

Årsmelding for 1978
fra
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Avgitt til Stortinget 9. januar 1979

Dokument nr. 4.

(1978—79)

Årsmelding for 1978

fra

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Avgitt til Stortinget 9. januar 1979

Til Stortinget.

I henhold til § 12 i lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen, jfr. § 14 i Stortingets instruks av 8. juni 1968 for ombudsmannen skal jeg med dette få gi melding om ombudsmannens virksomhet i 1978.

Meldingen er avfattet etter samme mønster som i de foregående år. Således omhandler avsnitt I institusjonens alminnelige forhold, avsnitt II gir opplysninger om sakene og saksbehandlingen og avsnitt III har tilleggsopplysninger om saker som er referert i tidligere årsmeldinger. I avsnitt IV er gjengitt 76 enkelt-saker som det er tatt standpunkt til i året.

Oslo, 9. januar 1979.

Erling Sandene.

INNHold

	Side
I. Institusjonens alminnelige forhold	
1. Personalforhold	6
2. Spørsmål om endringer i ombudsmannsloven og i instruksen for ombudsmannen	6
3. Samarbeidsordningen med advokatene i de fire nordligste fylker	6
4. Institusjonsbesøk	7
II. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
1. Sakmengden	7
a. Tilgangen på saker i 1978	7
b. Hvor klagene m. v. kommer fra	7
2. Klagebehandlingen og resultatet av den	7
a. Sakbeholdning	7
b. Avviste saker	8
c. Realitetsbehandlede saker — fordelingen på de forskjellige forvaltningsområder	8
d. Realitetsbehandlede saker — behandlingen og utfallet	10
III. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger	11
IV. Referat av saker av alminnelig interesse, jfr. instruksen § 14	
1. Tjenestemanns søknad på stilling på samme nivå ved annet kontor i samme forvaltningsorgan — ledelsens styringsrett og tilsettingsrådets kompetanse	12
2. En person i to hovedstillinger — stedfortreders rettsstilling, kunngjøring av ledighet	13
3. Departementets myndighet til å tilsette «på fritt grunnlag» — grunnskoleloven § 21 nr. 2	14
4. Tilsidesetting av søker til årsvikariat i skolen på grunn av påregnet 18 ukers tjenestefrihet av skoleårets 38 uker	16
5. Tilsetting av bibliotekar — forbigåelse av best kvalifisert søker	18
6. Tilsetting av jordstyretekniker — forbigåelse av best kvalifisert søker	19
7. Tilsetting på uriktig faktisk grunnlag	20
8. Forbigåelse av søker på grunn av hyppig stillingskifte	21
9. Familietilsetting — uttalelse i disfavør av ektefelles konkurrent	22
10. Departemental kritikk av fylkesveterinær for deltagelse i lokalt utvalg, møte i stortingskomité og forhold til pressen	25
11. Reisegodtgjøring til tjenestepiktig tannlege	31
12. Ligningssjefs ektefelles adgang til næringsutøvelse	32
13. Dokumentinnsikt i tjenestesak — meroffentlighet, forholdet mellom underinstansens og klageinstansens standpunkt	36
14. Inntak i videregående skole — konflikt mellom departementsforskrifter og kommunale retningslinjer	39
15. Skriftleg opplæringsmål i grunnskolen — overføring av nynorskklasse til annen skole i same skolekrins	41
16. Hjemmeundervisning — grunnskoleloven § 13 nr. 1	42
17. Skoleutgifter for elev i ungdomsskole i nabokommunen	45
18. Borteboerstipend — særregelen om stipend i selvforsørgelsestilfelle ved utdanning på hjemstedet	46
19. Utleie av skolerom til Jehovas vitner	48
20. Fastsettelse av svakere karakter etter elevklage — klageinstansens kompetanse, meldingsfrist ved endring til skade	50
21. Tvangsinleggelse i psykiatrisk sykehus — krav til forutgående legeundersøkelse, vilkår for innleggelse	51
22. Rutine ved melding til og innen trygdeetaten om klagers død	55
23. Folketannrøkt — rett til fri behandling ved manglende tannlegekapasitet	55
24. Bostøtte — søknadsfrist oversittet	57
25. Kommunal leilighet i hybelhus — husleielovens rekkevidde, mislighold av leiekontrakt ..	58
26. Bytte av bolig — kommunens omgjøring av godkjenning	59

	Side
27. Byggestart på kommunalt tildelt tomt	60
28. Fradeling av boligtomt — retningslinjer for utslipp av skylle- og spillvann i grunnen	62
29. Fradeling av hyttetomt — bortfeste som betingelse for samtykke etter jordloven § 55	65
30. Hyttearealgrensing i disposisjonsplan etter vedtekt til bygningsloven § 82	67
31. Oppføring av campinghytte uten fast fundament — bygningsloven §§ 82 og 85	68
32. Oppføring av uthus med beboelsesrom — forbud i generalplanvedtekt	70
33. Oppføring av generasjonsbolig på småbruk — kloakkforhold	71
34. Hyttebygging — dispensasjon på grunn av tidligere uheldig saksbehandling	72
35. Hyttebygging — dispensasjon fra generalplanvedtekt etter tidligere dispensasjon fra vedtekt til bygningsloven § 82	75
36. Erstatning for byggeforbud	78
37. Rett for ein part til å sjå privat framlegg i regulerings sak	80
38. Avkjørsel — utvidet bruk ved oppføring av ny og riving av gammel bolig	81
39. Konesjon ved overdragelse av fjelleiendom — ikke-håndhevelse av konesjonsregler, uttalelse fra tjenestemann om konesjonsfrihet	81
40. Konesjon ved overdragelse av nedlagt småbruk — avslagsgrunnlag	83
41. Ikke-bruk av forkjøpsrett under hensyn til konesjonssøkerens personlege forhold	85
42. Fordeling av tilleggsjord — skriftlig melding etter tremånedersfristen om fordelingsvedtaket	85
43. Refusjon i dødsbo for utgifter til pleie i psykiatrisk sykehus	87
44. Refusjon i dødsbo for utgifter til pleie i psykiatrisk sykehjem	88
45. Prisforskrifter for fast eiendom — forhøyelse av festeavgift, takstgrunnlag	88
46. Prisforskrifter for innskuddsleilighet — dispensasjon ved utvidelse av arealgrensing for takstplikt	93
47. Kloakkavgift — eldre avtale om engangsavgift	95
48. Vannavgift — tilkobling til kommunal ledning	96
49. Trekk i skattetilgodehavende til dekning av kommunal renovasjonsavgift, kommunens plikter etter renovasjonsordningen	97
50. Fradrag i inntekt for ferjeutgifter ved besøksreiser til hjemmet, behandling av henstilling fra ombudsmanen	97
51. Arbeidsgiveravgift — innbetaling på uriktig grunnlag	100
52. Toll- og avgiftsfritak for brukt personbil ved flytting til Norge	101
53. Utvidelse av fredet sone ved laksetrapp — forskrift eller enkeltvedtak	101
54. Kommunestyrerepresentants habilitet ved fråsegn i vegsak	103
55. Uttalelser fra trygdesjef i avisartikkel om navngitt trygdesøker — tilbørighet, taushetsplikt, habilitet	103
56. Taushetsplikt for familierådgivningskontor i forhold til overordnet tilsyns- og klageorgan	105
57. Lærers rett til opplysning om underskriverne av klageskrift	106
58. Mangelfull veiledning	107
59. Klagerett for selger over konesjonsnektelse	108
60. Offentlighet i forvaltningen — utsettelse med offentleggjøring av oppsigelsesbrev	109
61. Offentlighet i forvaltningen — unntak fra offentlighet for kommunestyrevedtak i lånesaker	110
62. Formannskaps reaksjon mot spredning av opplysninger fra formannskapsmøte	112
63. Valg av skoletomt — kommunestyreuttalelse med simpelt flertall	113
64. Saksomkostninger for Markedsrådet	113
65. Saksomkostninger under administrativ klagebehandling i skattesaker	114
66. Forvaltningsorgans rett til søksmål til prøving av Trygderettens avgjørelser	115
67. Oppholdstillatelse — omgjøring av forhåndstilsagn	116
68. Anbudskonkurranse — byggherrens fastsettelse av forhandlingsvilkår overfor en utvalgt anbyder, uklarhet om laveste anbud	118
69. Sammenslåing av kommunale elverk — oppfyllelse av avtale om strømfremføring	124
70. Betaling for skogplanting utan grunneigarens vitande	125
71. Båndtvang etter bufeloven for hele året i hele kommunen	125
72. Arealvilkår for kraftfjerrabatt — grunnlag for dispensasjonsnektelse	127
73. Flytransport til fjellområde i rekreasjonsøyemed for funksjonshemmet	129
74. Klage til ombudsmannen over departementets uttalelse om en rådmanns habilitet	131
75. Ombudsmannens kompetanse overfor stevnevitne	131
76. Ombudsmannens kompetanse overfor Kommunal Landspensjonskasse	132
Register	133

I. Institusjonens alminnelige forhold.

1. *Personalforhold.*

Stortinget ga 1. februar 1978 tilleggsbevilgning for engasjement av en kontorsjef, en saksbehandler og en sekretær ved ombudsmannens kontor for 1978. — I engasjementstillingen som kontorsjef tilsatte presidentskapet 9. februar 1978 juridisk konsulent hos ombudsmannen, Liv Gjølstad. Den 9. mars 1978 ble førstesekretær Karl-Magnus Norbakk engasjert som konsulent og Kari Rimala som sekretær. — I ombudsmannens budsjettforslag for 1979 ble engasjementstillingene foreslått gjort om til faste stillinger. Budsjettforslaget er vedtatt av Stortinget.

Kontorsjef Leif Eldring ble konstituert som ekspedisjonssjef i Justisdepartementet ved kgl. resolusjon 31. mars 1978. Etter søknad ble han av presidentskapet 27. april 1978 innvilget tjenestefri hos ombudsmannen for overtagelse av ekspedisjonssjefstillingen. Presidentskapet konstituerte 19. mai 1978 ekspedisjonssjef Olav Saastad i kontorsjefstillingen etter Eldring.

Førstekonsulent Rakel Surliens vikariat som juridisk konsulent i ltr. 27 ble 9. februar 1978 forlenget for 1978. Hun sa 15. november 1978 opp sin stilling hos ombudsmannen for overtagelse av stilling som sekretær for Stortingets justiskomite, og fratradte 31. desember 1978. I stillingen som juridisk konsulent i ltr. 27 tilsatte presidentskapet 19. desember 1978 politifullmektig Egil F. Jensen.

Førstekonsulent Tor Aavatsmark Gjone er innvilget permisjon for å vikariere som høgskolelektor ved Norges Kommunal- og Sosialskole i tiden 15. januar 1978—31. juli 1979.

Konsulent Kai Kramer-Johansen ble 20. april 1978 gitt opprykk til førstekonsulent med virkning fra 1. januar 1978.

Konsulent Sverre Dyrhaug som har vært tilsatt hos ombudsmannen siden 28. juli 1976, har i tiden 1. januar 1978—31. mai 1978 vikariert i stilling som førstekonsulent. Han ble 6. april 1978 innvilget permisjon fra 1. juni 1978 for ca. 2 år for dommerfullmektigtjeneste.

