	98/187
§ 12 .....	98/187
§ 13 .....	96/114
§ 14 .....	98/187
§ 19 .....	84/112 jf. 86/19 94/230
§ 31 .....	85/123, 87/35
§ 41 .....	86/29
§ 55 nr. 3 .....	87/29, 92/34 jf. 94/32, 92/56, 96/111, 01/129
§ 58 .....	80/16, 85/33, 86/26, 90/35, 93/64 jf. 95/30
§ 58 nr. 7 .....	92/30, 95/110, 95/113
§ 58 A .....	96/97, 97/126
§ 60 nr. 1 .....	93/64 jf. 95/30
§ 60 nr. 2 .....	93/64 jf. 95/30
§ 60 nr. 3 .....	91/31
§ 66 nr. 1 .....	81/30, 95/128
§ 67 nr. 1 .....	82/54 jf. 83/17, 84/30, 85/33, 86/26, 90/35
§ 69 .....	00/93
§ 77 .....	87/79
§ 81 .....	97/106
29.4.1977 nr. 34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder	
§ 3 .....	87/115 jf. 88/21 og 90/21, 90/115
§ 5 .....	87/115 jf. 88/21 og 90/21, 90/115



§ 6 .....	87/115 og 88/21,	90/21	§ 7-3 .....	99/261 jf.	00/48
10.6.1977 nr. 82 <b>om motorferdsel i utmark og vassdrag</b>			§ 8-1 nr. 1 .....	93/205	02/233
§ 5 .....	84/126		§ 8-2 .....	87/101, 98/245, 01/196 jf.	02/63
§ 6 første ledd .....	78/129, 79/10, 80/119,		§ 8-4 .....	00/207	
	86/132, 91/168		§ 9-1 .....	97/255	
§ 10 .....	84/126		§ 9-2 .....	91/133, 95/199, 97/255	
2.6.1978 nr. 37 <b>godtroervervloven</b>			§ 9-5 .....	00/210	
§ 1 .....	94/220 jf. 95/33, 00/228 jf.	02/60	§ 9-5 nr. 1 .....	90/106	
9.6.1978 nr. 45 <b>likestillingsloven</b>			§ 9-5 nr. 7 .....	88/88 jf. 89/18, 90/102,	
§ 3 tredje ledd .....	86/23, 91/23			91/115, 93/205, 98/246 jf. 99/42	02/241
§ 4 annet ledd .....	86/23, 91/23		§ 9-6 .....	02/19	
§ 11 første ledd .....	00/108		§ 9-6 nr. 1 .....	02/244	
annet ledd .....	93/181, 95/105		§ 9-6 nr. 2 .....	02/225, 02/252	
§ 17 .....	93/181		§ 9-7 .....	01/193	
9.6.1978 nr. 49 <b>reindrifftsloven</b>			§ 9-10 .....	99/271 jf. 00/48 og	01/58
§ 4 .....	84/111, 89/110	02/296	§ 9-11 .....	86/98, 99/268, 99/270	
9.6.1978 nr. 50 <b>kulturminneloven</b>			§ 10-3 .....	96/208	
§ 22 nr. 4. ....	91/165		§ 10-4 .....	00/213	
§ 15 .....	02/326		13.6.1980 nr. 35 <b>rettshjelploven</b>		
§ 15 a .....	02/326		§ 1 .....	89/90, 91/104	
§ 19 .....	02/326		§ 3 .....	87/75 jf. 88/20 og	90/20
23.6.1978 nr. 70 <b>delingsloven</b>			§ 6 .....	89/90, 91/104	
§ 1-1 .....	86/151 jf.	87/24	§ 8 .....	83/55, 93/187 jf.	94/33
§ 1-6 .....	86/155		§ 10 .....	91/106, 99/48	
§ 3-1 fjerde ledd bokstav b .....	94/276		§ 13 .....	82/119, 90/93, 91/104	
§ 4-1 .....	86/151 jf. 87/24, 86/155		§ 14 annet ledd .....	83/55	
§ 5-5 .....	86/151 jf. 87/24, 86/155		§ 15 .....	90/78, 90/93	
18.5.1979 nr. 18 <b>foreldelsesloven</b>			§ 16 .....	98/43 jf. 99/36	
§ 2 .....	94/141		§ 17 .....	91/106, 92/108, 93/188,	
§ 10 .....	91/128, 98/270			96/30, 96/33, 97/49, 98/43,	
§ 19 .....	00/151			99/246 jf.	00/47
8.2.1980 nr. 2 <b>panteloven</b>			§ 18 .....	89/88, 91/106, 92/107	
§ 6-1 .....	00/232		§ 19 nr. 3 .....	79/45 jf. 81/15, 82/20	
11.4.1980 nr. 5 <b>målbrukslova</b>				jf. 83/15 og 84/16, 84/88 jf. 85/24	
§ 2 .....	94/62			og 86/19, 85/121 jf. 88/18, 98/228	
§ 3 .....	93/177 jf. 94/33			jf. 99/42, 00/38, 01/26, 01/55 og	02/58
§ 6 .....	93/177 jf. 94/33		§ 24 .....	98/237 jf.	00/40
23.5.1980 nr. 11 <b>stiftelsesloven</b>			13.6.1980 nr. 36 <b>kringkastingsloven</b>		
§ 7 annet ledd .....	97/143		§ 1 .....	83/90 jf.	84/17
§ 22 .....	00/249 jf.	01/65	§ 23 .....	93/208 jf.	94/33
§ 27 annet ledd .....	94/261		13.6.1980 nr. 42 <b>legeloven</b>		
§ 35 .....	90/62, 94/261		§ 2 nr. 2 .....	85/63	
§ 38 .....	90/62		§ 6 .....	89/125	
23.5.1980 nr. 13 <b>fagopplæringsloven</b>			§ 10 .....	91/141	
§ 19 .....	90/42		§ 24 .....	01/164	02/196
§ 23 .....	85/43, 86/41 jf.	89/16	§ 25 .....	91/55	
13.6.1980 nr. 24 <b>ligningsloven</b>			§ 30 .....	91/55	
§ 3-1 .....	01/81		§ 32 .....	90/83 jf.	91/20
§ 3-4 nr. 1 .....	99/258	02/29	§ 43 .....	91/55, 01/164	
§ 3-4 nr. 2 .....	02/252		§ 44 .....	02/196	
§ 3-4 nr. 2 b .....	85/101 jf.	91/20	§ 46 .....	85/74, 87/85 jf. 89/17 og	90/20
§ 3-4 nr. 2 c .....	01/118, 01/120		§ 50 .....	90/200	
§ 3-9 .....	94/186		§ 52 .....	00/153	
§ 3-11 .....	96/206, 96/208		6.3.1981 nr. 5 <b>barneombudsloven</b>		
§ 3-13 .....	83/46, 85/100, 87/89, 93/170		§ 36 .....	00/156	01/63
	jf. 94/33, 99/258		13.3.1981 nr. 6 <b>forurensningsloven</b>		
§ 4-8 .....	85/101 jf. 91/20, 91/113		§ 5 første ledd .....	95/246	
§ 6-4 .....	99/250 jf.	00/47	§ 7 .....	89/181, 94/281	
			§ 16 .....	84/115	

§ 17 .....	88/172	§ 7-1 .....	85/66
§ 18 .....	89/181	17.12.1982 nr. 86 <b>rettsgebyrloven</b>	
§ 26 .....	87/68	§ 26 .....	86/71 jf. 87/21
§ 28 .....	94/281	4.3.1983 nr. 3 <b>tjenestemannsloven</b>	
§ 30 ..... 84/88 jf. 85/24, 86/109, 87/13, 87/109, 95/209 jf. 96/29, 96/228, jf. 97/36, 96/229 jf. 97/36		§ 10 .....	89/19, 90/28, 91/29
§ 34 .....	85/110, 87/112, 91/124	§ 11 .....	85/32
§ 37 .....	86/83	§ 12 .....	85/25, 89/19
§ 73 .....	90/140	§ 13 .....	85/27, 89/19, 90/28
§ 74 .....	94/281	§ 14 nr. 2 tredje ledd .....	85/25, 01/135 02/139
§ 83 .....	87/109	§ 16 .....	93/58
8.4.1981 nr. 7 <b>barnelova</b>		8.1.1984 nr. 5 <b>havneloven</b>	
§ 3 .....	84/40	§ 16 annet ledd .....	86/127
§ 44 b .....	99/215	§ 17 annet ledd .....	88/115
§ 45 .....	88/50	30.3.1984 nr. 15 <b>om statlig tilsyn med helsetjenesten</b>	
§ 50 første ledd .....	99/69	§ 1 .....	99/111 jf. 00/43
annet ledd .....	86/53	§ 2 .....	99/111 jf. 00/43
§ 52 ..... 83/44, 86/60, 87/49, 88/55 jf. 89/17, 90/56, 90/59 jf. 91/20, 97/188, 99/209 jf. 00/46		8.6.1984 nr. 59 <b>dekningsloven</b>	
§ 53 .....	92/75	§ 1-5 .....	93/193 jf. 95/30
§ 54 ..... 98/181 jf. 99/41, 98/184 jf. 99/41, 98/186, 99/213 jf. 00/46, 01/162		§ 2-5 .....	92/56
§ 55 .....	94/149	§ 9-3 .....	93/193 jf. 95/30
§ 57 ..... 87/51, 93/88 jf. 94/32, 94/149, 94/152, 95/160		1.3.1985 nr. 3 <b>valgloven</b>	
§ 58 .....	94/146	§ 12 .....	88/117
§ 62 .....	01/161	§ 17 .....	01/94 jf. 02/61
15.5.1981 nr. 19 <b>fiskeoppdrettsloven</b>		§ 65 .....	88/117
§ 2 .....	84/104	§ 78 .....	88/117
22.5.1981 nr. 25 <b>straffeprosessloven</b>		26.4.1985 nr. 20 <b>åpningstidsloven</b>	
§ 73 annet ledd .....	87/56 jf. 89/17 og 91/20	§ 6 .....	88/128
§ 175 .....	86/63	26.4.1985 nr. 21 <b>utdanningsstøtteloven</b>	
§ 179 .....	86/63	§ 1 .....	98/174
§ 186 første ledd .....	93/100, 94/155 jf. 95/32	§ 2 .....	94/132
§ 264 a .....	87/56 jf. 89/17 og 91/20	§ 3 .....	91/174, 97/177, 98/174, 98/178
§ 458 .....	85/84	§ 8 tredje ledd .....	93/85
29.5.1981 nr. 38 <b>viltloven</b>		§ 9 .....	96/150 jf. 98/31, 98/171, 98/174, 01/150
§ 4 .....	87/147	7.6.1985 nr. 51 <b>om utmarkskommisjon</b>	
§ 16 .....	87/145	§ 1 .....	91/38
§ 26 .....	90/152	§ 3 .....	91/38
§ 37 .....	86/83, 86/129	14.6.1985 nr. 68 <b>fiskeoppdrettsloven</b>	
§ 47 .....	94/252	§ 5 .....	91/144
§ 48 .....	83/99, 89/133	§ 6 .....	90/128
§ 49 .....	88/133	§ 11 .....	90/125 jf. 91/21
11.6.1982 nr. 42 <b>fiskerirettledningsloven</b>		14.6.1985 nr. 73 <b>privatskulelova</b>	
§ 8 .....	89/121	§ 27 tredje ledd .....	92/54
19.11.1982 nr. 66 <b>kommunehelsetjeneste- loven</b>		14.6.1985 nr. 77 <b>plan- og bygningsloven</b> (se også bygningsloven av 1965)	
§ 1-1 annet ledd .....	86/64 jf. 87/20 og 88/19	§ 2 .....	92/160
§ 1-3 annet ledd nr. 4 ..... 86/79 jf. 87/21, 91/57, 92/56, 92/62		§ 7 ..... 87/176, 88/168, 89/154, 89/158, 90/160, 90/163, jf. 92/21, 90/166, 92/165, 94/270, 95/221, 95/224, 96/260 jf. 99/34, 96/267, 97/285, 97/292, 99/303, 99/307, jf. 00/49, 99/310 jf. 00/49, 99/314 jf. 00/49, 00/266	02/320
§ 2-1 .....	91/57, 00/232	§ 10-1 .....	86/150, 89/148, 97/300 jf. 98/36
§ 2-3 .....	99/199 jf. 00/45	§ 15 annet ledd .....	98/71, 01/71
§ 4-2 .....	85/66	tredje ledd .....	98/71
§ 6-8 .....	00/164	fjerde ledd .....	99/303
nr. 1 .....	96/154	§ 17-2 første ledd .....	87/159, 90/163, jf.

91/21, 90/166, 96/260, jf. 99/34 og 01/55, 01/238	§ 3 .....	87/45, 89/33, 90/40, 97/162, 99/179, 00/18, jf. 00/111 og	01/63
tredje ledd .....	20.6.1986 nr. 37 <b>mesterbrevloven</b>		
§ 20-4 annet ledd .....	§ 9 .....		89/117
99/34, 97/289, 99/324 jf. 00/49	15.5.1987 nr. 21 <b>film og videogramloven</b>		
§ 20-6 annet ledd .....	§ 2 annet ledd .....		92/147
93/256	10.6.1988 nr. 48 <b>midlertidig lov om</b>		
§ 23 nr. 1 .....	<b>avvikling av fylkenes HVPU</b>		
90/174, 01/241	§ 1 .....	91/60, 91/62	
§ 26 .....	§ 10 .....	91/62	
98/311	24.6.1988 nr. 64 <b>utlendingsloven</b>		
§ 27-1 .....	§ 6 fjerde ledd .....	00/181	
95/238 02/312	§ 8 annet ledd .....	91/87, 92/94, 93/115, 94/171, 95/181, 96/190, 97/210, 97/212, 98/213, 99/231	02/220
§ 27-2 nr. 2 .....	§ 9 .....	92/94, 93/110 jf. 94/32, 95/181, 96/187	02/220
88/169, 90/178	§ 11 .....		94/174
§ 28-1 nr. 1 .....	§ 12 .....		94/174
99/310 jf. 00/49	§ 16 .....	98/212 jf. 99/42 og	00/38
§ 28-1 nr. 2 ...	§ 17 sjette ledd .....		94/168
88/168, 91/157, 95/242 jf. 96/29	§ 25 .....	92/88, 01/182	
§ 28-2 .....	§ 29 ...	92/82 jf. 94/32, 96/194, 98/37 jf. 00/38 og 01/55, 02/58	02/220
99/321	§ 30 .....		92/82 jf. 94/32
§ 31 nr. 1 .....	§ 33 .....		97/216
87/162, 88/157, 93/245, 01/241	§ 37 femte ledd .....		97/220 jf. 98/35
§ 33 .....	§ 41 .....		93/105 jf. 94/32, 97/216
89/148, 90/178, 90/182	§ 46 .....		91/85
§ 33-3 .....	§ 58 .....		00/180
99/330	17.2.1989 nr. 2 <b>forskotteringsloven</b>		
§ 33-11 .....	§ 7 .....	00/144 jf. 01/63	
00/199	2.6.1989 nr. 27 <b>alkoholloven</b>		
§ 46 .....	§ 1-7a .....		99/285
86/16	§ 1-8 .....		94/242, 97/273 02/305
§ 49 .....	§ 1-16 .....		99/285
02/316	§ 3-5 .....		98/282
§ 55 .....	§ 9-2 .....		02/305
86/148	16.6.1989 nr. 54 <b>statistikkloven</b>		
§ 63 nr. 2 .....	§ 2-2 .....		91/77
89/79, 94/276	§ 2-3 .....		91/77
nr. 3 .....	16.6.1989 nr. 70 <b>naturskadeforsikrings-</b>		
88/154, 89/165	<b>loven</b>		
§ 66 .....	§ 1 tredje ledd .....		95/192
00/266	16.6.1989 nr. 77 <b>universitetsloven</b>		
nr. 1 .....	§ 45 .....		93/76
87/168, 89/167	4.7.1991 nr. 47 <b>ekteskapsloven</b>		
§ 67 .....	§ 12 .....		02/144
88/161 jf. 89/18, 89/105 02/316	§ 79 .....		95/167 jf. 96/28
§ 69 .....	4.7.1991 nr. 48 <b>kamphundloven</b>		
98/307, 98/311, 00/266	§ 4 .....		99/106
§ 70 nr. 1 .....	8.11.1991 nr. 76 <b>eldrerådslova</b>		
87/172, 87/174, 91/158, 99/319 jf. 00/49, 01/236 jf. 02/65	§ 3 .....		97/92
02/322	13.12.1991 nr. 81 <b>sosialtjenesteloven</b>		
nr. 2 .....	§ 4-1 .....		99/202 og 01/57
87/174, 88/154, 95/221, 95/224, 97/296, 00/269	§ 4-2 .....		96/159, 99/18, 99/194, 99/202, 00/133
§ 74 nr. 2.....	§ 4-3 ...		98/83 jf. 99/37 og 00/38, 98/190, 99/18
99/316	§ 5-2 .....		99/201 jf. 00/46, 99/207
§ 78 .....			
90/160, 92/160, 93/245			
§ 81 annet ledd			
95/227, 00/271 jf. 02/60			
02/318			
§ 84 .....			
90/182, 93/266, 00/271			
02/160			
§ 85 .....			
93/266			
§ 87 .....			
92/160, 99/319 jf. 00/49			
§ 88 .....			
87/176, 89/154			
§ 91 a .....			
93/259 jf. 94/34			
§ 93 .....			
89/148, 93/259 jf. 94/34			
§ 94 nr. 3			
88/159, 89/79, 00/271 jf. 02/60			
02/322			
§ 95 nr. 2 .....			
87/108, 88/157, 91/159, 93/266			
§ 109 .....			
96/270 jf. 98/32			
§ 110 .....			
98/304 jf. 99/45			
§ 112 .....			
98/304 jf. 99/45			
§ 113 .....			
91/160, 92/165			
§ 115 annet ledd .....			
97/245, 99/326			
§ 117 .....			
87/177 jf. 88/22, 88/161 jf. jf. 89/18, 88/163, 89/160, 89/162, 90/174, 92/162			
§ 118 .....			
86/127			
§ 121 .....			
88/171			
20.12.1985 nr. 108 <b>folkebibliotekloven</b>			
§ 1 .....			
95/217			
28.2.1986 nr. 8 <b>adopsjonsloven</b>			
§ 11 .....			
91/74			
§ 17 .....			
91/75			
§ 22 .....			
91/75			
9.5.1986 nr. 19 <b>om velferd for elever og</b>			
<b>studenter</b>			

§ 5-3 .....	99/201 jf. 00/46	§ 10 .....	01/152
§ 5-4 fjerde ledd .....	95/158	§ 15 .....	96/123
§ 5-9 .....	02/189	<b>12.5.1995 nr. 23 jordlova</b>	
§ 5-10 . 96/163, 96/169, jf. 97/33, 96/172 jf. 97/34, 96/175, 97/193, 99/201 jf. 00/46		§ 1 .....	97/279
§ 6-1 .....	98/190	§ 2 .....	02/276
§ 6-2 .....	99/111 jf. 00/43	§ 12 .....	02/279
§ 7-9 .....	98/91 jf. 99/38	<b>4.8.1995 nr. 53 politiloven</b>	
§ 8-4 .....	95/154	§ 18 .....	97/167, jf. 98/35 og 00/38, 97/171
§ 8-7 .....	96/163, 96/172 jf. 97/34	§ 24 .....	99/135
§ 9-5 .....	97/182 jf. 99/36	§ 25 .....	01/167 jf. 02/63
§ 9-6 .....	97/182 jf. 99/36	<b>7.6.1996 nr. 31 kirkeloven</b>	
§ 9-8 .....	97/182 jf. 99/36	§ 27 .....	00/67
§ 10-1 annet ledd.....	99/197	§ 38 .....	02/130
<b>26.6.1992 nr. 86 tvangfullbyrdelsesloven</b>		<b>7.6.1996 nr. 32 gravferdsloven</b>	
§ 1-1 .....	00/228 jf. 02/60	§ 7 .....	02/205
§ 7-20 .....	97/230	<b>28.2.1997 nr. 19 folketrygdloven</b>	
<b>17.7.1992 nr. 100 barnevernloven</b>		§ 5-16 .....	00/140
§ 2-3 tredje ledd .....	94/144	§ 5-22 .....	00/138
§ 4-3 .....	00/161	§ 4-20 .....	02/190
§ 4-19 .....	97/182 jf. 99/36	§ 6-3 .....	02/181
§ 4-24 annet ledd .....	94/144	§ 15-4 .....	99/217
§ 6-7 .....	00/161	§ 21-1 .....	97/91, jf. 98/34, 98/194 jf. 99/42
§ 7-1 bokstav g .....	97/179	§ 22-17 .....	98/228 jf. 99/42 og 00/38, 99/216, 01/187
§ 10-2 .....	93/86	§ 26-6 .....	02/184
<b>25.9.1992 nr. 107 kommuneloven</b>		<b>26.6.1998 nr. 41 kontantstøtteloven</b>	
§ 31 nr. 1 .....	95/96, 97/125, 99/152, 99/154	§ 2 .....	02/93
§ 31 nr. 3 .....	95/94, 98/142, 99/154	<b>17.7.1998 nr. 61 opplæringslova</b>	
§ 31 nr. 5 .....	99/149	§ 2-6 .....	02/179
§ 40 nr. 3 c .....	98/67	§ 5-1 annet ledd .....	00/123 02/153
§ 59 .....	98/159	§ 5-3 tredje ledd .....	00/123, 01/146 02/153
<b>27.11.1992 nr. 109 EØS-loven</b>		§ 5-4 .....	00/123 02/153
§ 2 .....	00/238	§ 5-7 .....	00/127 02/179
<b>27.11.1992 nr. 116 Lov om offentlige anskaffelser</b>		§ 7-1 .....	01/145 jf. 02/62
§ 3 .....	00/238	§ 8-1 .....	99/55 jf. 00/42, 00/121, 01/145 jf. 02/62 02/146
<b>4.12.1992 nr. 127 kringkastingsloven</b>		§ 8-2 .....	99/181 jf. 00/44
§ 1-1 fjerde ledd .....	95/34 jf. 96/27 og 97/29 og 98/31	<b>26.3.1999 nr. 14 skatteloven</b>	
<b>4.12.1992 nr. 132 legemiddeloven</b>		§ 2-1 fjerde ledd .....	00/205
§ 2 .....	98/59, 01/228 jf. 02/64	<b>21.5.1999 nr. 30 menneskerettsloven</b>	
§ 30 .....	00/82 jf. 01/60 og 02/59	§ 2 .....	01/31, 01/93, 02/17, 02/22, 02/58, 02/66 02/79
<b>11.6.1993 nr. 65 konkurranseloven</b>			
§ 3-10 .....	97/74	<b>II. Stortingsvedtak</b>	
§ 3-11 .....	97/77	<b>14.6.1965 om medregning av kommunal tjenestetid før 1.1.1965 for ligningsfunksjonærer .....</b>	82/20
§ 4-2 .....	01/114	<b>24.5.1966 tolltariffens innledende bestemmelser 11 pkt. 13 .....</b>	92/120
<b>11.6.1993 nr. 101 luftfartsloven</b>		<b>16.6.1966 om statsgaranterte boliglån til statstjenestemenn .....</b>	83/27
§ 5-3 .....	99/287	<b>7.12.1979 om omregistreringsavgift m.v. § 2 nr. 3 .....</b>	80/90
§ 8-8 .....	98/277	<b>7.12.1981 om omregistreringsavgift m.v. § 4 .....</b>	83/67
<b>24.2.1995 nr. 11 lotteriloven</b>		<b>3.12.1982 om omregistreringsavgift m.v. § 2 nr. 8 .....</b>	84/81
§ 6 .....	99/290	<b>2.12.1990 om engangsavgift på</b>	
§ 10 .....	99/292		
§ 11 .....	96/245 jf. 97/36		
§ 14 .....	96/245 jf. 97/36		
§ 16 .....	99/78		
<b>5.5.1995 nr. 19 barnehageloven</b>			
§ 8 .....	98/233 jf. 00/39		
§ 9 .....	96/125		