Konsulent Lars Holo, som har vært tilsatt hos ombudsmannen siden 5. juli 1976, har i

tiden 15. januar—4. juni 1978 vikariert som førstekonsulent. Fra 5. juni 1978 har han permisjon for dommerfullmektigtjeneste, foreløpig for 1 år.

Konsulent Ingeborg Moen Borgerud, som hadde vikariert i konsulentstilling ved ombudsmannens kontor fra 18. juli 1977, ble 9. mars 1978 tilsatt i fast konsulentstilling. Hun har fra 1. juni 1978 vikariert i førstekonsulentstilling. Etter søknad ble hun 19. oktober 1978 innvilget 3 måneders permisjon fra 9. oktober 1978 for å tiltre konstitusjon som dommer ved Oslo skifterett.

Politifullmektig Stein Erik Stinessen ble 27. april 1978 tilsatt i vikarstilling som konsulent. I juni 1978 ble cand. jur. Hilde J. Vihovde, førstesekretær Jens Freuchen og cand. jur. Andreas Sand tilsatt som vikarer i konsulentstillinger.

Alle tilsetninger er skjedd i samsvar med min innstilling eller i henhold til fullmakt fra presidentskapet.

2. *Spørsmål om endringer i ombudsmannsloven og i instruksene for ombudsmannen.*

Utvalget som ble nedsatt av Stortingets presidentskap 24. februar 1977 for å vurdere endringer i ordningen med Stortingets ombudsmann for forvaltningen (utredningsutvalget for ombudsmannsordningen) avga innstilling 9. mars 1978. Innstillingen ble av Stortingets kontor 26. mai 1978 sendt til uttalelse. Ombudsmannen har 15. november 1978 gitt uttalelse til innstillingen.

3. *Samarbeidsordningen med advokatene i de fire nordligste fylker.*

Forsøksordningen med fri advokatbistand i de fire nordligste fylker ved klage til ombudsmannen ble innført for to år fra 1. januar 1973 og har senere vært forlenget med to år om gangen, sist fra 1. januar 1977. Det er gjort rede for ordningen under avsnitt I i ombudsmannens årsmeldinger for henholdsvis 1971, 1973, 1974 og 1976. Ordningen er blant de spørsmål som behandles i tilknytning til innstillingen fra utredningsutvalget for ombudsmannsordningen. Presidentskapet har 23. no-

vember 1978 besluttet å forlenge den någjeldende prøveordning til utvalgsinnstillingen om endringer i ombudsmannsordningen er ferdigbehandlet av Stortinget. Dette er gjort kjent ved kunngjøring gjennom fylkesmennene, formannskapene og lensmennene og ved melding til advokatene i de fire fylkene.

4. Institusjonsbesøk.

Ombudsmannen besøkte i tiden 22.—24. mai 1978 Rogaland psykiatriske sykehus, Varatun verksted, Sandviken sykehus og Vestlandsheimen. Besøkene fant sted sammen med overlege Otto Steinfeldt-Foss, Kontoret for psykiatri, Helsedirektoratet.

II. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen.

1. Sakmengden.

a. Tilgangen på saker i 1978:

Klager	1 507
Forespørsler o. l.	8
Saker, tatt opp av eget tiltak ..	23
I alt	1 538 saker

Fordelingen gjennom året fremgår av følgende oversikt, der også tallene for det foregående år er tatt med:

Klager og forespørsler m. v.	1977	1978
Januar	147	159
Februar	133	111
Mars	153	123
April	145	152
Mai	126	142
Juni	154	126
Juli	105	89
August	120	101
September	124	126
Oktober	136	134
November	148	146
Desember	110	106
	1 601	1 515
Saker, tatt opp av eget tiltak	35	23
Saker i alt	1 636	1 538

Saktallet er således 98 saker mindre enn i 1977, men 159 høyere enn i 1976.

Det har i 1978 vært 448 personlige besøk, mot 499 året før.

b. Hvor klagenes m. v. kommer fra.

Som tidligere er det ved den geografiske fordeling av sakene ikke tatt med klager som er innkommet fra sentrale anstalter med klientel fra hele landet eller fra større deler av det. Fra sentrale anstalter, vesentlig fengselsanstalter, kom det inn 48 klager, og fra utlandet 29 klager. Tilbake blir da $1\,515 \div 77 = 1\,438$ saker. I nedenstående oversikt er angitt hvorledes klagenes fordeler seg fylkesvis.

Fylke	Antall klager	Klager i prosent av samlet klage-tall	Folke-mengde i prosent av rikets — 1970
Østfold	64	4,5	5,6
Akershus	113	7,9	8,0
Oslo	216	15,0	12,6
Hedmark	59	4,1	4,6
Oppland	46	3,2	4,4
Buskerud	88	6,1	5,1
Vestfold	44	3,1	4,5
Telemark	28	1,9	4,1
Aust-Agder	39	2,7	2,1
Vest-Agder	44	3,1	3,2
Rogaland	69	4,8	6,9
Hordaland	117	8,1	9,6
Sogn og Fjordane	38	2,6	2,6
Møre og Romsdal	85	5,9	5,7
Sør-Trøndelag ...	64	4,5	6,0
Nord-Trøndelag ..	26	1,8	3,1
Nordland	164	11,4	6,3
Troms	80	5,6	3,6
Finnmark	54	3,7	2,0
	1 438	100	100

Tallet på klager fra innsatte i fengselsvesenets anstalter utgjorde i 1978 37 mot 41 året før.

2. Klagebehandlingen og resultatet av den.

a. Sakbeholdning.

Beholdning av uavgjorte saker	
pr. 1. januar 1978 utgjorde ..	425 saker
Nye saker i 1978	1 538 »
Til behandling i året	1 963 saker
Herav avsluttet pr. 31. desember	
1978	1 647 »
Beholdningen av uavgjorte saker	
pr. 1. januar 1979	316 saker

Dette tall svarer omtrent til det antall saker som avgjøres i løpet av ca. 10 uker.

De saker som ikke var avsluttet ved siste årsskifte skriver seg fra følgende år:

1977	29 saker
1978	287 »
	<u>316 saker</u>

I en del saker er klagebehandlingen foreløpig stilt i bero etter anmodning fra klageren eller fordi administrasjonen har tatt saken opp til ny behandling.

Av de øvrige beholdningssaker var 136 under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, mens resten var til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

b. Avviste saker.

Av de 1 647 saker som det er tatt standpunkt til i 1978, har 809 eller i underkant av 50 prosent, ikke gitt grunnlag for realitetsbehandling. I 1977 ble vel 50 prosent av sakene avvist. Etter avvissningsgrunnen kan de avviste sakene grupperes slik:

1. Forhold utenfor kompetanseområdet:		
a) Domstolenes virksomhet	74	
b) Tidligere behandlet av Stortinget	8	
c) Avgjørelser i statsråd	7	
d) Andre utenforliggende forhold	92	181
2. Forholdet foreldet		43
3. Klagerett til høyere administrativ myndighet		392
4. Utilstrekkelig klagegrunnlag ...		54
5. Tilbakekalte klager		42
6. Brev sendt til orientering, anonyme og uforståelige henvendelser		41
7. Ikke klagerett		16
8. Forespørsler m. v. uten tilknytning til klagesak, avviste		32
		<u>801</u>
9. Besvarte forespørsler		8
		<u>809</u>

Av de avviste sakene er 108 sendt andre myndigheter som rette vedkommende, herav 10 til Ombudsmannen for Forsvaret.

c. Realitetsbehandlede saker — fordelingen på de forskjellige forvaltningsområder.

Det er i 1978 undersøkt og tatt realitetsstandpunkt til 838 saker, 32 saker mer enn året før.

Tabellene 1—6 nedenfor skal vise fordelingen av de realitetsbehandlede saker på de forskjellige forvaltningsområder. Bortsett fra tabell 5 som inneholder fordeling på saksområder av saker ført under bokstav a) i tabell 4, er hver sak bare ført et sted.

I tabellene 1, 3 og 4 er sakene fordelt under de forvaltningsorganer de er behandlet av. Tabell 1 gjelder fordeling av saker behandlet av statlige forvaltningsorganer; de ytre etater er oppført under vedkommende departement. — For en rekke saker gjelder at de har vært behandlet av to eller flere forvaltningsorganer, således bl. a. avgjørelser som har vært påklaget til overordnet forvaltningsorgan. I tabellene er slike saker ført på det øverste organ.

Tabell 2, 5 og 6 går mer direkte på saksområder. — Sakene er ført under vedkommende saksområde selv om de bare har angått saksbehandlingsspørsmål.

Saker på forvaltningsområder hvor avgjørelseskompetansen dels ligger til statlige og dels til kommunale og fylkeskommunale organer, har det vært hensiktsmessig å statistikkføre på en noe annen måte enn ved fordeling under tabellene 1, 3 og 4. Et eksempel er bygningslovgivningen; en og samme klage kan gjelde både reguleringsspørsmål som kan høre under kommunestyret, og konkrete enkeltspørsmål som kan høre under bygningsråd, fylkesmann og eventuelt departement. Tabell 2 omfatter fellesposter for flere forvaltningsområder som på en slik måte er kjennetegnet ved avgjørelseskompetanse for statlige og kommunale organer. Ved dette kommer også klagetallene på en del sentrale forvaltningsområder bedre fram.

I tabell 5 er gitt en fordeling etter saksområde av saker som er behandlet av kommune-, formannskap, ordfører, rådmann m. v., som et supplement til føringen under bokstav a) i tabell 4.

Saker som vedrører tjenesteforhold i forvaltningen utgjør et forholdsvis stort antall, og er en noe særegen gruppe. I motsetning til tidligere år er tjenestesakene nå skilt helt ut og behandlet for seg selv under tabell 6.