motorvogner m.v. 1991	
§ 7 .....	94/217 jf. 99/43
§ 11 .....	94/217, 98/254 jf. 99/43
21.12.1994 om avgift på båtmotorer	
§ 1 .....	00/220
§ 6 .....	00/220

### III. Kgl. resolusjoner

11.7.1947, reglement for statslønte lensmanns- betjenter		84/107
§ 4 .....	92/24	
16.6.1961, (endret ved Sosialdepartementets bestemmelse 1.2.1971) om opptak i og ut- skrivning av psykisk helsevern m.v. ....	78/51	
17.12.1973, reglement for tollvesenet		
§ 28 nr. 3 .....	78/32	
28.2.1975, prisforskrifter for innskottsleilig- heter		
§ 8 .....	78/93, 80/86	
§ 10 .....	80/86	
16.12.1977, forskrift om unntak fra og sær- regler om retten til å påklage enkeltvedtak		
§ 1 A nr. 1 .....	99/95	
17.3.1978, forskrifter for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten		
§ 8 og 9 .....	78/118	
16.12.1977 nr. 17, forskrift om forvaltnings- organenes veiledningsplikt		
§ 10 .....	01/81	
17.3.1978, forskrifter for kjøp av varer og tjenester til staten		
§ 17 .....	87/96 jf. 88/20	
18.5.1979, retningslinjer for statens annon- sering i dagspressen		
pkt. 3 .....	86/125	
21.11.1980, forskrifter om partsoffentlighet i offentlige tilsettingssaker		
§ 1 .....	86/84	
§ 3 .....	87/26, 89/24, 92/22	
§ 5 .....	86/73	
§ 6 .....	87/26, 91/91	
23.1.1981, forskrifter om erstatning fra sta- ten for personskade voldt ved straffbar handling.....	98/220, 01/90	
§ 1 .....	98/216, 01/183	
§ 6 .....	93/191 jf. 94/33	
§ 7 .....	94/181 jf. 96/27	
11.9.1981, instruks for barneombudet		
§ 6 .....	00/156 jf. 01/63	
20.11.1981, forskrifter vedrørende garantert minstelott for fiskere		
§ 1 .....	85/132	
22.6.1984, forskrift for garantiordning for fiskere		
§ 4 .....	92/145	
6.5.1983, forskrifter om innføring av fiske- fartøyer over 50 fot i register .....		84/107
21.9.1984, forskrifter om begrenset adgang til tvangsbehandling i det psykiske helse- vern		
§ 3-2 .....	88/41 jf. 89/17	
§ 4-2 .....	88/41 jf. 89/17	
§ 6 tredje ledd .....	88/41 jf. 89/17	
28.6.1985, påtaleinstruksen		
§ 17-2 .....	87/56 jf. 89/17 og 91/20	
§ 25-7 .....	87/56 jf. 89/17 og 91/20	
14.2.1986, forskrift til offentlighetsloven		
kap. V, punkt 14 .....	99/131	
17.11.1989, forskrifter om toprisordningen for melk .....	93/221	
22.6.1990, politiinstruksen		
§ 4-2 .....	92/35	
27.7.1990, forskrift om konsekvensutrednin- ger etter plan- og bygningsloven		
kap. VII - a .....	99/330	
30.11.1990, forskrifter om toprisordningen for melk .....	93/221	
21.12.1990, forskrift om utlendingers ad- gang til riket og deres opphold her		
§ 4 .....	00/183 jf. 01/64	
§ 11 .....	00/181	
§ 12 .....	00/181	
§ 21 tredje ledd .....	91/87	
§ 22 første ledd .....	93/110 jf. 94/32	
§ 23 .....	92/94, 93/110 jf. 94/32, 96/187, 96/190	
§ 24 .....	92/94, 96/190, 97/210, 97/212, 98/213	
§ 37 femte ledd .....	91/87	
§ 61 .....	94/168	
§ 106 tredje ledd .....	92/88	
§ 126 .....	95/183	
§ 144 .....	91/85	
19.4.1991, forskrift om reklame i kring- kasting		
§ 4 tredje ledd .....	95/34 jf. 96/27 og 97/29, 98/31	
13.12.1991, forskrifter om toprisordningen for melk .....	94/249	
4.12.1992, forskrift om gjennomføring av EØS-avtalen vedlegg XVI punkt 3 om til- deling av kontrakter om offentlige vare- kjøp		
§ 4 .....	00/238	
§ 10 A .....	00/238	
16.12.1994, instruks om utredning av konse- kvenser, foreleggelse og høring ved arbei- det med offentlige utredninger		
pkt. 4.4 .....	98/93	

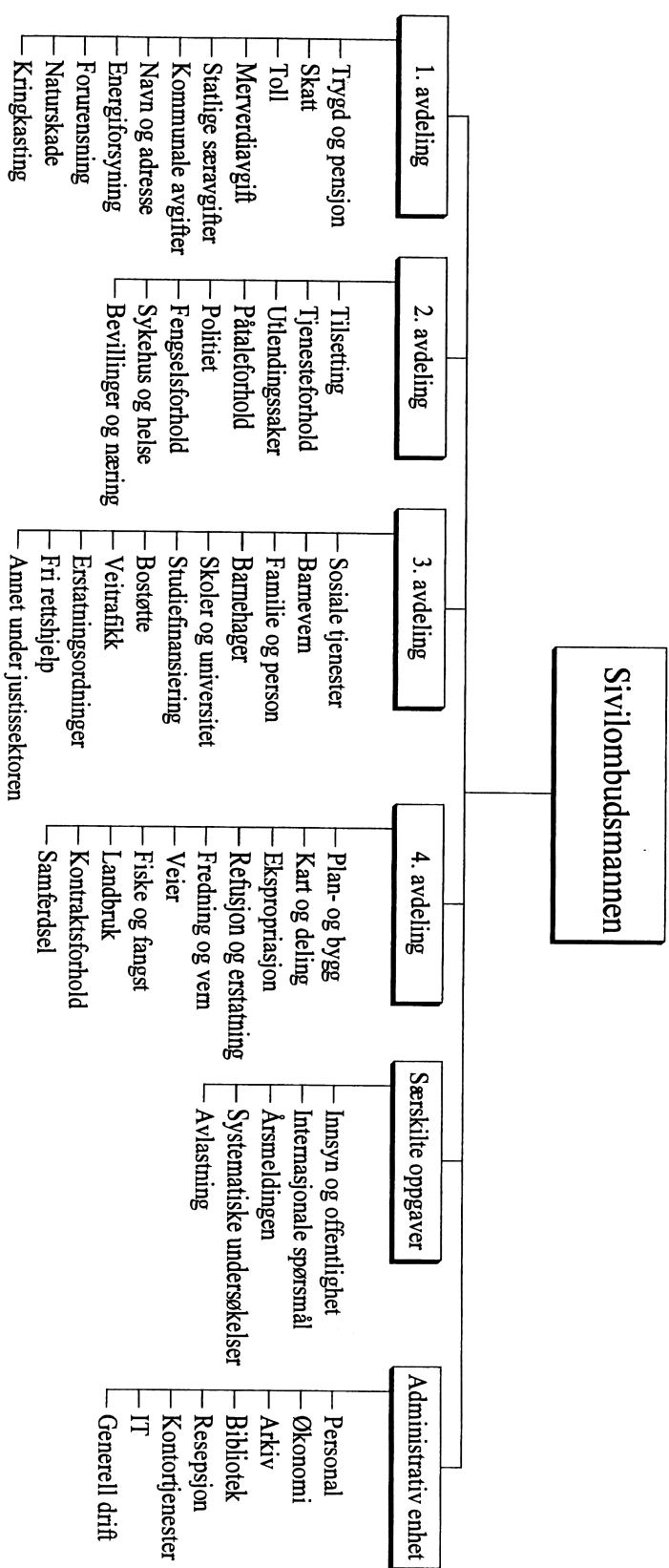
### IV. Andre forskrifter og vedtekter

20.3.1957, forskrifter om utlendingers adgang til riket	
§ 24 .....	81/145, 85/77 jf. 87/19, 92/88
§ 29 .....	92/88
§ 42 femte ledd ....	84/46, 85/81 jf. 86/21

(nr. 31 og 32), 85/82, 86/69 jf. 87/62, 91/82, 91/87, 92/94	11.11.1983, forskrift til tjenestemannsloven	
a) ..... 80/109, 80/112, 80/115	§ 5 .....	98/150
b) ..... 80/110, 84/48	4.1.1984, forskrifter om toll- og engangsavgift på motorvogner m.v.	
§ 57 ..... 83/51, 90/75	§ 6 .... 85/107, 86/101 jf. 87/22 og 88/19, 86/103 jf. 87/23 og 88/19, 93/211, 98/254 jf. 99/43, 00/219, 01/213	01/214
§ 58 ..... 83/51	§ 9 .....	87/103
30.4.1958 nr. 9990 om gjennomføring av avregning	§ 13 .....	86/101 jf. 87/22 og 88/19, 86/103 jf. 87/23 og 88/19, 98/254 jf.
§ 4 .....		99/43
12.12.1961, fengselsreglementet	7.9.1984, forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser	
§ 17.15 .....	§ 2 nr. 1 b .....	94/246
§ 22.15 .....	2.12.1985, forskrift om utslipp fra separate avløpsanlegg	
§ 35.6 .....	§ 7 .....	89/184
§ 51.2 .....	§ 11 .....	89/184
§ 53.1 ..... 85/86 jf. 86/21	5.3.1987, forskrift om toll og avgiftsfri innførsel av utenlandsregistrerte motor- vogner	
§ 53.2 ..... 94/157 jf. 95/32	§ 2 .....	89/79, 91/117, 92/111
§ 53.4 ..... 89/47, 92/77, 94/157 jf. 95/32	3.8.1987, forskrift om karakter, eksamen og vitnemål m.v. i den videregående skole	
§ 53.7 .....	§ 8 .....	98/166
§ 55.2 ..... 90/73 jf. 91/20	§ 9 .....	98/166
§ 57.1 ..... 85/86 jf. 86/21	8.4.1988, forskrift om levering av dokument og betaling til Styret for det industrielle rettsvern .....	98/114 jf. 99/39
§ 57.8 .....	21.12.1988, forskrifter om vederlag for opphold i institusjon m.v.	
§ 59.6 .....	§ 5 .....	91/53
§ 59.8 .....	17.3.1989, forskrift om leges og helseinstitusjons journal for pasient	
§ 59.9 .....	§ 6 .....	91/55
§ 64 ..... 84/50 jf. 86/19, 84/53	§ 7 .....	91/55
§ 64.9 ..... 93/100, 94/155 jf. 95/32, 00/25	§ 11 ..... 97/187 jf.	98/35
18.12.1964, reglement for lignings- kontorene og folkeregistrene	20.3.1989, bidragsforskriften	
§ 4 .....	§ 4 bokstav b .....	02/195
20.12.1974, forskrift om strafferegistrering	§ 4 bokstav c .....	02/195
§ 7 .....	§ 4 bokstav f .....	01/162
§ 12 .....	bokstav h .....	99/212
10.6.1975, forskrifter for sjømannsformidlingen .....	4.3.1994, forskrift om folkeregistrering	
15.1.1976, forskrifter om opptak av studenter ved statens fysioterapi- skoler .....	§ 2 nr. 2 .....	99/224 00/201
6.9.1976, forskrifter om retningslinjer ved forhøyelse av festeavgifter m.v.	§ 8 .....	97/201
§ 2 .....	§ 30 .....	97/203
15.12.1976, forskrifter til barnehageloven	§ 32 .....	95/16 jf. 96/27 02/203
§ 3 og § 5 .....	§ 36 .....	98/128 jf. 99/40
1.10.1976, forskrifter om toll- og avgiftsfritak for brukt personkjøretøy medbrakt ved flytting til Norge	§ 37 .....	98/207
§ 1 nr. 3 .....	15.3.1994, forskrift om parkering for forflytningshemmede	
7.10.1977 og 14.7.1978, forskrifter om fortrinnsrett til ny tilsetning	§ 2 .....	00/135 jf. 01/63
§ 9 .....	10.1.1995, forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyr	
14.12.1978, forskrifter om avgift på elektrisk kraft	§ 4 .....	98/267
§ 1 og § 3 .....	26.4.1995, forskrift om vederlag for opphold i institusjon m.v. ....	99/199 jf. 00/45
20.2.1979, forskrifter om registreringsavgift	20.11.1995, midlertidig forskrift om opptak til grunnutdanninger ved statlige høgskoler	
§ 3 .....		
23.2.1979, forskrift om førerkort		
§ 34 a .....		
21.10.1983, forskrift om parkering for bevegelsehemmede		
§ 2 .....		

§ 10 .....	99/190	§ 3-8 .....	01/230
5.5.1997, forskrift om bostøtte fra Husbanken		1.7.1999 nr. 782, generell forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket	
§ 8 .....	98/198, 00/143	§ 2 nr. 3.....	02/274
18.4.1997 .....	02/331	1.12.2000, forskrift om godtgjørelse til legehjelp som utføres poliklinisk ved statlige helseinstitusjoner som mottar driftstilskudd for regionale helseforetak	
18.6.1997, billighetsforskriften		Kap. 2 .....	02/331
§ 1 .....	01/202		
11.12.1998, forskrift om offentlege arkiv			
§ 3-2 .....	00/92		
§ 3-7 .....	01/230		

## Sivilombudsmannens organisasjon pr. 31. desember 2002





**Vedlegg 1b****Ombudsmannens kontor – personaloversikt**

Ombudsmannens kontor hadde pr. 31. desember 2002 følgende faginndeling og personalsammensetning:

*Avdeling 1:*

Kontorsjef: Bjørn Dæhlin  
 Nestleder: Annicken E. Sogn  
 Ass. kontorsjef: Hakon Huus-Hansen  
 (delvis tjenestefri)  
 Rådgiver: Bente Kristiansen  
 Rådgiver: Vibeke Woldseth  
 Rådgiver: Eivind Sveum Brattegard  
 (delvis tjenestefri)  
 Rådgiver: Hans Christian Koss

*Saksområde:*

Se organisasjonskart s. 384

*Avdeling 2:*

Kontorsjef: Harald Gram  
 Nestleder: Elisabeth Kjærheim  
 Rådgiver: Anne-Cathrine K. Dietz  
 Rådgiver: Yeung Fong Cheung  
 Rådgiver: Jo Høvik  
 Rådgiver: Ole-Arne Linga  
 Rådgiver: Nicolai Vogt Skjerdal

*Saksområde:*

Se organisasjonskart s. 384

*Avdeling 3:*

Kontorsjef: Berit Sollie  
 Nestleder: Mette D. Trovik  
 Rådgiver: Siv Nylenna  
 Rådgiver: Hanne S. Nymoen  
 Førstekonsulent: Hege Langeland  
 Førstekonsulent: Kjetil Larsen

*Saksområde:*

Se organisasjonskart s. 384

*Avdeling 4:*

Kontorsjef: Kai Kramer-Johansen  
 Nestleder: Annette Dahl  
 Rådgiver: Irene Jensen  
 Rådgiver: Kai Spurkland  
 Førstekonsulent: Ketil Aune Sondresen

*Saksområde:*

Se organisasjonskart s. 384

*Generell bistand til ombudsmannen, særskilte oppgaver:*

Kontorsjef: Torkjel Nesheim

*Saksområde:*

Se organisasjonskart s. 384

*Internasjonale saker (menneskerettigheter, EØS-rett og internasjonalt samarbeid):*

Rådgiver: Vibeke Woldseth  
 Rådgiver: Nicolai Vogt Skjerdal  
 Førstekonsulent: Kjetil Larsen  
 Førstekonsulent: Ketil Aune Sondresen

*Offentlighets- og innsynssaker:*

Rådgiver: Annicken E. Sogn  
 Rådgiver: Ole-Arne Linga  
 Førstekonsulent: Kjetil Larsen

*Administrasjonen:*

Administrasjonssjef: Grethe Fjeld Heltne

*Økonomi, personal, generell drift:*

Førstekonsulent: Solveig Torgersen

*Kontor og resepsjonstjeneste:*

Konsulent: Kari Woldsund  
 (ombudsmannens sekretær)  
 Konsulent: Torill H. Carlsen  
 Konsulent: Gunn Lovang Pedersen  
 Konsulent: Ellen-Christine Wannemacher  
 Konsulent: Kari Rimala  
 Konsulent: Rita B. Hafslund

*Arkiv og bibliotek:*

Arkivleder: Anne-Marie Sviggum  
 Konsulent: Gro Wisting Haugland  
 Konsulent: Anne Kristin Larsen  
 Konsulent: Elisabeth Nordby

\*Følgende hadde pr. 31. desember 2002 permisjon fra sin stilling:

Rådgiver: Ellen Gjemdal  
 Rådgiver: Øistein Langbakk  
 Rådgiver: Camilla Wohl Sem  
 Rådgiver: Liv Asheim Leirvik  
 Rådgiver: Kjersti Buun Nygaard

Rådgiver: Ellen Nyhus  
Førstekonsulent: Sissel Fykse  
Førstekonsulent: Borghild Fjeld Gylvik  
Førstekonsulent: Cecilie I. Karlson

Konsulent: Annika Båshus  
Konsulent: Tony Blom Skugstad

\*Antall personer i administrasjonen skyldes deltidsstillinger og at det i 2002 var lange perioder med sykmeldinger.

Vedlegg 2**K o n g e r i g e t N o r g e s****G r u n d l o v ,**

**given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814,  
saaledes som den er lydende ifølge siden foretagne  
Ændringer, senest Grundlovsbestemmelse af 23 juni 1995 nr. 567.**

**§ 75**

Det tilkommer Stortinget:

a. -----

1. at udnævne en Person, der ikke er Medlem af Stortinget, til, paa en Maade som er nærmere bestemt i Lov, at have Indseende med den offentlige Forvaltning og alle som virker i dens Tjeneste, for at søge at sikre at der ikke øves Uret mod den enkelte Borger;
-

**Vedlegg 3****Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen**

av 22. juni 1962 nr. 8, endret ved lover av 22. mars 1968 nr. 1, 8. februar 1980 nr. 1, 19. desember 1980 nr. 63, 6. september 1991 nr. 72, 11. juni 1993 nr. 85, 15. mars 1996 nr. 13, 28. juli 2000 nr. 74 og 14. juni 2002 nr. 56.

## § 1.

*Valg av ombudsmann.*

Etter hvert stortingsvalg velger Stortinget en ombudsmann for forvaltningen, Sivilombudsmannen. Valget gjelder for 4 år fra 1. januar året etter stortingsvalget.

Ombudsmannen må fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer. Han må ikke være medlem av Stortinget.

Hvis Ombudsmannen dør eller blir ute av stand til å utføre sitt verv, velger Stortinget en ny ombudsmann for den gjenværende del av tjenestetiden. Det samme gjelder dersom Ombudsmannen sier fra seg vervet, eller Stortinget med et flertall på minst to tredjedeler av de avgitte stemmer beslutter å frata ham vervet.

Er Ombudsmannen på grunn av sykdom eller av andre grunner midlertidig forhindret fra å utføre sitt verv, kan Stortinget velge en stedfortreder til å gjøre tjeneste så lenge fraværet varer. Ved fravær inntil 3 måneder kan Ombudsmannen bemyndige kontorsjefen til å gjøre tjeneste som stedfortreder.

Finner Stortingets presidentskap at Ombudsmannen bør anses som inhabil ved behandlingen av en sak, velger det en setteombudsmann til å behandle saken.

## § 2.

*Instruks.*

Stortinget fastsetter alminnelig instruks for Ombudsmannens virksomhet. For øvrig utfører Ombudsmannen sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

## § 3.

*Formål.*

Ombudsmannens oppgave er som Stortingets tillitsmann og på den måte som fastsatt i denne lov og i hans instruks å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger.

## § 4.

*Arbeidsområde.*

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste. Hans arbeidsområde omfatter likevel ikke:

- a) forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til,

- b) avgjørelser truffet i statsråd,
- c) domstolenes virksomhet,
- d) Riksrevisjonens virksomhet,
- e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for sivile tjenestepliktige,
- f) avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv, med mindre avgjørelse er truffet av formannskapet, fylkesutvalget, et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet etter lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 13. Avgjørelse som her nevnt kan Ombudsmannen likevel ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensynet til rettsikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

Stortinget kan i Ombudsmannens instruks fastsette:

- a) om en bestemt offentlig institusjon eller virksomhet skal anses for å være offentlig forvaltning eller en del av statens, kommunenes eller fylkeskommunenes tjeneste etter denne lov,
- b) at visse deler av et offentlig organs eller en offentlig institusjons virksomhet skal falle utenfor Ombudsmannens arbeidsområde.

## § 5.

*Grunnlag for arbeidet.*

Ombudsmannen kan ta saker opp til behandling enten etter klage eller av eget tiltak.