1. Statsforvaltning.

Forvaltningsorgan	Saker i alt
Finans- og tolldepartementet	6
Avgiftsmyndigheter	1
Folkeregister	1
Statistisk Sentralbyrå	1
Tollvesenet	1
	<u>4</u>
Fiskeridepartementet	3

Forvaltningsorgan	Saker i alt	Forvaltningsorgan	Saker i alt
Forbruker- og administrasjons- departementet	5	Sosialdepartementet	19
Forbrukerrådet	5	Den medisinske klagenemnda for sjøfolk	1
Markedsrådet	2	Helsedirektoratet	3
Prismyndigheter	10	Statens edruskapsdirektorat	1
Statens bygge- og eiendoms- direktorat	2	Sykehus og helseinstitusjoner ...	3
	19	Trygdemyndigheter	32
	—		40
Forsvarsdepartementet	3		345
Forsvarssjef	1		—
	—		
Departementet for handel og sjøfart Sjøfartsdirektoratet	4 2	2. <i>Blandet statlig og kommunal/fylkes- kommunal forvaltning.</i>	
	—	Myndigheter etter:	
Departementet for industri og håndverk	3	a) Barnelovgivningen	4 saker
	—	b) Bygningslovgivningen	85 »
Justis- og politidepartementet	39	c) Lov om psykisk helsevern	4 »
Direktoratet for sivilt beredskap	1	d) Skattelovgivningen (kommune- kasserer holdt utenfor)	48 »
Fengselsvesenet	8	e) Skolelovgivningen	31 »
Fylkesmann	7	f) Lov om sosial omsorg	10 »
Politi- og påtalemyndighet	38	g) Strand- og fjellplanloven	11 »
Statens utlendingskontor	1		—
	55		193 saker
	—		—
Kirke- og undervisningsdeparte- mentet	17	3. <i>Fylkeskommunal forvaltning</i> ..	9 saker
Norges almenvitenskapelige forskningsråd	1		—
Norsk Rikskringkasting	1	4. <i>Kommunalforvaltning.</i>	
Statens lånekasse for utdanning	4	a) Kommunestyre, formannskap, ordfører og rådmann m. v.	93 saker
	6	b) Boligmyndigheter	3 »
Kommunal- og arbeidsdepartementet	3	c) Elektrisitets- og gassverk	12 »
Arbeidsdirektoratet	1	d) Kommunekasserer	7 »
Den Norske Stats Husbank	6	e) Diverse organer og institusjoner	20 »
Direktoratet for arbeidstilsynet ..	2		—
	9		135 saker
	—		—
Landbruksdepartementet	54	5. <i>Fordeling av saker som hører under kom- munestyre m. v., jfr. 4 a) foran, etter sak- område.</i>	
Direktoratet for statens skoger ..	1	a) Alkohollovgivning	5 saker
Fylkeslandbruksstyre	2	b) Erstatningskrav	14 »
Norges landbrukshøgskole	1	c) Kontraktforhold	11 »
Statens Landbruksbank	1	d) Lån, garanti, tilskott, stipend eller annen kommunal stønad ..	6 »
Statens naturskadefond	1	e) Renovasjonsavgift	6 »
	6	f) Tildeling av tomt eller leilighet	12 »
	—	g) Vann- og kloakkavgift	14 »
Miljøverndepartementet	6	h) Veisaker	6 »
Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk	6	i) Øvrige saker	19 »
Statens forurensningstilsyn	1		—
	7		93 saker
	—		—
Samferdselsdepartementet	7		
Biltilsynsmyndigheter	1		
Norges Statsbaner	3		
Postverket	1		
Reiselivsdirektoratet	1		
Vegmyndigheter	21		
	27		
	—		

	Saker i alt
6. <i>Tjenestesaker.</i>	
a) Arbeidsforhold	6 saker
b) Boligforhold	3 »
c) Diverse godtgjørelser	3 »
d) Ferie	1 »
e) Irettesettelse, ordensstraff	4 »
f) Lærerkompetanse	5 »
g) Lønn	16 »
h) Oppsigelse	5 »
i) Pensjon	2 »
j) Tilsetning	96 »
k) Tjenestereglement	5 »
l) Øvrige saker	10 »
	156 saker

d. *Realitetsbehandlede saker — behandlingen og utfallet.*

Av de 838 realitetsbehandlede saker har det i 505 saker vært innhentet uttalelse fra vedkommende forvaltningsorgan. I 333 saker har det ikke vært nødvendig å forelegge klagene til uttalelse for administrasjonen, fordi allerede en gjennomgåelse av dokumentene, til dels supplert med enkelte undersøkelser, gjorde det klart at klagene ikke førte fram, eller fordi sakene ble ordnet eller lovet ordnet allerede etter en foreløpig henvendelse.

Av de 505 saker som har vært forelagt for forvaltningen til uttalelse, har 243 ført fram. I de 333 saker som er realitetsvurdert uten at det har vært innhentet uttalelse, har forvaltningen i 58 tilfelle ordnet eller lovet å ordne saken etter en foreløpig forespørsel herfra.

I 5 tilfelle har det fremgått at klager over lang behandlingstid i og for seg har vært begrunnet, men at det skyldtes arbeidssituasjonen ved vedkommende forvaltningsorgan, slik at det var hensiktsløst å forelegge saken. Det samlede antall klager som har ført fram eller som er ordnet, var således 306.

Av disse 306 klager har 107 angått avgjørelser, 131 behandlingstid og 68 forhold vedrørende saksbehandlingen ellers.

131 saker er avsluttet med kritikk og/eller henstillinger til forvaltningsorganene, og i 114 av de forelagte saker har forvaltningsorganet rettet opp forholdet uten bemerkninger fra ombudsmannen. Henstillingene har dels vært oppfordringer til vedkommende forvaltningsorgan om å overveie det påklagede vedtak på nytt med sikte på omgjøring, eller å søke skadevirkninger avbøtet på annen måte, dersom omgjøring ikke kunne foretas eller ville være utilstrekkelig til å oppveie tap som var lidt.

I 9 saker har ombudsmannen bedt vedkommende departement vurdere endring eller tilføyelse i lover eller forskrifter, jfr. ombudsmannsloven § 11. Disse sakene er referert under avsnitt IV som sak nr. 12, 14, 18, 23, 32, 64, 65, 66 og 72.

Tilleggsopplysningene om saker, referert i tidligere årsmeldinger, jfr. avsnitt III, gjelder også saker hvor ombudsmannen har pekt på mangler ved lover eller administrative forskrifter.

Av de tilfelle der det er gitt erstatning, foretatt tilbakebetaling eller etterbetaling eller frafalt krav er 9 saker referert i avsnitt IV. Dette gjelder sak nr. 11, 17, 18, 24, 36, 44, 48 52 og 70.

III. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger.

Melding for 1976.

Nr. 68 (s. 110—111).

Vegmyndighetenes hjemmel for å nekte utvidet bruk av avkjørsel.

Vegdirektoratet har i brev av 17. mars 1978 til ombudsmannen vist til «Innstilling fra Planforskriftutvalget av 1974». — Utvalget har vurdert behovet for revisjon av gjeldende forskrifter etter vegloven av 21. juni 1963 (nr. 23) § 12 og foreslår i innstilling av februar 1978 lovens § 40 endret for å gi hjemmel for bruksregulering (hjemmel for å nekte utvidet bruk).

Melding for 1977.

Nr. 26 (s. 59—62).

Standpunkt karakter i grunnskolen -- kompetansefordeling mellom faglærer og klasselærerråd, klageinstansens behandling.

Etter ombudsmannens brev av 14. november 1977 til klageren tok denne i januar 1978 gjennom advokat saken opp med Kirke- og undervisningsdepartementet. I likhet med ombudsmannen kom departementet til at kompetansen til å fastsette standpunkt karakter i ungdomsskolen og ta endelig avgjørelse i klagesak tilhører faglæreren alene. I brev av 20. mars 1978 til advokaten uttalte departementet:

«Når det gjelder denne konkrete sak vil departementet uttale at den kontrollprøven som ble holdt før standpunkt karakterer ble satt, verken med hensyn til fremgangsmåten eller oppgavens innhold var i samsvar med gjeldende bestemmelser, og at den derfor ikke kan påberopes som grunnlag for justering av karakterene. Videre kan vi av opplysningene i saken ikke se at faglærerens karaktersetting når det gjelder fordelingen 5 Mg — 11 G — 3 Ng, indikerer at han ikke har fulgt de vanlige retningslinjer for normalfordeling av karakterer.

Vi vil imidlertid peke på at det av saksdokumentene fremgår at det hersker stor uenighet mellom faglæreren på den ene side og

rektor og de øvrige impliserte lærerne på den annen side om hva som faktisk har foregått innen karakternedsettelsen.»

Departementet besluttet å heve karakteren fra Ng til G for A og de andre elever som hadde fått nedsatt karakterene i lærerråd 4. juni 1976.

I brev av 14. november 1977 til Kirke- og undervisningsdepartementet hadde jeg på generelt grunnlag tatt opp de to hovedspørsmål A's sak reiste. Departementet meddelte 29. desember 1977 at nye og mer permanente forskrifter om klageordningen ved avgangseksamen fra grunnskolen og den videregående skolen var under arbeid, og at man spesielt ville se på de punktene ombudsmannen hadde pekt på. Departementet erklærte også at det ville sørge for at reglementet for årsprøver og avgangskarakterer blir endret.

Kirke- og undervisningsdepartementet utferdiget 2. mai 1978 ny Forskrift om begrunnelse og klage over avgangskarakterer fra grunnskolen og den videregående skole. Forskriften § 15 lyder:

«Ved klage over standpunkt karakter, skal vedkommende lærer gi uttalelse til klageinstansen om det grunnlag karakteren bygger på. Ved klage på vedtak om ikke å sette standpunkt karakter, skal vedkommende lærer redegjøre for grunnlaget som dette vedtaket bygger på. Rektor gir i begge tilfelle uttalelse om skolens saksbehandling. Kopi av uttalelsene sendes klageren.

Finner klageinstansen at gjeldende regler eller prinsipper for karakterfastsetting er fulgt, fatter den endelig vedtak om at klagen ikke tas til følge. I motsatt fall må klageinstansen presisere hvilke regler som ansees overtrådt eller det kan reises tvil om er overtrådt, og sende saken tilbake til skolen for ny vurdering.

Dersom saken sendes tilbake til skolen, foretar rektor og faglærer ny vurdering. Rektor setter endelig karakter. Den nye avgjørelsen er endelig og kan ikke påklages.»

IV. Referat av saker av alminnelig interesse, jfr. instruksen § 14.

1.

Tjenestemanns søknad på stilling på samme nivå ved annet kontor i samme forvaltningsorgan — ledelsens styringsrett og tilsetningsrådets kompetanse.

(Sak 482/78.)

A som var konsulent i et direktorat, klaget 17. april 1978 til ombudsmannen over at han ikke hadde fått konsulentstillinger han hadde søkt ved et annet kontor (hos personalsjefen) i direktoratet, og over saksbehandlingen i sakene.

A ble i 1967 tilsatt som førstesekretær i direktoratet. Den 1. april 1968 fikk han opprykk til konsulent II etter intern kunngjøring. Fra 15. april 1969 ble han tilsatt som konsulent I (lønnsklasse 20), også etter intern kunngjøring. I kunngjøringen var opplyst:

«I direktoratets — — — avdeling er det ledig følgende stillinger:

- a) En stilling som konsulent I med personlig avlønning i lønnsklasse 21.
- b) Ved opprykk innen direktoratet blir det ledig en stilling som konsulent I (l.k.l. 20).»

I A's tilsetningsbrev, datert 5. september 1969, het det bl. a.:

«Herved meddeles at ansettelsesrådet ved dette direktorat har ansatt Dem som konsulent I i l.k.l. 20, f. t. kr. 42 924,— pr. år, topplønn kr. 45 678,— pr. år etter at pensjonsinnskudd er fratrukket.

Ansettelsen har virkning fra og med 15. april 1969.

Ansettelsen skjer for øvrig på de vilkår som er nevnt i Lov om offentlige tjenestemenn av 15. februar 1918 med senere og kommende endringer og Lov om offentlige tjenestetvister av 18. juli 1958, og med de plikter og rettigheter som følger av de til enhver tid gjeldende bestemmelser om Statens pensjonskasse og aldersgrense for offentlige tjenestemenn.»

Ved justerings- og normeringsforhandlingene for tariffperioden 1970—72 ble en stilling som konsulent i lønnsklasse 20 flyttet til lønnstrinn 21, og A rykket med dette opp til lønnstrinn 21 med virkning fra 1. mai 1971. I forbindelse med gjennomføringen av Lønnskomitéen av 1971's innstilling ble hans stilling som konsulent I omgjort til førstekonsulent (lønnstrinn 23).