## § 6.

*Nærmere om klage og klagefrist.*

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side, kan klage til Ombudsmannen.

Den som er fratatt sin personlige frihet har rett til å klage til Ombudsmannen i lukket brev.

Klagen skal være navngitt og må være satt fram innen 1 år etter at den tjenestehandling eller det forhold det klages over ble foretatt eller opphørte. Har klageren brakt saken inn for høyere forvaltningsorgan, regnes fristen fra det tidspunkt denne myndigheten treffer sin avgjørelse.

Ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling.

## § 7.

*Rett til å få opplysninger.*

Ombudsmannen kan hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv. I samme utstrekning kan han kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter.

Reglene i rettergangslovens §§ 204-209 får tilsvarende anvendelse for Ombudsmannens rett til å kreve opplysninger.

Ombudsmannen kan kreve bevisopptak ved domstolene etter reglene i domstollovens § 43 annet ledd. Rettsmøtene er ikke offentlige.

## § 8.

*Adgang til forvaltningens kontorer.*

Ombudsmannen har adgang til tjenestesteder, kontorer og andre lokaler for ethvert forvaltningsorgan og enhver virksomhet som går inn under hans arbeidsområde.

## § 9.

*Dokumentoffentlighet og taushetsplikt.*

Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige. Ombudsmannen avgjør med endelig virkning om et dokument helt eller delvis skal unntas offentlighet. Nærmere regler, herunder om adgangen til å unnta dokumenter fra offentlighet, gis i Ombudsmannens instruks.

Ombudsmannen har taushetsplikt med omsyn til opplysninger han får i sin tjeneste om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter. Taushetsplikten varer ved også etter ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale.

## § 10.

*Avslutning av en klagesak.*

Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde.

Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil eller utvist forsømmelig forhold i den offentlige forvaltning. Om han finner tilstrekkelig grunn til det, kan han meddele påtalemyndigheten eller tilsettingsmyndigheten hva han mener i den anledning bør foretas overfor vedkommende tjenestemann. Kommer Ombudsmannen til at en avgjørelse må anses ugyldig eller klart urimelig, eller klart strir mot god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for dette. Mener Ombudsmannen at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, kan han gjøre vedkommende forvaltningsorgan oppmerksom på det.

Finner Ombudsmannen at det foreligger forhold som kan medføre erstatningsansvar, kan han etter omstendighetene gi uttrykk for at det bør ytes erstatning.

Ombudsmannen kan la saken bero med retting av feilen eller med den forklaring som gis.

Ombudsmannen skal gi klageren og den eller dem saken angår underretning om resultatet av sin behandling av en sak. Han kan også gi overordnet forvaltningsorgan slik underretning.

Ombudsmannen avgjør selv om, og i tilfelle i hvilken form, han skal gi offentligheten meddelelse om sin behandling av en sak.

## § 11.

*Innberetning om mangler i lovverk og praksis.*

Blir Ombudsmannen oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis, kan han gi vedkommende departement underretning om det.

## § 12.

*Melding til Stortinget.*

Ombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet. Meldingen trykkes og offentliggjøres.

Får Ombudsmannen kjennskap til forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde, kan han gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding.

## § 13.

*Lønn, pensjon, andre gjøremål.*

Ombudsmannens lønn fastsettes av Stortinget eller den det gir fullmakt. Det samme gjelder godtgjørelse til stedfortreder som oppnevnes etter § 1 fjerde ledd første punktum. Godtgjørelse til stedfortreder antatt etter fjerde ledd annet punktum kan fastsettes av Stortingets presidentskap. Ombudsmannens pensjon fastsettes ved lov.

Ombudsmannen må ikke uten samtykke av Stortinget eller den det gir fullmakt, ha annen stilling eller noe verv i offentlig eller privat virksomhet.

## § 14.

*Personalet.*

Personalet ved Ombudsmannens kontor tilsettes av Stortingets presidentskap etter Ombudsmannens innstilling eller i henhold til Presidentskapets bestemmelse av et tilsettingsråd. Midlertidige tilsetninger for inntil 6 måneder foretas av Ombudsmannen.

Presidentskapet gir nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetting og om rådets sammensetning. Personalets lønninger fastsettes på samme måte som for Stortingets personale.

## § 15.

1. Denne lov trer i kraft 1. oktober 1962.
2. ---

**Vedlegg 4****Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen**

Fastsatt av Stortinget 19. februar 1980 i medhold av ombudsmannslovens § 2.  
Ajourført med endringer, sist 14. juni 2000

## § 1.

*Formål.*

(Til ombudsmannslovens § 3.)

Stortingets ombudsmann for forvaltningen - Sivilombudsmannen - skal arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter.

## § 2.

*Arbeidsområde.*

(Til ombudsmannslovens § 4.)

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, med de unntak lovens § 4 fastsetter.

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste skal ikke anses som en del av offentlig forvaltning etter sivilombudsmannsloven. Ombudsmannen skal ikke behandle klager på etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene som kontrollutvalget har behandlet.

Unntaket for domstolenes virksomhet etter lovens § 4 første ledd c) omfatter også avgjørelser som ved klage, anke eller annet rettsmiddel kan innbringes for en domstol.

## § 3.

*Utforming og underbygging av klage.*

(Til ombudsmannslovens § 6.)

Klage kan inngis direkte til Ombudsmannen. Den bør settes fram skriftlig og være underskrevet av klageren eller en som handler på hans vegne. Hvis klagen settes fram muntlig for Ombudsmannen, skal han sørge for at den straks blir satt opp skriftlig og underskrevet av klageren.

Klageren bør så vidt mulig gjøre rede for de grunner klagen bygger på og legge fram sine bevis og andre dokumenter i saken.

## § 4.

*Overskridelse av klagefrist.*

(Til ombudsmannslovens § 6.)

Om klagefristen etter lovens § 6 - 1 år - er oversittet, er ikke det til hinder for at Ombudsmannen tar opp forholdet av eget tiltak.

## § 5.

*Vilkår for klagebehandling.*

Klages det over en avgjørelse som klageren har høve til å få overprøvd av et høyere forvaltningsorgan, skal Ombudsmannen ikke behandle klagen med mindre han finner særlig grunn til å ta saken opp straks. Ombudsmannen skal veilede klageren om den adgang han har til å få overprøvd avgjørelsen på administrativ veg. Kan klageren ikke få avgjørelsen overprøvd fordi han har oversittet klagefristen, avgjør Ombudsmannen om han etter omstendighetene likevel skal behandle klagen.

Angår klagen andre forhold som kan innbringes for høyere administrativ myndighet eller for spesielt tilsynsorgan, bør Ombudsmannen henvise klageren til å ta saken opp med vedkommende myndighet eller selv legge saken fram for denne, med mindre Ombudsmannen finner særlig grunn til selv å ta saken opp straks.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke dersom Kongen er eneste klageinstans som står åpen.

## § 6.

*Undersøkelse av klager.*

(Til ombudsmannslovens §§ 7 og 8.)

Klage som Ombudsmannen tar opp til nærmere undersøkelse, skal i alminnelighet legges fram for det forvaltningsorgan eller den tjenestemann den gjelder. - Det samme gjelder senere uttalelser og opplysninger fra klageren. Vedkommende forvaltningsorgan eller tjenestemann skal alltid gis anledning til å uttale seg før Ombudsmannen gir uttalelse som nevnt i ombudsmannslovens § 10 annet og tredje ledd.

Ombudsmannen avgjør hvilke skritt som bør tas til avklaring av saksforholdet. Han kan innhente de opplysninger han finner nødvendige i samsvar med bestemmelsene i ombudsmannslovens § 7 og kan sette frist for å etterkomme pålegg om å gi opplysninger eller legge fram dokumenter m.v. Han kan også foreta nærmere undersøkelser hos det forvaltningsorgan eller den virksomhet klagen gjelder, jf. ombudsmannslovens § 8.

Klageren har rett til å gjøre seg kjent med uttalelser og opplysninger som er gitt i klagesaken, med mindre han etter de regler som gjelder for vedkommende forvaltningsorgan ikke har krav på det.

Når Ombudsmannen av særlige grunner finner

det nødvendig, kan han innhente uttalelse fra sakkyndige.

#### § 7.

*Underretning til klageren når klage ikke tas opp.*

(Til ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd.)

Finner Ombudsmannen at det ikke er grunnlag for å ta opp en klage, skal klageren snarest underrettes. Ombudsmannen bør så vidt mulig veilede ham om annen klageadgang som måtte foreligge eller selv sende saken til rette myndighet.

#### § 8.

*Saker som opptas av eget tiltak.*

(Til ombudsmannslovens § 5.)

Når Ombudsmannen finner grunn til det, kan han ta saksbehandling, avgjørelser eller andre forhold opp til nærmere undersøkelse av eget tiltak. Bestemmelsene i § 6 første, annet og fjerde ledd får tilsvarende anvendelse ved slike undersøkelser.

#### § 9.

*Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling.*

(Til ombudsmannslovens § 10.)

Ombudsmannen skal personlig ta standpunkt i alle saker som kommer inn etter klage eller som han tar opp av eget tiltak. Han kan likevel bemyndige kontorsjefen til å avslutte saker som åpenbart må avvises.

Ombudsmannen tar standpunkt i en uttalelse, der han sier sin mening om de spørsmål som saken gjelder og som går inn under hans arbeidsområde, jf. ombudsmannslovens § 10.

#### § 10.

*Instruks for personalet.*

(Til ombudsmannslovens § 2.)

Ombudsmannen fastsetter nærmere instruks for sitt personale. Han kan gi medarbeidere på sitt kontor fullmakt til å foreta den nødvendige forberedelse av de saker som behandles.

#### § 11.

*Dokumentoffentlighet ved Ombudsmannens kontor.*

1. Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i nr. 2, 3 og 4 nedenfor. Med ombudsmannens saksdokumenter menes dokumenter ut-

arbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.

2. Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det.
3. Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.
4. Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Ombudsmannen og som gjelder Ombudsmannens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.
5. Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som Ombudsmannen fører for registrering av dokument i de sakene som opprettes. Arkivloven av 4. desember 1992 nr. 126 og arkivforskriften av 11. desember 1998 nr. 1193 gjelder tilsvarende så langt de passer på Ombudsmannens virksomhet.

#### § 12.

*Årlig melding til Stortinget.*

(Til ombudsmannslovens § 12.)

Ombudsmannens årlige melding til Stortinget skal avgis innen 1. april hvert år og omfatte Ombudsmannens virksomhet i tidsrommet 1. januar-31. desember det foregående år.

Meldingen skal inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som Ombudsmannen mener har alminnelig interesse, og nevne de tilfelle der han har gjort oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis eller har gitt særskilt melding etter ombudsmannslovens § 12 annet ledd.

Når Ombudsmannen finner grunn til det, kan han unnlate å nevne navn i meldingen. Meldingen skal uansett ikke inneholde opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

Omtalen av saker hvor Ombudsmannen har gitt uttalelse som nevnt i ombudsmannslovens § 10 annet, tredje og fjerde ledd, skal inneholde et referat av hva vedkommende forvaltningsorgan eller tjenestemann har uttalt om klagen, jf. § 6 første ledd tredje punktum.

#### § 13.

*Ikrafttredelse.*

Denne instruks trer i kraft 12. mars 1980. Fra samme dato oppheves Stortingets instruks for Ombudsmannen av 8. juni 1968.