A hadde ikke arbeidet med personalsaker i direktoratet.

I klagen til ombudsmannen anførte klager

at det ved tilsettingene hos personalsjefen var tilsatt søkere som var betydelig yngre enn han selv og hadde vesentlig kortere og ikke så passende utdanning og praksis. Han fortsatte:

«Av samtaler med Personalsjefen som har skrevet innstillingene, forstår jeg at det fra hans side ikke er blitt hevdet at de søkere som er blitt tilsatt har vært bedre kvalifisert enn meg. Han viser imidlertid, — sist under en samtale forleden dag, til direktoratets brev av 20. juli 1976 hvor det bl. a. er anført at det «tilligger... direktøren å avgjøre hvor den enkelte medarbeider skal tjenestgjøre i direktoratet» og videre: «... av hensyn til direktoratets arbeidsoppgaver... har direktøren... funnet at en er best tjent med at De tjenestegjør ved — — — seksjon».

På den annen side er jeg begge ganger blitt registrert på søkerlisten og et medlem av rådet har skriftlig uttalt at min søknad er behandlet på samme måte som de øvrige søknader. En av ledelsens representanter har ved en anledning ansett meg som den best kvalifiserte søker.»

Saken reiste spørsmålet om forholdet mellom tilsetningsrådets kompetanse og den administrative ledelsens styringsrett i tilfelle hvor en tjenestemann ønsker å flytte fra en seksjon (kontor) til en annen. Dette måtte vurderes ut fra direktoratets tilsetningsreglement og A's tilsetningsforhold. — Etter bestemmelsene i direktoratets tilsetningsreglement skal en stillings arbeidsområde normalt angis ved kunngjøring. Videre skal sjefen for vedkommende seksjon eller kontor som en ledig stilling sorterer under, tiltre tilsetningsrådet som medlem. Om betydningen av disse bestemmelsene for forholdet mellom tilsetningsrådets kompetanse og den administrative ledelsens styringsrett uttalte direktoratet (brev 9. juni og 14. juli 1978):

«Når det gjelder spørsmålet om hvilken betydning det antas å ha at sjefen for vedkommende seksjon eller kontor som en ledig stilling sorterer under, skal gå inn i rådet som medlem, spesielt for forholdet mellom ansettelsesrådets kompetanse og den administrative ledelsens styringsrett i saker hvor en tjenestemann ønsker å flytte over fra en seksjon (kontor) til en annen, mener en at dette har mindre betydning. Det tilligger direktøren å avgjøre hvor den enkelte medarbeider skal tjenestegjøre i direktoratet. Rent prinsipielt ser en det slik at styringsretten må gå foran ansettelsesrådets kompetanse så lenge det ikke dreier seg om avansement, men at styringsretten må vike for ansettelsesrådets kompetanse når det gjelder avansementsstillinger.

En søker så langt det er forsvarlig og hvor forholdene ellers ligger til rette for det å imøtekomme ønsker fra tjenestemennene om å skifte arbeidsområde.

Direktoratet ser spørsmålet om betydningen av at stillingens arbeidsområde normalt skal angis ved kunngjøring som et tosidig spørsmål. For det første er innholdet i kunngjøring opplysninger til søkere om arbeidsområde, kvalifikasjonskrav, lønnsvilkår m. v. For det andre er kunngjøring en del av grunnlaget for innstillende myndighets og ansettelsesrådets behandling av ansettelsessaker.

Ved utarbeidelse av stillingskunngjøring søker en derfor å gjøre innholdet mest mulig opplysende og retningsgivende.»

Om behandlingen av A's søknader opplyste direktoratet i brevet av 14. juli 1978:

«A's søknad er lagt frem for ansettelsesrådets medlemmer sammen med de øvrige søknader. Direktøren ville vært åpen for drøftelse om overføring av A til Personalsjefens kontor hvis de øvrige medlemmer av rådet hadde anbefalt dette. Direktøren er imidlertid fortsatt av den oppfatning at direktoratet er best tjent med at A tjenestegjør ved — — — seksjonen. En ser det nemlig slik at foresatt tjenestemyndighet bør søke å sette enhver arbeidstaker til arbeid og oppgaver hvor vedkommendes evner og egenskaper best kan nyttes.

A har for øvrig senere ved 2 anledninger, i 1977 og 1978, vært søker til stilling som konsulent ved Personalsjefens kontor. Hans søknader er hver gang behandlet på vanlig måte og lagt frem for ansettelsesrådet sammen med de øvrige søknader. Ansettelsesrådet har således stått helt fritt i sin vurdering av søkerne.»

I avsluttende uttalelse 4. oktober 1978 bemerket jeg:

«Selv om en stillings arbeidsområde normalt skal angis ved kunngjøring, kan dette ikke innebære at tilsettingen blir bundet til bestemt stilling ved nærmere bestemt seksjon (eller kontor). Når det gjelder A's tilsettingsforhold, er han etter de foreliggende opplysninger (herunder meldingen 5. september 1969 om tilsettingen i direktoratet) tilsatt i direktoratet, ikke ved noen bestemt seksjon (eller kontor) i direktoratet.

Jeg er enig med direktoratet når det anfører at det tilligger direktøren å avgjøre hvor de enkelte medarbeidere skal tjenestegjøre, når det som her ikke er spørsmål om avansment. Den naturlige fremgangsmåte når en tjenestemann ønsker annet arbeidsområde er å søke den administrative ledelse om overføring. Jeg viser i denne forbindelse til det direktoratet har anført i brevet av 9. juni 1978 om at ønsker om overføring søkes imøtekommet så langt det er forsvarlig og hvor forholdene ellers ligger til rette for det. Etter min mening er slik overføring generelt sett ikke noen sak for tilsettingsrådet.

Ut fra dette måtte det tilligge den administrative ledelse å bestemme om A skulle

overføres til annet kontor i direktoratet. Denne omplasseringsretten innebærer også en rett til å bestemme at A skulle bli der han var.

— — —
Selv om jeg prinsipielt har den oppfatning at A's sak er en sak som gjelder direktørens styringsrett og ikke noen sak for tilsettingsrådet, har jeg i og for seg ikke særlige innvendinger mot at direktøren fant å ville legge A's søknader fram for tilsettingsrådet. Dersom de øvrige medlemmer av tilsettingsrådet hadde anbefalt overføring av A til personalsjefens kontor, ville dette imidlertid ikke vært bindende for direktøren. Etter det som foreligger finner jeg ikke grunn til nærmere undersøkelser med hensyn til tilsettingsrådets behandling av sakene.

Direktøren begrunnet sitt standpunkt om ikke å omplassere A med at direktoratet var best tjent med at A fortsatt tjenestegjorde ved — — — seksjonen, ut fra det syn at foresatt tjenestemyndighet bør søke å sette enhver arbeidstaker til arbeid og oppgaver hvor vedkommendes evner og egenskaper best kan nyttes. A har på dette punkt anført at det tjenestlig sett er fullt forsvarlig å overføre ham fra et kontor til et annet. — Spørsmålet om slik overføring skal skje, vil bero på skjønn hvor det blant flere momenter legges vekt på hvordan vedkommende fungerer i den stillingen han innehar, og hvordan han antas å ville fungere i den stillingen han ønsker å bli overført til. Overfor skjønnsmessige avgjørelser er ombudsmannens kompetanse begrenset. Bare hvor en slik avgjørelse finnes «ugyldig eller klart urimelig» kan det gis uttrykk for dette, jfr. § 10 annet ledd i lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Foreliggende tilfelle gir ikke grunnlag for en slik karakteristikk.»

2.

En person i to hovedstillinger — stedfortreders rettsstilling, kunngjøring av ledighet.
(Sak 76/77.)

En poststyrer (A), som også var trygdesjef, klaget 14. januar 1977 til ombudsmannen over at Postdirektoratet hadde anmodet ham om å si opp stillingen som poststyrer, jfr. Stortingets vedtak 30. januar 1940 hvorefter ingen samtidig kan ha to faste hovedstillinger i statens tjeneste.

A ble i 1941 tilsatt som trygdesjef og i 1942 som poståpner. Begge stillingene var da bistillinger. Etter krigen øket arbeidsmengden, og begge stillingene ble etterhvert hovedstillinger. Under revisjon i Statens pensjonskasse kom Riksrevisjonen til klarhet over at A, ved siden av trygdesjefstillingen, hadde hovedstilling som poststyrer.

Poststyreren opplyste i klagen til ombudsmannen at hans ektefelle (B) hadde måttet hjelpe ham med postarbeidet, først som assistent og senere som godkjent stedfortreder. Dersom han ble tvunget til å si opp stillingen som poststyrer, ville det føre til at B ble uten

arbeid, da det vanskelig kunne skaffes høvelig arbeid for henne på stedet.

Grunnen til klagen syntes etter dette særlig å være at klagerens ektefelle, som så vidt skjønnes i gavnet hadde vært poststyrer i ca. 30 år, ville bli arbeidsløs hvis klageren måtte si opp stillingen. Både postmesteren og sjefen for postdistriktet hadde gitt uttrykk for at B etter forholdene burde tilsettes i poststyrerstillingen uten offentlig konkurranse. Det fremgikk for øvrig at B hadde gjennomgått brevkurs for poståpnere.

På forespørsel herfra om adgangen til å fravike bestemmelsen om kunngjøring av ledige stillinger uttalte Postdirektoratet:

«Når det gjelder kunngjøring av poststyrerstillingen, har Postdirektoratet avgjort at kunngjøringsformen bør behandles for seg etter samråd med Postfolkene Fellesforbund. Det er således ennå ikke tatt stilling til hvilken form kunngjøringen skal ha. I en del tilfeller har Postdirektoratet under visse forutsetninger og etter samråd med personalorganisasjonene, avgjort at en poststyrerstilling kan kunngjøres for vikarene ved poststedet. Dette vil også bli vurdert i forbindelse med eventuell kunngjøring av poststyrerstillingen ved — — — postkontor i forbindelse med A's eventuelle fratreden fra stillingen.»

Jeg uttalte i brev 27. september 1977 til Postdirektoratet:

«På bakgrunn av det som er opplyst om at B i realiteten har skjøttet poststyrerstillingen fullt ut i om lag 30 år, bør Postdirektoratet etter min mening overveie nærmere å ta konsekvensen av dette og sørge for at forholdet blir formalisert. Det synes lite rimelig at hun hensett til sin lange tjenestetid skal bli stående uten de vanlige rettigheter som offentlige tjenestemenn har. Under enhver omstendighet bør det vel av rimelighetshensyn tas standpunkt til spørsmålet om kunngjøring av stillingen før poststyrer A eventuelt sier den opp.»

Når det gjaldt kunngjøringsspørsmålet, svarte Postdirektoratet at det fant grunnlag for å kunngjøre stillingen for privat antatte vikarer ved postkontoret. Det ville bli gjort når poststyrerstillingen eventuelt ble ledig. Direktoratet presiserte imidlertid at det dreide seg om to forskjellige saker, en oppsigelsessak og en tilsettingssak, og at A etter Postdirektoratets mening ikke kunne stille vilkår for å si opp sin stilling i Postverket.

A meddelte deretter ombudsmannen at han hadde sagt opp stillingen som poststyrer med fratreden 31. januar 1978. På forespørsel herfra har Postdirektoratet opplyst at B ble konstituert i poststyrerstillingen fra 1. april 1978 med plikt til å ta videre opplæring etter direktoratets nærmere bestemmelse.

3.

Departementets myndighet til å tilsette «på fritt grunnlag» — grunnskoleloven § 21 nr. 2.
(Sak 974/77.)

A klaget 30. juli 1977 over forbigåelse ved tilsetting av undervisningsinspektør i grunnskolen. A var innstilt som nr. 1 av skolestyrets tilsetningsråd og skolesjefen. Etter benkeforslag tilsatte skolestyret med 13 mot 9 stemmer B, som ikke var blant de tre innstilte. Tilsettingen ble ikke godkjent av skoledirektøren, som sendte saken tilbake med tilråding til skolestyret om å følge tilsetningsrådet og skolesjefens forslag. I møte 1. juli 1977 opprettholdt imidlertid skolestyret sitt vedtak om å tilsette B.

Skoledirektøren forela saken for Kirke- og undervisningsdepartementet. Han anførte at skolestyrets vedtak er «en klar forbigåelse av A, dels på bakgrunn av at A har lengre pedagogisk praksis, men først og fremst på bakgrunn av A's 10-årige praksis som rektor».

Departementet tilsatte B og begrunnet dette slik:

«Skolestyrets kandidat, B, er adjunkt med 2-årig lærerprøve, 1-årig videreutdanning i spesialpedagogikk og historie grunnfag. Han har 9 års undervisningspraksis, men ingen administrativ erfaring.

A er adjunkt med 4-årig lærerprøve, Statens sløyd- og tegnelærerskole, sløydlinjen, og norsk mellomfag. Han har 31 års praksis fra arbeid i skolen, derav 10 år som rektor.

Det er her tale om to kandidater som står temmelig likt med hensyn til utdanning, men hvor den ene har meget lenger praksis og er den eneste av dem som har administrativ erfaring. Departementet finner likevel ikke å kunne legge avgjørende vekt på disse kvalifikasjoner ved tilsetting som undervisningsinspektør når skolestyret med $\frac{2}{3}$ flertall er kommet til en annen konklusjon. B kan tilsettes.»

Til ombudsmannen opplyste departementet at det følger den praksis at en anke bare tas til følge når det foreligger åpenbar urimelighet fra skolestyrets side. Departementet fortsatte:

«Det er uten videre riktig at A har de beste formelle kvalifikasjoner, men B er også vel kvalifisert for stillingen. Deres utdanning er tilnærmet likeverdig. Departementet har ved tidligere anledninger uttalt at praksis ut over 12—15 år ikke teller ekstra, og B nærmer seg allerede denne grense, med 9 års undervisningspraksis.

Det er på det rene at A har lang administrativ praksis, men her gjelder det en stilling med laveste grad av administrativ funksjon.

Departementet har ikke funnet skolestyrets vedtak åpenbart urimelig og har derfor heller ikke omstøtt vedtaket.»

Overfor departementet viste jeg til grunnskoleloven av 13. juni 1969 (nr. 24) § 21 nr. 2 fjerde og femte punktum:

«Blir skolestyret og skoledirektøren ikkje samde om kven som skal tilsetjast, skal skoledirektøren leggje saka fram for departementet. Departementet tek avgjerd om tilsetjinga på fritt grunnlag.»

Jeg pekte på at reglene syntes å måtte forstås slik at departementet skal tilsette den av søkerne som etter departementets egen vurdering er best kvalifisert for stillingen. Departementet uttalte til dette (brev av 20. desember 1977):

«At departementet skal treffe avgjørelse «... på fritt grunnlag», må etter vår forståelse bety at vi til slutt tilsetter den som etter departementets egen, samlede vurdering av alle relevante momenter skjønnes å være den best egnede. Verken skolestyre eller skoledirektør behøver nødvendigvis ha denne søker som nr. 1. Departementet kan ikke være, og føler seg heller ikke bundet, til verken å bekrefte eller å omstøte avgjørelser truffet av noen tidligere behandlingsinstans, men må hver gang foreta en konkret, samlet og selvstendig vurdering. For så vidt vil vi slutte oss til den oppfatning Ombudsmannen selv gir uttrykk for, nemlig at «... departementet skal tilsette den av søkerne som etter departementets egen vurdering er best kvalifisert for stillingen».

Denne vurderingen må skje innenfor de rammevilkår som lov og regelverk stiller, blant annet om formalkompetanse. Departementet har også gitt til kjenne at det skal tas hensyn til blant annet tjenestetid, dessuten til tidligere erfaring.

Det er også gitt at departementet må registrere, forstå og legge tilberølig vekt på den vurderingsprosess som har funnet sted før ankefasen. Loven tillegger skolestyret tilsettingsmyndighet og skoledirektøren godkjennings- og ankerrett. Til grunn for vedtak i begge disse instanser må det forutsettes å ligge veloverveide og samvittighetsfulle vurderinger, bl. a. ut fra legitime lokale hensyn.

De lokale myndigheters oppfatning av søkeres skikkethet er i seg selv et tungtveiende kvalifikasjonskriterium som må veies sammen med, respektive mot, de øvrige kriterier.

Den rangering som finner sted i instituerte organer og de ulike argumenter som fremkommer i tilknytning til denne, er vesentlige momenter for departementet under ankebehandlingen, og begrepsinnholdet i «på fritt grunnlag» må meddefineres av dette forhold.

Dette medfører igjen at departementet som siste instans vel kan tenkes å ta en annen avgjørelse enn det ville ha gjort som første.

I alle tilfelle er det her tale om en samlet vurdering på skjønnsmessig grunnlag av kvalifikasjoner som bare delvis er objektivt målbare og i sum lite sammenlignbare når søker veies mot søker.

I den foreliggende sak er det på ovenstående premisser departementets selvstendige oppfatning at B alt i alt — slik saken forelå for oss i ankefasen — var den best kvalifiserte for stillingen.

I sum vil departementet i foreliggende og i sammenlignbare saker hevde at det må være riktig å legge meget stor vekt på et skolestyres skjønn så lenge det ikke finnes usaklig eller uforsvarlig. I lys av det nevnte overordnede politiske prinsipp, kan vi ikke se at departementet i ankesaker kan eller bør tilside-sette et skolestyrevedtak uten at dette er «åpenbart urimelig» slik vi ovenfor har tolket dette begrep.»

I avsluttende uttalelse 28. april 1978 bemerket jeg:

«Grunnskoleloven § 21 gir særlige regler om kompetansefordelingen mellom de forvaltningsorganer som skal medvirke i tilsettings-saken. I utgangspunktet er tilsettingsmyndigheten tillagt skolestyret, jfr. grunnskoleloven § 21 nr. 1, men vedtaket må for å være gyldig godkjennes av skoledirektøren. Hvor skolestyret og skoledirektøren ikke er enige, er tilsettingsmyndigheten hos Kirke- og undervisningsdepartementet. I slike tilfelle skal departementet etter lovtæksten foreta en selvstendig vurdering av søkerne, og tilsette den som etter departementets vurdering er best kvalifisert for stillingen.

Jeg kan ikke se at det er noe holdepunkt i lovtæksten eller lovforarbeidene for å tolke bestemmelsen slik at departementet kan nøye seg med å prøve om skolestyrevedtaket er åpenbart urimelig, og i så tilfelle gjøre det om.

Departementet hevder at den praksis som følges er «i godt samsvar med Stortingets alminnelige intensjoner, som støtter seg på bred oppfatning i vårt folk hva angår politisk og administrativ desentralisering som prinsipp».

Bestemmelsen i grunnskoleloven § 21 nr. 2 femte (siste) punktum er imidlertid et unntak fra prinsippet om lokalt selvstyre i det kommunale skoleverk. Dersom departementet finner at denne regelen ikke er i samsvar med Stortingets intensjoner, bør departementet ad lovgivningsveien søke någjeldende bestemmelse endret.

Et annet spørsmål er hvilke momenter departementet som tilsettingsmyndighet kan legge vekt på i sin kvalifikasjonsvurdering av søkerne. Vurderingen av hvem av søkerne som er best kvalifisert for stillingen, vil som utgangspunkt måtte bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering av søkerens kvalifikasjoner, herunder bl. a. utdanning, praksis og personlig skikkethet for stillingen.

Jeg er imidlertid enig med departementet i at det faktum at stedlige myndigheter ut fra sitt kjennskap til lokale forhold og til søkerne, har rangert en søker foran en annen, er et moment som må tas i betraktning ved den bedømmelse som foretas sentralt, men dette kan likevel ikke fritta departementet for en selvstendig vurdering av hvilken søker som alt i alt må anses best skikket. En vurdering basert på en bedømmelse av om skolestyrets vedtak er «åpenbart urimelig», er som nevnt etter min mening ikke i samsvar med loven.

Med utgangspunkt i det som her er sagt, kan jeg vanskelig se at det som foreligger, gir holdbart grunnlag for departementets avgjørelse om å tilsette B fremfor A.

Departementet har til ombudsmannen uttalt at det uten videre er riktig at A har de beste objektive kvalifikasjoner. Det foreligger heller ingen opplysninger som kan vise at A ut fra de øvrige egenskaper hos søkerne som må telle ved vurderingen, var mindre skikket til den aktuelle stilling enn B. Jeg peker i denne forbindelse på at de lokale innstillende organer, tilsettingsrådet og skolesjefen, hadde innstilt A som nr. 1, mens B i det hele ikke var innstilt. Skoledirektøren har karakterisert tilsetningen av B foran A som «en klar forbigåelse». Det er ikke opplyst at det for skolestyret har foreligget opplysninger som kunne gi grunnlag for en annen rangering av søkerne.

Selv om jeg således finner at departementets behandling av saken ikke er i samsvar med loven og at det etter det opplyste neppe var grunnlag for tilsetning av B fremfor A, kan de feil som foreligger, neppe gi grunnlag for å omgjøre tilsetningen av B, idet han må antas å ha vunnet rett til stillingen.»

Departementet kom tilbake til saken i brev av 18. oktober 1978 og uttalte:

«Departementet er enig med Ombudsmannen i at når en skal treffe en avgjørelse «på fritt grunnlag», kan departementet ikke «nøye seg med å prøve om skolestyrets vedtak er åpenbart urimelig». Vi gjorde heller ikke det i den aktuelle sak, selv om den fikk en kort og — som foran nevnt — uheldig utformet konklusjon. — — —»

Vedlagt brevet fulgte en redegjørelse for departementets behandling av saken etter grunnskoleloven § 21 nr. 2.

4.

Tilsidesetting av søker til årsvikariat i skolen på grunn av påregnet 18 ukers tjenestefrihet av skoleårets 38 uker.
(Sak 25/78.)

A klaget 3. januar 1978 til ombudsmannen over at fylkesskolestyret ikke tilsatte henne i et vikariat for hele skoleåret 1977—78 ved en videregående skole.

På grunn av den vanskelige personellsituasjonen ble A i slutten av juni 1977 kontaktet av rektor og bedt om ta en timelærerstilling på 8 timer pr. uke i kommende skoleår. Senere på sommeren ble et årsvikariat ledig fordi en annen lektor hadde permisjon fra 19. juli 1977. Da det var for sent å lyse ut dette årsvikariatet, ble klageren 2. august 1977 av rektor spurt om hun ville ta stillingen, noe hun aksepterte. Hun ble av rektor tilsatt for 3 måneder med virkning fra 1. august 1977, jfr. lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring § 19 fjerde ledd.