Vedlegg 5

**Brosjyre med orientering**  
**Om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet**  
**(Bokmål, nynorsk og samisk)**

**Forord**

Det hender iblant at den enkelte borger mener at offentlige myndigheter har gjort urett mot ham eller begått en feil. Da kan han be Sivilombudsmannen undersøke saken.

Sivilombudsmannen er oppnevnt av Stortinget for å forsvare den enkelte borgers rettigheter. Denne brosjyren redegjør for hva Sivilombudsmannen kan gjøre, hvordan klager settes fram, og hvordan ombudsmannen og hans medarbeidere behandler klagen.

Oslo i januar 2002

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

*Arne Fliflet*  
*Sivilombudsmann*

**Hvilke saker og spørsmål er det  
 Sivilombudsmannen arbeider med?**

Sivilombudsmannen kan undersøke de fleste typer saker og forhold som offentlige myndigheter har behandlet og avgjort. Statens, fylkeskommunenes og kommunenes forvaltning hører således til Sivilombudsmannens arbeidsområde. Klager kan rettes både mot myndighetsorganer (forvaltningsorganer) og mot tjenestemenn eller andre som handler i forvaltningens tjeneste.

Private tvister faller utenfor arbeidsområdet. Ombudsmannen kan f.eks. ikke behandle tvister mellom privatfolk i naboforhold, tvister om private kontraktsforhold eller klager på private organisasjoner. Det samme gjelder i mange tilfeller hvor det offentlige er part i rent privatrettslige forhold.

- Sivilombudsmannen kan heller ikke behandle
- saker som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til
  - avgjørelser truffet i statsråd
  - domstolenes virksomhet, herunder også administrative gjøremål som er lagt til dommerkontorene, og avgjørelser som etter uttrykkelig lovbestemmelse kan bringes inn for domstolene ved bruk av anke, klage eller annet rettsmiddel, f.eks. en utpanting eller et trekkpålegg
  - Riksrevisjonens virksomhet
  - saker som hører under Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannen for sivile vernepliktinge

Av hensyn til det kommunale selvstyre kan ikke alle de avgjørelser som er truffet av kommunestyre eller fylkesting, bringes inn for ombudsmannen.

**Om den veiledning Sivilombudsmannen og hans  
 kontor kan gi**

Sivilombudsmannens kontor gir nødvendig veiledning, råd og hjelp til dem som skal bruke Stortingets ombudsmannsordning. Kontoret kan også svare på rettslige spørsmål som har tilknytning til en bestemt klagesak.

**En klage til Sivilombudsmannen – hva er det?  
 Hva kan tas opp i klagen? Hva koster det?**

Den som klager til Sivilombudsmannen, henstiller til ombudsmannen å undersøke en sak eller et forhold som forvaltningen (offentlige myndigheter) har behandlet. Ombudsmannen avgjør om klagen gir ham tilstrekkelig grunn til behandling.

En klage til Sivilombudsmannen og en klage til en overordnet forvaltningsmyndighet er to forskjellige ting. Den som klager til en overordnet forvaltningsmyndighet, har normalt rett til å få saken behandlet på ny av en overordnet myndighet, og klageorganet kan i tilfelle omgjøre sin avgjørelse. Den som klager til Sivilombudsmannen, henstiller til ombudsmannen å undersøke en sak eller et forvaltningsforhold og i tilfelle å si sin mening om det som kommer ut av undersøkelsene. Ingen kan *kreve* å få



sin klage behandlet av ombudsmannen. Ombudsmannen kan heller ikke omgjøre forvaltningsavgjørelser.

En klage til ombudsmannen må gjelde noe som kan anses for en urett mot den som klager. Det vil være tilfellet når klagen går ut på at en forvaltningsavgjørelse er uriktig, eller at en sak har vært behandlet på en uriktig eller uforsvarlig måte av myndighetene. Den som mener at forvaltningen har opptrådt på en hensynsløs, krenkende eller annen belastende måte, kan klage på det. Det kan også klages på at forvaltningen lar være å svare på forespørsler eller ikke handler i en sak.

Klagebehandlingen hos sivilombudsmannen er gratis.

### Når kan det klages til Sivilombudsmannen?

Sivilombudsmannens kontroll skal være etterfølgende. Det betyr at forvaltningen selv skal ha mulighet for å ordne opp og ta endelig standpunkt til saken før det klages til ombudsmannen. Dersom forvaltningen har egne tilsyns- og kontrollordninger, må klagen normalt først rettes dit.

Gjelder klagen en forvaltningsavgjørelse, finnes det i mange tilfeller en høyere instans i forvaltningen som kan overprøve avgjørelsen. Da må denne klagemuligheten ha vært brukt før det klages til Sivilombudsmannen. For eksempel må en trygdeavgjørelse som regel ha vært klaget inn for Trygderetten, og en avgjørelse i en byggesak eller sosialsak må først ha vært klaget inn for Fylkesmannen. Hvis man også etter endelig avgjørelse i en slik klagesak mener det er begått feil eller urett, kan man klage til Sivilombudsmannen.

I de saker der Kongen (Regjeringen) er klageinstans, gjelder ikke regelen om at klageadgangen til høyere forvaltningsorgan må være benyttet før det kan klages til Sivilombudsmannen. Dette innebærer at avgjørelser truffet i et departement som førsteinstans kan klages inn for ombudsmannen uten at det først er klaget til Kongen.

Det som er sagt foran, gjelder først og fremst klager på avgjørelser. I visse tilfeller kan det også klages til ombudsmannen mens en sak fortsatt er under behandling i forvaltningen. Dette kan f.eks. gjelde fremdriften av saken (sen saksbehandling).

### Klagefrist

Klagefristen er ett år. Fristen regnes fra forvaltningens endelige avgjørelse i saken eller fra tidspunktet for det forhold klagen gjelder. Avvik fra denne regelen skjer bare unntaksvis.

### Hvem kan klage?

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett eller feil fra offentlige myndigheters side, kan klage til om-

budsmannen. Klageren må imidlertid selv ha vært utsatt for den feilen eller forsømmelsen klagen gjelder. Ombudsmannen behandler normalt ikke klager over noe som bare gjelder andre.

Det er imidlertid ikke noe i veien for at man kan få en annen til å sende inn klage for en. I så fall må det legges ved en fullmakt fra den som saken gjelder. En organisasjon kan klage til ombudsmannen på vegne av et enkelt medlem. Da bør medlemmet medunderskrive klagen, eller det bør legges ved skriftlig fullmakt.

De som er fratatt sin personlige frihet, f.eks. innsatte i fengslene, har rett til å klage til ombudsmannen i lukket brev, dvs. uten noen form for brevsensur fra institusjonens side.

Ombudsmannen kan også ta opp saker til undersøkelse av eget tiltak.

### Hvordan settes en klage opp?

Klagen må være skriftlig og undertegnet av klageren selv, eller av en annen etter fullmakt fra klageren. Et vanlig brev er nok. Det gjelder ingen spesielle krav til formen, bortsett fra at ombudsmannen må ha sikkerhet for at klageren er den hun eller han utgir seg for å være. Derfor brukes e-post bare til forespørsler og orienteringer og ikke som grunnlag for klagebehandling. Klageren bør i klagen gjøre rede for hva uretten eller feilen består i, og gjerne legge ved eventuelle saksdokumenter.

### Klagebehandlingen hos Sivilombudsmannen

Når det er på det rene at en klage hører under ombudsmannens arbeidsområde, tas det stilling til om det er tilstrekkelig grunn til å behandle klagen. Hvis så er, sørger ombudsmannen for at saken blir undersøkt.

Ombudsmannen bestemmer omfanget av undersøkelsen. Det blir innhentet dokumenter, opplysninger og uttalelser fra forvaltningen og klager i den grad dette er nødvendig. (Undersøkelsene må normalt begrense seg til gjennomgåelse av saksdokumenter og annet skriftlig materiale, men den som ønsker det, kan be om samtaler eller muntlig konferanse med ombudsmannen eller hans medarbeidere.)

Fotografier og videofilmer o.l. kan også benyttes til å kaste lys over saken. Ombudsmannen foretar normalt ikke befaringer og kan heller ikke selv avhøre parter eller vitner.

Klageren blir holdt orientert om sakens gang og om resultatet av ombudsmannens behandling.

Ombudsmannen skal undersøke sakene objektivt og nøytralt, og han kan derfor ikke opptre som partsrepresentant, advokat eller fullmektig for den enkelte borger i forhold til myndighetene.

### **Hva kan Sivilombudsmannen gjøre?**

Ombudsmannen kan uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde. De undersøkelser ombudsmannen gjør, kan med andre ord munnne ut i kritikk av, henstillinger til og anbefalinger overfor myndighetene. Ombudsmannen kan peke på at det er begått feil eller forsømmelse fra et forvaltningsorgan eller en tjenestemann. Han kan også henstille til vedkommende forvaltningsorgan å rette feil, forsømmelser eller skjevheter. Sivilombudsmannen kan ikke selv treffe bindende avgjørelser eller omgjøre avgjørelser truffet av forvaltningen. Han kan heller ikke gi rettslig bindende instruks til myndighetene. I praksis retter imidlertid myndighetene seg etter ombudsmannens henstillinger og anbefalinger.

Når det gjelder skjønsmessige forvaltningsavgjørelser, har ombudsmannen bare begrenset adgang til å uttale kritikk.

Ombudsmannen kan også gjøre oppmerksom på mangler ved lover, regelverk og myndighetspraksis.

### **Ikke alle saker egner seg for undersøkelser av Sivilombudsmannen**

Som det fremgår av avsnittet om klagebehandlingen (side 9), er enkelte spørsmål ikke egnet for behandling og uttalelse fra ombudsmannens side. Det vil for eksempel være tilfellet når åstedsbefaring eller muntlig forklaring er av betydning, slik som i en del saker om fast eiendom og enkelte erstatningskrav.

### **Vil du vite mer om Sivilombudsmannen?**

Den som vil vite mer om Stortingets ombudsmannsordning, kan skrive eller ringe til ombudsmannens kontor. Muntlige konferanser med ombudsmannens medarbeidere må avtales på forhånd.

Besøksadresse: Akersg. 8, 6. et.(inngang Tollbug.)  
Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo  
Telefon 22 82 85 00  
Grønt nummer 800 80 039  
Telefaks 22 82 85 11 [post@sivilombudsmannen.no](mailto:post@sivilombudsmannen.no)  
[www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no)

---

## NYNORSK

### Forord

Det hender at ein borgar meiner offentlege styresmakter har gjort han urett eller har gjort ein feil. Han kan da be Sivilombodsmannen sjå på saka.

Sivilombodsmannen er oppnemnd av Stortinget

for å forsvare rettane til enkeltborgarar. Denne brosjyren gjer greie for kva Sivilombodsmannen kan gjere, korleis klagar skal setjast fram, og korleis ombodsmannen og medarbeidarane hans behandlar klage.

Oslo i januar 2003

Stortingets ombodsmann for forvaltninga

*Arne Fliflet*  
Sivilombodsmann

### Kva saker og spørsmål er det Sivilombodsmannen arbeider med?

Sivilombodsmannen kan granske dei fleste typar saker og forhold som offentlege styresmakter har behandla og avgjort. Forvaltninga i staten, fylkeskommunane og kommunane høyrer såleis inn under arbeidsområdet til Sivilombodsmannen. Klagar kan rettast både mot forvaltningsorgan og mot tenestemenn eller andre som handlar i offentleg teneste.