Klageren meddelte 5. september 1977 rektor at hun var gravid og at hun måtte ha svangerskapspermisjon i løpet av skoleåret.

Ved brev av 6. september 1977 fra rektor ble tilsettingssaken vedrørende klageren og andre vikarer og timelærere lagt fram for fyl-

kesskolestyret. Rektor innstilte her på at hans foreløpige tilsetning av klageren måtte bli godkjent for resten av skoleåret.

Ved brev av 7. september 1977 til fylkesskolesjefen meddelte rektor at klageren var gravid, og det ble på hennes vegne søkt om svangerskapspermisjon i 18 uker fra 1. januar 1978, et tidsrom rektor og klageren sammen fant mest hensiktsmessig for skolen.

I fylkesskolesjefens innstilling 16. september 1977 til fylkesskolestyret ble uttalt:

«Når det gjeld A har skolen gjort framlegg om tilsetning av henne som vikar for lektor — — — for hele skoleåret 1977/78. Ved skriv dagsett 7.9.1977 har A søkt om svangerskapspermisjon med full lønn, rekna frå 1. januar 1978. Etter gjeldande reglar er nå svangerskapspermisjonen på 18 veker. Dersom A etter dette skulle bli tilsett for skoleåret 1977/78 må ein såleis tilsette vikar for henne frå 1. januar 1978. Eg finn det etter dette mest rimeleg å avgrense tilsettinga av A til å gjelde frå 1.8.1977 til 31.12.1977. Skolen må så finne ein ny vikar for lektor — — — for tidsrommet 1.1.1978 til 31.7.1978. For at desse tilsettingane skal gjerast i samsvar med lova, gjer eg framlegg om at fylkesskolestyret si tilsetting blir gjort gjeldande frå 1.1.1977, og at tilsettingstilhøva for dei aktuelle lærarane blir å sjå på som gjort i medhald av regelen om rektors mynde til å anta vikarar for inntil 3 månader.»

Fylkesskolestyret vedtok 6. oktober 1977 å tilsette klageren i et vikariat for tiden 1. november 1977—31. desember 1977.

Klageren kom tilbake til saken i brev av 17. oktober 1977 til fylkesskolestyret og anførte at den vedtatte begrensning av tilsetningen var usaklig da den var begrunnet med at hun var gravid og hadde søkt svangerskapspermisjon. Hun uttalte videre:

«Jeg går ut fra at fylkesskolesjefens innstilling skyldes en sammenblanding av to helt forskjellige saker, nemlig rektors innstillingsbrev og min permisjonssøknad. Selv om disse brevene av forskjellige grunner ble sendt omtrent samtidig, henholdsvis den 6/9 og 7/9, må det være klart at det siste brevet, min permisjonssøknad, ikke kan virke inn på vurderingen av det første, rektors innstilling. Det synes klart at dersom min permisjonssøknad hadde kommet fylkesskolesjefen i hende noe senere, ville resultatet av ansettelsesbehandlingen i fylkesskolestyret blitt et annet! Når jeg valgte å sende permisjonssøknad såvidt tidlig, skyldtes dette at jeg ville gjøre mitt til at skolen skulle få så god tid som mulig til å finne kvalifisert vikar. Skolens ledelse støttet meg i dette.»

Rektor fremholdt i brev av 18. oktober 1977 til fylkesskolestyret at A's søknad om svangerskapspermisjon ikke burde virke inn på tidsrommet for tilsetningen. Han opplyste at skolen allerede hadde fått habil søker som vikar for A i permisjonstiden.

Etter ytterligere korrespondanse ble saken behandlet på nytt i fylkesskolestyrets møte 19. desember 1977. I innstillingen fra fylkesskolesjefen het det bl. a.:

«Eg finn det for min del svært uheldig for elevane å måtte skifte lærar i skoleåret, og eit slikt lærarskifte må i alle høve avgrensast mest mogleg. Det er såleis omsynet til elevane som har vege sterkt for meg i denne saka.»

Med 7 mot 3 stemmer vedtok fylkesskolestyret å opprettholde tidlige vedtak om å tilsette klageren som vikar til 31. desember 1977.

A avsluttet sin klage til ombudsmannen slik:

«Det jeg gjerne vil oppnå ved å forfølge denne saken er følgende:

- Jeg vil først og fremst ha slått fast prinsippet om at en arbeidstaker ikke skal stille med handicap i yrkeslivet fordi vedkommende tilhører det kjønnet som føder familiens barn.
- Videre må det en gang for alle slås fast at retten til svangerskapspermisjon, med eller uten lønn, er en selvfølgelig rettighet, ikke noe en kvinnelig arbeidstaker skal behøve å kjempe for.

Etter min oppfatning har fylkesskolesjefen i denne saken handlet klanderverdig i det han har ignorert de ovenfornevnte og av myndighetene aksepterte likestillingsprinsippene. Han bør etter min mening gjøres oppmerksom på dette.

Det jeg gjør krav på for min egen del er følgende:

- Jeg vil at fylkesskolestyret gjør om sitt vedtak av 19/12-77 i tråd med rektors innstilling av 6/9-77 slik at jeg kan oppnå
 1. Rett til å gå tilbake til arbeidet etter endt svangerskapspermisjon.
 2. Opptjening av ansiennitet i tidsrommet 1/1—31/7-78.»

I brev 26. januar 1978 tok jeg klagesaken opp med Kirke- og undervisningsdepartementet og fylkesskolestyret. Jeg viste til klagerens anførsel om at tilsettingen var i strid med prinsippet om kvinners rett til svangerskapspermisjon, og til at hun fikk ha vikariatet fra skoleårets begynnelse og fram til 31. desember 1977, dvs inntil den omsøkte svangerskapspermisjon.

Fylkesskolesjefen la saken fram for administrasjonssjefen i fylkeskommunen, som i notat av 3. mars 1978 uttalte:

«Eg har ikkje noko å merke til fylkesskolesjefen si tilråding til fylkesskolestyret og den vurderinga som ligg til grunn for tilrådinga. Ved eit tidsavgrensa vikariat for ein så kort periode som eit skoleår (38 undervisningsveker), må eit permisjonsavbrot på 18 veker seiast å utgjere ein vesentleg del av tenestetida. Eg finn det naturleg at eit slikt avbrot i teneste blir tatt med i vurderinga ved avgjerd om tilsetning, først og fremst av omsyn til elevane og den undervisningssituasjon som

ville bli resultatet av fleire lærarskifte i same skoleåret. Det kan i denne samanheng ikkje ha noko å seie om permisjonsavbrotet har si årsak i graviditet eller andre utanforliggende tilhøve. Ein må kunne gå ut frå at fylkesskolestyret ville tatt det same standpunkt om avbrotet i tenesteperioden t.d. hadde hatt si årsak i militærtjeneste for ein mannleg lærar.

Eg kan heller ikkje sjå at det har noko å seie for saka at A hadde vikariert i stillinga frå skoleåret tok til. Då ho sa seg viljug til å ta på seg vikariatet, var ho klår over at ho ikkje kunne gjennomføre tenesta utan vesentleg avbrot. — — —»

Fylkesskolesjefen viste til dette og uttalte ellers:

«Fylkesskolesjefen vil til slutt avvise påstanden om at dette er ei sak om å akseptere allmenne prinsipp om likestilling mellom kjønna. — — —»

Departementet meddelte i brev av 10. april 1978 til ombudsmannen:

«Departementet legger avgjørende vekt på at det her bare var tale om et årsvikariat.

Når det som i dette tilfelle er på det rene at vikariatet ikke kunne bli dekket av samme person hele året, finner departementet det ikke usaklig av fylkesskolestyret å begrense vikariatet. Det ville ha virket forstyrrende for elevene om det skulle bli flere skifte i lærerstillingen, og hensynet til elevene må være avgjørende.

Som det går fram av det foregående, finner departementet ikke at det er tatt usaklige hensyn ved tilsettingen. Departementet finner derfor ingen grunn til å gå nærmere inn på dette spørsmål.

A reiser også spørsmålet om tilsetningsavgjørelsen strider med prinsippet om kvinners rett til svangerskapspermisjon.

Departementet kan ikke se at tilsetningsavgjørelsen gjør det. Departementet legger da avgjørende vekt på at det er tale om et årsvikariat der det er på det rene at det minst blir et avbrudd på 18 uker. A hadde ikke krav på stillingen, og var heller ikke innehaver av stillingen. Departementet antar ikke at kvinners rett til svangerskapspermisjon kan frata fylkesskolestyret retten til å foreta en totalvurdering om hvorledes skolen best er dekket gjennom hele skoleåret. Etter departementets oppfatning kommer denne saken på linje med andre kortvarige avtaleforhold der det er på det rene at en av partene ikke er i stand til å oppfylle sin del av avtalen. Selv om lovgiveren gjennom forskjellige rettsregler beskytter den svake part når avtalen er inngått, kan det ikke forhindres at den annen part før inngåelsen av et kortvarig avtaleforhold tar i betraktning at arbeidsforholdet bare kan utøves delvis.

Hertil kommer at tilsetningsavgjørelsen ikke gjør noen endring i A's rett til fødselspermisjon med lønn i 18 uker.

Departementet finner etter en totalvurdering ingen grunn til kritikk av fylkesskolestyrets saksbehandling.»

Klageren anførte i brev 20. april 1978 til ombudsmannen:

«Motparten i saken legger avgjørende vekt på hensynet til elevene og på at dette dreier seg om et årsvikariat. Vurderingen bygger på skjønn, som igjen bygger på holdninger, og har såvidt jeg forstår ingen direkte forankring i lovfestede forhold. Etter min mening må kvinners lovfestede rett til svangerskapspermisjon tillegges overordnet betydning. Dette blir gjort når kvinner er ansatt i oppsigelige og faste stillinger. Resultatet av en svangerskapspermisjon er det samme enten det dreier seg om korte eller lange ansettelsesforhold. Elevene må i begge tilfelle ha vikar i inntil 18 uker. Retten til svangerskapspermisjon er ikke, og kan heller ikke, av logiske grunner, være betinget av stillingens varighet, i hvert fall ikke i denne saken. Heller ikke lønnsutbetaling er avhengig av stillingens varighet, det skjer på grunnlag av tidligere opptjent ansiennitet. At jeg i dette tilfelle fikk utbetalt lønn, til tross for at jeg i realiteten «mistet» en jobb, er på ingen måte noen «formildende omstendighet». Svangerskapspermisjonens innebygde rett til å gjenoppta arbeidet er av vesentlig betydning.

Motpartens vurdering har som konsekvens at gravide kvinner som venter nedkomst i løpet av skoleåret, ikke kan ansettes i ettårige vikariater. En kategori arbeidstakere vil i så fall, på grunnlag av kjønnsbestemte forhold, utelukkes fra slike stillinger. Begrunnelsen for en slik utelukkelse er etter min mening både juridisk og logisk uholdbar.»

I avsluttende uttalelse 17. november 1978 bemerket jeg:

«Saken gjelder tilsetting i et ledig årsvikariat i skolen. Jeg er enig med departementet i at det er uten betydning at vikariatet ikke ble utlyst.