Private tvistar fell utanfor arbeidsområdet. Ombodsmannen kan til dømes ikkje behandle tvistar mellom privatfolk i naboforhold, tvistar om private kontraktar eller klagar på private organisasjonar. Det same gjeld i mange tilfelle der det offentlege er part i reint privatrettslege saker.

Sivilombodsmannen kan heller ikkje behandle saker som Stortinget eller Odelstinget har teke standpunkt til avgjerder i statsråd verksemda til domstolane – det gjeld også administrative gjeremål som dommarkontora tek seg av, og avgjerder som etter uttrykkjeleg lovregel kan leggast fram for domstolane ved bruk av anke, klage eller anna rettsmiddel, til dømes ei utpanting eller eit trekkpåklegg verksemda til Riksrevisjonen saker som høyrer inn under Ombodsmannen for Forsvaret og Ombodsmannen for sivile vernepliktige

Av omsyn til det kommunale sjølvstyret kan ikkje alle avgjerder som kommunestyre eller fylkesting har teke, leggast fram for Sivilombodsmannen.

### Om den rettleiinga Sivilombodsmannen og kontoret hans kan gi

Kontoret til Sivilombodsmannen gir nødvendig rettleiing, råd og hjelp til den som skal bruke ombodsmannsordninga. Kontoret kan også svare på rettslege spørsmål som har tilknytning til ei bestemt klagesak.

### Ein klage til Sivilombodsmannen – kva er det?

#### Kva kan takast opp i klagen? Kva kostar det?

Den som klagar til Sivilombodsmannen, ber ombodsmannen granske ei sak eller eit forhold som forvaltninga har behandla. Ombodsmannen avgjer om klagen gir god nok grunn til behandling.

Ein klage til Sivilombodsmannen og ein klage til eit overordna forvaltningsorgan er to ulike ting. Den som klagar til eit overordna forvaltningsorgan, har normalt rett til å få saka behandla på nytt av ein overordna instans, og klageorganet kan i så fall gjere om avgjerda si. Den som klagar til ombodsmannen, ber ombodsmannen granske ei sak eller eit forvaltningsforhold og seie kva han meiner om det som kjem ut av granskinga. Ingen kan *krevje* å få klagen sin behandla av ombodsmannen. Ombodsmannen kan heller ikkje gjere om forvaltningsavgjerder.

Ein klage til ombodsmannen må gjelde noko som kan reknast for å vere ein urett mot klagaren. Det er tilfellet når klagen går ut på at ei forvaltningsavgjerd er feil, eller at styresmaktene har handtert ei sak uforsvarleg eller på feil måte. Den som meiner at forvaltninga har gått fram omsynslaut, krenkjande eller på anna klanderverdig vis, kan klage på det. Det kan også klagast på at forvaltninga lèt vere å svare på spørsmål eller ikkje handlar i ei sak.

Klagebehandlinga hos Sivilombodsmannen er gratis.

#### Når kan det klagast til Sivilombodsmannen?

Sivilombodsmannen skal kontrollere i ettertid. Det vil seie at forvaltninga sjølv skal ha høve til å ordne opp og ta endeleg standpunkt til saka før det blir klaga til ombodsmannen. Dersom forvaltninga har eigne tilsyns- og kontrollordningar, må klagen normalt først rettast dit.

Gjeld klagen ei forvaltningsavgjerd, finst det i

mange tilfelle ein høgare instans i forvaltninga som kan overprøve avgjerda. Da må saka ha vore lagd fram for denne instansen før det blir klaga til Sivilombodsmannen. Til dømes må ei trygdeavgjerd som regel ha vore klaga inn for Trygderetten, og ei avgjerd i ei byggjesak eller sosialsak må først ha vore klaga inn for fylkesmannen. Dersom ein etter endeleg avgjerd i ei slik klagesak framleis meiner det er gjort feil eller urett, kan ein klage til Sivilombodsmannen.

I dei sakene der Kongen (regjeringa) er klageinstans, gjeld ikkje regelen om at ein må ha klaga til eit høgare forvaltningsorgan før ein klagar til Sivilombodsmannen. Det vil seie at avgjerder som er tekne i eit departement som førsteinstans, kan klagast inn for ombodsmannen utan at det først er klaga til Kongen.

Det som er sagt ovanfor, gjeld først og fremst klagar på avgjerder. I visse tilfelle kan det også klagast til ombodsmannen medan ei sak framleis er under behandling i forvaltninga. Dette kan til dømes gjelde framdrifta i saka (sein saksbehandling).

### Klagefrist

Klagefristen er eitt år. Fristen blir rekna frå det tidspunktet forvaltninga har teke endeleg avgjerd i saka, eller frå tidspunktet for det forholdet det blir klaga over. Det er berre unntaksvis avvik frå denne regelen.

### Kven kan klage?

Alle som meiner dei har vore utsette for urett eller feil som offentlege styresmakter har gjort, kan klage til ombodsmannen. Men klagaren må sjølv ha vore utsett for den feilen eller forsømminga klagen gjeld. Ombodsmannen behandlar normalt ikkje klagar over noko som berre gjeld andre.

Det er likevel ikkje noko i vegen for at ein kan få andre til å sende inn klage for seg. I så fall må det leggjast ved ei fullmakt frå den personen som saka gjeld. Ein organisasjon kan klage til ombodsmannen på vegner av ein enkeltmedlem. Da bør medlemmen medunderskrive klagen, eller det bør leggjast ved skriftleg fullmakt.

Personar som er fråtekne den personlege fridommen, til dømes innsette i fengsel, har rett til å klage til ombodsmannen i lukka brev. Det vil seie at institusjonen ikkje kan sensurere brevet.

Ombodsmannen kan også ta opp saker til granskning etter eige initiativ.

### Korleis skal ein klage setjast opp?

Klagen må vere skriftleg og underskriven av klagaren sjølv eller ein annan etter fullmakt frå klagaren. Eit vanleg brev er nok. Det blir ikkje stilt spesielle krav til forma, bortsett frå at ombodsmannen må ha garanti for at klagaren er den ho eller han gir seg ut

for å vere. Derfor blir e-post berre brukt til spørsmål og orienteringar og ikkje som grunnlag for klagebehandling. Klagaren bør i klagen gjere greie for kva uretten eller feilen går ut på, og gjerne leggje ved eventuelle saksdokument.

### Klagebehandlinga hos Sivilombodsmannen

Når det er på det reine at ein klage høyrer inn under arbeidsområdet til ombodsmannen, blir det teke stilling til om det er god nok grunn til å behandle klagen. Dersom det er det, sørgjer ombodsmannen for at saka blir granska. Ombodsmannen avgjer kva omfang granskinga skal ha. Det blir henta inn dokument, opplysningar og fråsegner frå forvaltninga og klagaren i den monn det trengst. (Granskinga må normalt avgrense seg til gjennomgang av saksdokument og anna skriftleg materiale, men den som ønsker det, kan be om samtalar eller munnleg konferanse med ombodsmannen eller medarbeidarane hans.)

Fotografi og videofilmar og liknande kan også brukast til å kaste lys over saka. Ombodsmannen dreg normalt ikkje ut på synfaring og kan heller ikkje sjølv avhøyre partar eller vitne.

Klagaren blir halden orientert om saksgangen og om resultatet av behandlinga hos ombodsmannen.

Ombodsmannen skal granske sakene objektivt og nøytralt, og han kan derfor ikkje fungere som partsrepresentant, advokat eller fullmektig for ein borgar i høve til styresmaktene.

### Kva kan Sivilombodsmannen gjere?

Ombodsmannen kan seie kva han meiner om saker som høyrer inn under arbeidsområdet hans. Dei granskingane ombodsmannen gjer, kan med andre ord munne ut i kritikk av eller oppmodingar og tilrådingar til styresmaktene. Ombodsmannen kan peike på at eit forvaltningsorgan eller ein tenestemann har gjort ein feil eller har forsømt seg. Han kan også oppmode forvaltningsorganet om å rette opp feil, forsømming eller mishøve. Sivilombodsmannen kan ikkje sjølv ta bindande avgjerder eller endre avgjerder som forvaltninga har teke. Han kan heller ikkje gi rettsleg bindande instruksar til styresmaktene. I praksis rettar styresmaktene seg likevel etter oppmodingane og tilrådingane frå ombodsmannen.

Når det gjeld forvaltningsavgjerder som byggjer på skjønn, har ombodsmannen berre avgrensa rett til å kome med kritikk.

Ombodsmannen kan også gjere merksam på manglar ved lover, regelverk og forvaltningspraksis.

### Ikkje alle saker eignar seg for behandling hos Sivilombodsmannen

Som det går fram av avsnittet om klagebehandlinga (side 9), er det visse spørsmål ombodsmannen ikkje behandlar og uttalar seg om. Det gjeld til dømes til-

felle der det krevst synfaring eller munnleg forklaring, slik som i ein del saker om fast eigedom og visse erstatningskrav.

**Vil du vite meir om Sivilombudsmannen?**

Den som vil vite meir om ombodsmannsordninga, kan skrive eller ringje til ombodsmannskontoret.

Munnlege konferansar med medarbeidarane til ombodsmannen må avtalast på førehand.

Besøksadresse: Akersg. 8, 6. et.(inngang Tollbug.)

Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo

Telefon 22 82 85 00

Grønt nummer 800 80 039

Telefaks 22 82 85 11 [post@sivilombudsmannen.no](mailto:post@sivilombudsmannen.no)

[www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no)

---

## OVDASÁNIT

Siviilaáittardeaddji lea Stuorradikki luohtta-mušolmmoš.

Son iská leat go almmolaš eiseválddit meadán dahje vearrut dahkan ovttage vuostá. Bearráigeahččodoaimba lea vuosttažettiin váidagiid olis.

Dát čuvgehus oanehaččat oaivada Stuorradikki áittardeaddjiortnega, Siviilaáittardeaddji birra.

Dás čilgejuvvo maid Siviilaáittardeaddji sáhtta dahkat, mo váidaga ovddida ja mo áittardeaddji ja su mielbargit meannudit váidagiid.

Oslo borgemánus 2000

*Arne Fliflet*  
Siviilaáittardeaddji

### **Makkár áššiiguin bargá Siviilaáittardeaddji?**

Siviilaáittardeaddji sáhtášii gal iskat buotlágan áššiid ja diliid maid almmolaš eiseválddit leat meannudan ja mearridan. Nuppiin sániiguin gullá stáhta, fylkkagieldda ja gieldda hálddahuš Siviilaáittardeaddji bargoviidodahkii. Váidagiid sáhtta ovddidit sihke eiseválddeorgánaide (hálddašanorgánaide) ja virgeolbmuide dahje earáide geat barget hálddahušaoivddas.

Priváhta nákkut eai gula bargoviidodahkii. Áittardeaddji ii sáhte omd. meannudit siidaguimmiid gaskasaš nákkuid, priváhta šiehtadangaskavuodaid riidduid dahje priváhta organisašuvnnaid váidagiid. Seamma gusto mángga háve dallege go almmolaš ásašusat eai doaimmat almmolaš válddi, muhto lea bealálaččat priváhtarievttálaš gaskavuodain.

Siviilaáittardeaddji ii ge sáhte meannudit - áššiid maid Stuorradiggi ja Odeldiggi leat mearridan  
- stáhtaráđi dahkan mearrádusaid  
- duopmostuoluid doaimmaid, masa gullet vel hálddahušlaš dahkamušat mat leat biddjon duopmárvuorraide, ja mearrádusaid mat čielgasit láchkamearrádusain sáhttet ovddiduvvot duopmostuoluide guoddalemiin, váidimiin dahje eará riektegaskaomiin, ee. panten dahje geassingohččun bákkás

- Riikadárkkástusa doaimma  
- áššiid mat gullet Suodjalusa Áittardeaddjái ja Siviilla suodjalangeatnegasaid áittardeaddjái

Gielldalaš iešstivrejumi deasttas ii sáhte buot mearrádusaid maid gielldestivrrat ja fylkkadikkit dahket, ovddidit Áittardeaddjái.

### **Mo sáhtta Siviilaáittardeaddji oaivadit**

Siviilaáittardeaddji ja su mielbargit addet dárbašlaš oaivadeami, ráđiid ja veahki vai sáhtta atnit Stuorradikki áittardeaddjiortnega. Áittardeaddji sáhtta muđui vástidit rievttálaš gažaldagaid mat gullet dihto váiddaáššái.

### **Váidda Siviilaáittardeaddjái - mii bat dat lea? Maid sáhtta váidit?**

Son gii Siviilaáittardeaddjái váida ávžžuha áittardeaddji iskat ášši dahje dilálašvuodaid maid hálddahuš (almmolaš eiseválddit) lea meannudan/mearridan. Áittardeaddji mearrida lea go váidagis doarvái vuoddu dan meannudit.

Siviilaáittardeaddjái váidda ja bajit hálddašaneiseváldái váidda leat guokte sierranas ášši. Sus, gii bajit hálddašaneiseváldái váida, lea dábálaččat vuoigatvuohta oazžut ášši/mearrádusa meannuduvvot odđasit bajit eiseválddis, ja váiddaorgána sáhtta de muhtit mearrádusa. Son, gii váida Siviilaáittardeaddjái, ávžžuha áittardeaddji iskat ášši dahje hálddašandilálašvuoda ja de cealkit oaivilis dan hárrái mii iskademiin boahá ovdan. Ii okta-

ge sáhte gáibidit ahte su váidaga galgá Áttardeaddji meannudit. Áttardeaddji ii ge sáhte muhttit hálddašanmearrádusaid.

Áttardeaddjái galgá váidda leat nu ahte sáhtta adnot leat vearrivuohtan sutnje gii váida. Šattašii nu jus váida go hálddašanmearrádus lea boastut, dahje eiseválddit leat ášši meannudan boasttu dahje bealuškeahkes vuogi mielde. Son, gii oaivvilda ahte hálldahus lea láhtten deasttaheapmin, loavkideaddjin dahje eará čuohcideaddji láhkai, sáhtta dan váidit. Sáhtta maid váidit go hálldahus ii vástit jearaldagaid dahje eai daga áššiin maidege.

### **Goas sáhtta váidit Siviilaáttardeaddjái?**

Siviilaáttardeaddji bearráigeahčču galgá leat maŋŋil buot earáid.

Dát mearkkaša ahte hálldahusas galgá leat vejolašvuohta čorget ja loahpalaš mearrádusa áššis/dilálašvuođa dahkat, ovdal go váida Áttardeaddjái. Jus hálldahusas leat iežaset gozihan- ja bearráigeahččoortnegat, ferte dábalaččat váidagiid vuos dohko ovddidit.

Jus váidda gusto hálddašanmearrádussii, hálldahusas lea mángii alit ášahus, mii sáhtta dárkkistit mearrádusa. Dalle ferte dán váiddavejolašvuođa leat geavahan, ovdal go váida Siviilaáttardeaddjái. Ovdamearkka dihte ferte oadjomearrádus dábalaččat leat váidon Oadjoriektái, ja jus lea huksenáššis dahje sosiáláššis sáhka, ferte mearrádus vuos leat váidon Fylkkamánnii. Jus dákkár váiddaáššis vel maŋŋil loahpalaš mearrádusa oaivvilda ahte lea boastut dahje vearrut dahkkon, sáhtta váidit Siviilaáttardeaddjái.

Áššiin, main Gonagas (Ráđdehus) lea váiddaášahus, ii gusto njuolggadus ahte váiddavejolašvuohta alit hálddašanorgánii ferte leat adnon ovdal go sáhtta váidit Siviilaáttardeaddjái. Dát mearkkaša ahte go departementa vuosttas ášahussan lea dahkan mearrádusaid, de sáhtta váidit Áttardeaddjái vaikko ii leat vuos váidon Gonagassii.

Mii dás ovddabealde lea celkon, gusto vuostazežettiin mearrádusváidagiidda. Dihto háviid sáhtta maid váidit Áttardeaddjái vaikko hálldahus ain lea ášši meannudeamen. Dát sáhtta omd. gustot ášši áigemeriid birra (hiljis áššemeannudeapmi).

### **Váidaga áigemearri**

Váidaga áigemearri lea jahki. Áigemearri rehkenastá das rájes go hálldahus lea áššis loahpa-

laš mearrádusa dahkan dahje das rájes go váidaga lea ožžon. Áttardeaddji sáhtta datte dilálašvuođa meannudit, vaikko váidaga áigemearri lea meaddil, muhto dát dahkko dušše áibbas erenoamáš diliin.

### **Gii sáhtta váidit?**

Juohkehaš gii oaivvilda iežas leat vásihan vearrivuođa dahje boastuvuođa almmolaš eiseváldiid beales, sáhtta váidit Áttardeaddjái. Váidái ferte datte alccesis leat čuohcan dát boasttuvuohta dahje suostan maid váida. Dábalaččai ii meannut áttardeaddji váidagiid dakkár áššiš mii dušše gusto nubbái.

Dattege sáhtta nuppi olbmo oazžut iežas ovdas sáddet váidaga. Dalle gal galgá son geasa ášši gusto, sáddet mielde fápmudusa. Organisašuvdna sáhtta váidit Áttardeaddjái ovttaskas miellahtu ovddas. Dalle berrešii miellahttu ge čállit vuollái váidaga, dahje berrešii bidjat mielde čálalaš fápmudusa.

Sis, geain lea váldon eret sin friddjavuohta, omd. geat leat giddagasas, lea vuoigatvuohta váidit Áttardeaddjái gitta reivviin, namalassii almmá ášahusa reivedárkkisteami haga.

Áttardeaddji gal maid sáhtta áššiid iskat jus ieš dan dáhttu.

### **Mo galgá váidaga čállit?**

Váidda galgá leat čállon ja váidi galgá ieš leat dan čállán vuollái dahje jo eará gii váidis lea fápmudusa dasa ožžon. Dábalaš reive lea doarvái. Ii gáibiduvvo makkárga erenoamáš hámiid, earret ahte Áttardeaddjái sihkkarasto ahte váidi duodai lea son gean namuha iežas leat. Danne adno epoasta dušše jearaldagaide ja čuvgehusaide iige váiddameannudeami vuodđun. Váidi berre váidagis čilget mii lea boasttuvuohta dahje meattáhus ja áinnas mielde bidjat áššebáhpáriid jus ležžet.

Meannudeapmi lea nuvtta.

### **Áttardeaddji váiddameannudeapmi**

Go lea čielggas ahte váidda gullá Áttardeaddji bargoviidodahkii, mearriduvvo lea go doarvái vuodđu meannudit váidaga. Dalle fuolaha áttardeaddji ahte ášši isko. Áttardeaddji mearrida man olu galgá iskat. Hálldahusas ja váidis viežžá áššebáhpáriid, dieđuid ja cealkagiid dárbbu mielde.

Áttardeaddjis leat sullii 25 mielbargi geat leat

juristtat. Dasa lassin leat kantuvrras 10 bargi iešguđetge kanturdoaimmaiguin. Iskkademiid ferte dábalaččat ráddjet dasa ahte geahčada áššedokumeanttaid ja eará čálalaš ávdnasiid, muhto gii dan dáhttu sáhtta bivdit ságastallama dahje njálmmalaš konferánssa Áttardeaddjiin dahje su mielbargiiguin.

Fotogovaid, videofilmmaid js. sáhtta maid geavahit ášši čuvgemii. Dábalaččat ii fina áttardeaddji geahčadeamen báikki iige sáhte ieš dutkat beliid dahje vihtaniid.

Váidái mitaluvvo áššemanus ja Áttardeaddji meannudeami bohtosis.

Áttardeaddji galgá iskat áššiid objeaktiivvalaččat ja neutrálalaččat iige sáhte danne leat eiseválddiid ektui ovttage riikavuloža bealleovddasteaddjin, advokántan dahje doaimmaheaddjin.

### **Maid sáhtta Áttardeaddji dahkat?**

Áttardeaddji sáhtta cealkit oaivilis dilálašvuodaid birra mat gusket su bargoviidodahkii. Áttardeaddji dahkan iskkadeamit sáhttet nuppiin sániiguin loahpahuvvot eiseválddiide moaitámušain, ávžžuhusain dahje rávvagiin. Áttardeaddji sáhtta čujuhit ahte hálddašanorgána dahje virgeolmmoš lea meaddán dahje suostán. Son maid sáhtta ávžžuhit dan hálddašanorgána divvut meattáhusaid, suostamiid dahje bonjuvuodaid. Siviilaáttardeaddji ii sáhte ieš dahkat čatni mearrádusaid dahje muhttit hálldahusa dahkan mearrádusaid. Áttardeaddji ii ge sáhte addit rievttálaš čatni bargonjuolggadusaid eiseválddiide. Eiseválddit datte čuvvot áttardeaddji ávžžuhusaid ja rávvagiid.

Árvvošteaddji hálddašanmearrádusaid dáfus, lea Áttardeaddjis dušše ráddjejuvvon moaitinvejolašvuohta.

Áttardeaddji maid sáhtta fuomášuhttit lágaid, njuolggadusaid ja eiseváldgeavada váilliid.

### **Ii buot áššiid heive Siviilaáttardeaddjái iskat**

Dábalaččat sáhtta Áttardeaddji dušše iskat dokumeanttaid ja eará čálalaš ávdnasiid. Son ii dutkka ovttage iige dábalaččat fina geahčadeamen báikkis.

Soames áššiid ii danne heive áttardeaddjái meannudit iige dain ovddidit cealkámuša. Dát lea ovdamearkka dihte dalle go lea dehálaš ahte fitná dan báikki geahčadeamen dahje njálmmálaččat čilgejuvvo, nu go soames áššiin giddodagaid ja soames buhtadangáibádusaid hárrái.

Dáhtošit go eanet diehtit Siviilaáttardeaddji birra?

Jus dáhtošit eanet diehtit Stuorradikki siviilaáttardeaddjiortnetga birra, sáhtát čállit dahje čuojahit Áttardeaddji kantuvrii. Áttardeaddjiid mielbargiiguin ferte njálmmálaš konferánssaid ovdagihtii šiehtadit.

Telefovna: 22 82 85 00

Ruoná nummir: 800 80 039

Telefákša: 22 82 85 11

E-poasta: [post@sivilombudsmannen.no](mailto:post@sivilombudsmannen.no)

Ruovttusiidu:

[www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no)

Poastačujuhus: Poastaboksa 3 Sentrum, 0101 OSLO

Galledančujuhus: Akersgata 8, 6. geardi (uksa sisa Tollbugata)