Ved fylkesskolestyrets behandling av tilsettingen er lagt vekt på at 18 ukers svangerskapspermisjon i et såpass kortvarig arbeidsforhold ville være uheldig av hensyn til elevene.

Rektor hadde myndighet til å tilsette klageren som vikar inntil 3 måneder. Men da hun i begynnelsen av august 1977 ble spurt om å ta stillingen, var det på det rene at vikariatet ville gjelde hele året. Klageren var på dette tidspunkt gravid i 4. måned, slik at hun var klar over at det ville bli aktuelt med svangerskapspermisjon. Denne utgjør 18 uker og ville for klagerens vedkommende falle i annen halvdel av skoleårets 38 uker. Permisjonen ville derved utgjøre nesten halvparten av den tid hun skulle gjøre tjeneste.

Tilsettingsmyndigheten måtte vurdere hvilken vekt en svangerskapspermisjon på 18 uker skulle tillegges ved avgjørelsen av om hun skulle tilsettes for samtlige 38 uker i skoleåret. Fylkesskolestyret fant hensynet til elevene avgjørende og begrenset vikariatet til å gjelde fram til 1. januar 1978, slik at elevene skulle unngå nytt lærerskifte mot slutten av skoleåret.

Klageren har anført at begrunnelsen for ikke å tilsette henne hele året var at hun var gravid og søkte svangerskapspermisjon, og at det derved ble tatt usaklige hensyn ved avgjørelsen.

Jeg kan ikke følge søkeren i hennes resonnement og argumentasjon. Jeg understreker at saken ikke gjelder spørsmålet om rett til per-

misjon på grunn av svangerskap, men om det er brukt et forsvarlig skjønn når skolemyndighetene ikke har villet tilsette søkeren i et vikariat på 38 uker under henvisning til at hun ville bli borte i 18 av ukene. — Etter min oppfatning kan skolemyndighetenes standpunkt og begrunnelse (hensynet til elevene) ikke kritiseres. At svangerskapspermisjon er en særskilt lovfestet rettighet for den som er tilsatt i en stilling, kan ikke ha noen avgjørende betydning for det foreliggende spørsmål.»

5.

Tilsetting av bibliotekar — forbigåelse av best kvalifisert søker.

(Sak 143/78.)

A klaget 25. januar 1978 til ombudsmannen over forbigåelse ved tilsetting av avdelingsbibliotekar.

Stillingskunngjøringen inneholdt ikke opplysninger om krav til utdanning eller praksis. Det meldte seg 5 søkere. Bibliotekets administrasjon innstilte A som nr. 1. I innstillingen ble anført at B, en annen av søkerne, ikke hadde eksamen fra Statens bibliotekskole, og at hun følgelig ikke fylte kravene til utdanning. B ble ikke ført opp blant de tre innstilte. Rådmannen sluttet seg til innstillingen. Tillitsmannsutvalget innstilte B som nr. 1 med følgende begrunnelse:

«Tillitsmannsutvalget er fullt ut klar over de krav som stilles til stillingen. Men i foreliggende sak finner en det både rimelig og riktig at B innstilles som nr. 1. Ut fra det syn at hun har vært beordret og har tjenestegjort i stillingen i 8 mnd. I og med at B er beordret i stillingen må det være en konsekvens av at hun er tilnermet kvalifisert for stillingen. Videre har tillitsmannsutvalget lagt vekt på at søkeren er 65 år og har kort tid igjen til oppnådd pensjonsalder. Avlønningen i denne stillingen vil ha betydning for hennes pensjonsgrunnlag.»

Prøveavstemning i administrasjonsutvalget viste at det var flertall for å tilsette B. Saken ble derfor sendt tilbake til innstillende myndighet til uttalelse.

Bibliotekets administrasjon uttalte:

«Avdelingsbibliotekaren har ansvaret for alt bokvalg både for barn og voksne ved bibliotekets filialer, skal ta seg av oppbygging av kortkataloger, ta del i opplæring av personalet og planlegging av nye filialer. Den som har stillingen skal også virke som idégiver og inspirator.

Siden bare én av 12 filialer har fagutdannet bibliotekar, stilles det ekstra store krav om bokkunnskap og bibliografisk dyktighet til filialkontorets leder, som er den som skal lede og forbedre veiledningsarbeid overfor brukerne av filialene.

Det stilles meget store krav til denne stillingen og det er absolutt nødvendig med full treårig bibliotekarutdanning og erfaring fra bibliotek.

Det er nødvendig å forbedre kvaliteten både i bokvalg, katalogapparat og veiledningstjeneste ved filialene. Lånerne der har krav på samme kvalitet som i hovedbiblioteket.

Det er også mange ting som bør forandres i arbeidsrutiner og arbeidsmetoder både i filialkontoret og ute i filialene. Det trengs nye idéer og nye tiltak.

B er en dyktig nok medarbeider og har i årevis gjort en god jobb som fullmektig under ofte vanskelige arbeidsforhold. Men hun har ikke de kvalifikasjoner som skal til for å fylle denne stillingen, hverken når det gjelder bokkunnskap, bibliografiske og katalogmessige kunnskaper, veiledning overfor filialpersonale eller publikum.

At B siste år ble bedt om å fungere i stillingen, kommer av at det ikke er så enkelt å få tak i fagutdannet bibliotekar på kort varsel. Vikariatet ble samtidig lyst ut med krav om bibliotekarutdannelse.

Den søker som er innstilt, A, har den utdanning som skal til, og hun har erfaring fra bibliotek av forskjellig type. Hun er også et menneske med idéer om hvordan et moderne bibliotek skal drives, og hun har evner som organisator og arbeidsleder.

At utlysingen ved en beklagelig feil ikke inneholdt krav om eksamen fra bibliotekskole, bør ikke telle. Dette er en bibliotekarstilling, og det kreves eksamen fra Statens bibliotekskole eller tilsvarende utenlandsk skole.»

Rådmannen fastholdt sin tidligere innstilling, og uttalte bl. a. at «utlysningsteksten ikke kan være avgjørende all den tid det er på det rene for alle innen biblioteksektoren at stillingen forutsetter eksamen fra Statens bibliotekskole». — Administrasjonsutvalget tilsatte 14. november 1977 med 6 mot 3 stemmer B i stillingen.

Om den tilsattes kvalifikasjoner var opplyst at hun hadde 20 års praksis som kontorassistent og fullmektig ved biblioteket, og at hun hadde vært beordret i stillingen som avdelingsbibliotekar fra 1. februar 1977. — Det var videre opplyst at B hadde deltatt i følgende kurs: Statens bibliotekskoles grunnkurs i biblioteklære (12 brev), kurs i katalogisering og i klassifisering samt friundervisningens kurs i litteratur og psykologi.

Ombudsmannen ba kommunen opplyse grunnlaget for administrasjonsutvalgets plassering av B foran A som hadde eksamen fra Statens bibliotekskole og 6 års praksis som bibliotekar. Rådmannen svarte 8. mai 1978:

«Administrasjonsutvalget behandlet saken i to møter, og det ble i begge tatt avstand fra begrunnelsen i tillitsmannsutvalgets innstilling. Diskusjonen var hele tiden rettet mot spørsmålet om B's kunnskaper og praksis oppveiet mangelen på formell utdanning, noe flertallet altså fant var tilfelle.

Selv om flertallets standpunkt innebærer en stor grad av anerkjennelse overfor det arbeid B har utført, ligger det avgjørende moment i at B gjennom lang tids tjeneste og gjennom deltakelse i kurser o.l. har ervervet seg et

kunnskapsnivå og en kjennskap til den spesielle funksjon å være bindeledd mellom hovedbiblioteket og filialene som gjør henne best kvalifisert av søkerne på dette spesielle område.

Rådmannen er som det fremgår uenig i flertallets vurdering på dette punkt, men aksepterer administrasjonsutvalgets rett til å foreta den endelige vurdering og rangering mellom søkerne. Rådmannen har for sin del ikke kunnet påpeke at det i utvalget har vært tatt hensyn til utenforliggende momenter, og det har heller ikke fremkommet uttalelser hos flertallet som kan tolkes i retning å være usaklig belønning av mange års tjeneste alene.

Rådmannen ser det som en umulighet å ha noen mening om hvilke subjektive tanker medlemmene i tilsettingsorganene gjør seg om «belønningsmomentet» i den enkelte sak ut over det vedkommende medlem selv gir uttrykk for i tale eller adferd. I den foreliggende sak fremkom ikke noe som kunne tolkes som «belønning» ut over det som kommunen ikke bare aksepterer, men ser seg tjent med, og som kommunen bygger sin personalpolitikk på.»

I avsluttende uttalelse 29. september 1978 bemerket jeg:

«Oppgaven i en tilsettingssak er å finne fram til den av søkerne som er best skikket for stillingen. Hvem dette er, vil bero på en vurdering av søkerens kvalifikasjoner, således utdanning, praksis og personlig skikkethet for øvrig for stillingen.

Det var i stillingskunngjøringen ikke tatt med krav om utdanning fra Statens bibliotekskole, hvilket berodde på en feil som er beklaget fra kommunens side. Men selv om dette kvalifikasjonskravet ikke var med i kunngjøringen, måtte innstillende og tilsettende myndigheter likevel vurdere og ta standpunkt til om stillingenes arbeidsområde forutsatte fagutdanning. Ut fra de opplysninger og uttalelser som foreligger om avdelingsbibliotekarens arbeidsoppgaver og ansvarsområde, kan jeg vanskelig se annet enn at stillingen måtte tilsi bibliotekarutdanning.

Selv om B's praksis og kursvirksomhet betydde at hun hadde tilegnet seg kunnskaper om bibliotekararbeid, kan jeg ikke se at dette kunne gjøre henne bedre kvalifisert eller på annen måte bedre skikket for stillingen enn A. Jeg peker på at A har utdanning fra Statens bibliotekskole og 6 års praksis som bibliotekar, og at hun ble innstilt som nr. 1 av bibliotekets administrasjon, som stillingen hører under, og av rådmannen.

Jeg finner at administrasjonsutvalget uten fyllestgjørende saklig grunn har forbigått A. Forholdet må kritiseres.»

6.

Tilsetting av jordstyretekniker — forbigåelse av best kvalifisert søker.

(Sak 289/78.)

A klaget 27. februar 1978 til ombudsmannen over forbigåelse ved tilsetting av jordstyretekniker ved et jordstyrekontor.

A fremholdt i klagen:

«Det framgår at jordstyret innstilte A som nr. 1 og B som nr. 2. Samme rekkefølge hadde også tillitsmannsutvalget og kontorsjefen. Jeg viser til kontorsjefens begrunnelse hvor det heter at A har den beste jordbruksutdannelse, at han har en del praksis, men at B har heller lite praksis. Det skulle framgå av kontorsjefens syn på søkerne at A klart skiller seg ut. Formannskapet fulgte kontorsjefens innstilling, men i kommunestyret fikk B 12 stemmer og A 10. B fikk altså stillingen.»

Det forelå følgende opplysninger om den tilsettes (B's) og A's kvalifikasjoner:

«B, 23 år,
utdanning: 2-årig kombinert grunnkurs i landbruk ved landbruksskole (1975), 1½ års agronomkurs ved landbruksskole (1977), praksis: sommervikar ved Statens forskningsstasjon, fra 15. mai 1977 til 9. september 1977.

A, 26 år,
utdanning: 16 måneders agronomkurs ved fylkeslandbruksskole (1970), 5 måneders kurs (traktorer, arbeids- og anleggsmaskiner i landbruket) ved Landbruksteknisk institutt (1971), 1-årig agroteknikerkurs ved landbruksskole (1976), praksis: 2 år som landbruksvikar og 11 måneder som jordstyretekniker.»

Jeg ba opplyst hva flertallet i kommunestyret hadde lagt vekt på ved tilsettingen av B. Kontorsjefen svarte:

«— — — Flertallet i kommunestyret tok hensyn til vedkommende søkers kvalifikasjoner, herunder teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet for stillingen.»

I nytt brev til kommunen bemerket jeg at det ikke fremgikk av dokumentene at en slik helhetsvurdering ville føre til at B måtte plasseres foran A. Jeg ba igjen om kommunestyrets uttalelse.

Kommunestyret vedtok så med 17 mot 8 stemmer følgende uttalelse:

«Kommunestyret som kollegium kan ikke uttale seg om hvilke momenter som var avgjørende for den enkelte stemmegiving i den angjeldende tilsettingssaken, forsåvidt som de framtrøtte i dette møtet ikke er helt de samme som under tilsettingsmøtet, og der voteringen foregikk skriftlig.»

Mindretallet uttalte:

«Da saken ble tatt opp i kommunestyret ble det overhode ikke noen debatt om innstillingen, og ordføreren ville klubbe saken for enstemmig ansettelse i henhold til formannskapets innstilling.

Før dette ble gjort, forlangte representanten — — — ordet og satte fram muntlig forslag for B som nr. 1 og samtidig ble det bedt om skriftlig votering.

Denne votering ga som resultat at B fikk 12 stemmer og A 10 stemmer.

Utover dette kan ikke kommunestyret gi annen begrunnelse enn at den enkelte represen-

tant må ha tatt personlige, eller eventuelt andre forhold med i sin vurdering, eller også at man ikke har fullt ut forstått bakgrunnen for de faglige instansers og formannskapets innstilling.»

I avsluttende brev av 6. september 1978 bemerket jeg:

«Oppgaven i en tilsettingssak er å finne fram til den av søkerne som er best skikket for stillingen. Hvem dette er, vil bero på en vurdering av søkerens kvalifikasjoner, således utdanning, praksis og personlig skikkethet for øvrig for vedkommende stilling.

Kommunen har anført at tilsettingsvedtaket bygger på en slik helhetsvurdering, uten at det er angitt nærmere hvilke momenter i den sammenlignende kvalifikasjonsvurderingen som førte til at B ble plassert foran A.

Selv om B må anses kvalifisert for stillingen, kan jeg ikke se at det foreligger noen opplysninger i saken som kunne gi kommunestyret grunnlag for å vurdere ham som bedre kvalifisert eller på annen måte bedre skikket for stillingen enn A, jfr. at de opplysninger som forelå om utdanning og praksis utpekte A som best kvalifisert, og at han ble plassert som nr. 1 ved samtlige innstillinger.

Etter de opplysninger som foreligger har kommunen forbigått A som etter de foreliggende opplysninger har de beste kvalifikasjoner, uten at det er opplyst noen holdbar grunn for det. Forholdet må derfor kritiseres.»

Kommunen opplyste senere at ingen av søkerne var underrettet om vedtaket om tilsetting av B. Kommunestyret anså seg derfor etter ombudsmannens uttalelse ikke bundet av vedtaket og lyste stillingen ledig på nytt. A var nå eneste søker til stillingen.

7.

Tilsetting på uriktig faktisk grunnlag.
(Sak 782/77.)

A klaget 13. juni 1977 over forbigåelse ved tilsetting av bibliotekar ved gymnas. Hun fremholdt at hun hadde bedre ansiennitet enn den tilsatte (B), og at hun var innstilt som nr. 1 av både rektor og fylkesskolesjef. Det var etter et benkeforslag at fylkesskolestyret tilsatte B.

Jeg forela klagen for fylkesskolestyret, som uttalte 17. oktober 1977:

«— — — Av vedlagte saksdokument går det fram at B ved tidspunkt for søknaden tjenestegjorde i vikariat i ½ stilling som bibliotekar. Det går derimot ikke fram at A også tjenestegjorde i vikariat. I saksdokumentet er hennes tjenesteforhold oppført som halv stilling. Senere er det blitt klart for fylkesskolestyret at begge søkerne vikarierte i delt stilling (½ stilling på hver) ved biblioteket, dvs. at de hadde helt like tjenestevilkår ved det tidspunkt da søknaden ble sendt inn.

Årsaken til at verken skolen eller fylkes-

skolestyrets sekretariat under saksbehandlingen har fått fram at også tilsettingsforholdet for A var i vikariats form, kan ligge i det forhold at søkeren i sin søknad bare har anmerket dette i en parentes som tilføyelse til opplysningen om halv stilling. Forøvrig kan det være en del av årsaksforholdet at skolen og sekretariatet ikke har sett forholdet som særlig vesentlig, mens styret skulle komme til å vurdere det annerledes.

I møtet 23. mai har følgelig fylkesskolestyret oppfattet forholdet slik at A var i fast halv stilling, mens den andre søkeren, B, var i vikariat i halv stilling. Mens skolen og fylkesskolestyrets sekretariat ikke har lagt vekt på dette, har fylkesskolestyret gjort det. Med sikte på å bidra til å skaffe hjemmearbeidende kvinner størst mulig adgang til deltidsstillinger utenfor hjemmet, mente styret at det forhold at den ene allerede hadde fast offentlig stilling, burde tillegges vekt.»

I avsluttende brev 22. februar 1978 til fylkesskolestyret uttalte jeg:

«Jeg forstår uttalelsen slik at fylkesskolestyret tilsatte B for å sikre henne fast stilling ut fra ønsket om å skaffe hjemmearbeidende kvinner størst mulig adgang til deltidsstillinger. Fylkesskolestyret bygde da uriktig på at A hadde fast stilling, mens det faktiske forhold var at begge søkerne var i samme situasjon: de var begge vikarer.

Spørsmålet om det ved en tilsetting som denne kan være berettiget å legge vekt på hensynet til å sikre en av søkerne fast stilling ut fra en familiepolitisk vurdering, finner jeg ikke grunn til å gå inn på.

Når fylkesskolestyret finner å burde legge vekt på et slikt hensyn, må det under enhver omstendighet kreves at det fremlegges fullstendige opplysninger for alle aktuelle søkere om forhold som da har betydning.

I nærværende sak er det etter det opplyste på det rene at fylkesskolestyret la til grunn et uriktig faktisk bilde av A's situasjon når det gjaldt hennes tilsettingsforhold. Med de innstillinger som rektor og fylkesskolesjef hadde fremlært, er det grunn til å anta at klageren ville blitt tilsatt fremfor B, om ikke den nevnte misforståelse med hensyn til A's tjenesteforhold hadde oppstått.

På grunnlag av de opplysninger som foreligger, finner jeg fylkesskolestyrets behandling av tilsettingssaken uheldig og kritikkverdig.

Jeg antar imidlertid at de feil som foreligger, neppe gir grunnlag for å omgiøre tilsettingen av B. Det må antas at B har vunnet rett til stillingen, slik at tilsettingen ikke kan gjøres om.

Det må imidlertid etter min mening være grunn for fylkesskolestyret til å finne fram til en ordning for A, slik at hun blir minst mulig skadelidende ved den feil som er begått.»

Fylkesskolestyret traff 13. mars 1978 følgende vedtak:

«Fylkesskolestyret tar ombudsmannens avgjørelse til etterretning og vil så langt det er saklig mulig følge opp ombudsmannens anmodning.»

8.

Forbigåelse av søker på grunn av hyppig stillingskifte. (Sak 615/77.)

Lensmannsbetjent A klaget 5. mai 1977 til ombudsmannen over forbigåelse ved tilsetting i to stillinger som politibetjent.

Tilsettingsrådet tilsatte 1. april 1977 B og C i stillingene. — Om B ble opplyst at han hadde 9-årig skole og Politiskolens grunnkurs fra 1976. I 1974 var han konstituert lensmannsbetjent, og i 1974—75 politiaspirant. Siden han avsluttet Politiskolen, hadde han vært midlertidig politikonstabel ved den politistasjon hvor de to ledige stillingene var. — C hadde framhaldsskole, handelsskole og Politiskolens grunnkurs fra 1976. Han hadde etter eksamen ved Politiskolen vært midlertidig politikonstabel ved nevnte politistasjon.

A hadde realskoleeksamen, NKI's tekniske skole (avbrutt), deleksamen artium og Politiskolens grunnkurs fra 1973. Han var midlertidig politikonstabel i 5 måneder i 1970—71 og politiaspirant fra april 1971 til han begynte på politiskolen høsten 1972. Etter eksamen ved politiskolen var han først lensmannsbetjent i to forskjellige distrikter. På søknadstidspunktet hadde han i knapt 1½ år vært lensmannsbetjent i et tredje distrikt, hvor han fortsatt var.

Klageren hadde således nesten 4 års praksis etter Politiskolen, mens de tilsatte hadde knapt 1 år. I klagen til ombudsmannen hevdet han at riksansiennitetsprinsippet syntes å være tilsidesatt. Tilsettingsrådet uttalte til klagen:

«Politibetjentene B og C som ble ansatt i omhandlede politibetjentstillinger, har begge fått en meget positiv omtale fra — — — politistasjon og de har begge gitt uttrykk for at de svært gjerne vil fortsette sin tjeneste der i overskuelig fremtid.

Ansettelsesrådet har lagt stor vekt på dette idet man anser det som lite heldig at tjenestemenn skifter tjenestested etter kort tid hvilket ofte har vært tilfelle i dette politidistrikt.

A har som fremholdt av Ombudsmannen, lengre praksis enn B og C. På den annen side merket ansettelsesrådet seg at klageren etter avsluttet eksamen fra politiskolen i 1973 har vært lensmannsbetjent ved 3 forskjellige lensmannskontorer og nå altså søkte politibetjentstilling ved — — — politistasjon.

Ut fra ønsket om å kunne få beholde tjenestemennene i distriktet og unngå for stor utskifting i korpset fant ansettelsesrådet det riktig å foretrekke B og C fremfor klageren.»

A gjorde i brev av 17. september 1977 til ombudsmannen rede for hvorfor han hadde skiftet stilling så vidt ofte. I det første lensmannsdistrikt hvor han gjorde tjeneste, hadde det faglig sett vært et begrenset arbeidsfelt. Overflyttingen fra det andre til det tredje di-

strikt hadde sammenheng med den vanskelige personellsituasjonen ved sistnevnte, som han ønsket å avhjelpe. Skifte i stillinger hadde også sammenheng med at han etter Politiskolen ønsket å få mest mulig nyansert praksis.

I brev av 2. desember 1977 til tilsettingsrådet reiste jeg spørsmål om det ikke burde ha vært undersøkt på forhånd hva som lå bak det forhold at A hadde skiftet stilling så ofte, dersom tilsettingsrådet mente dette var i hans disfavør. Tilsettingsrådet svarte 9. januar 1978:

«Man antar at det generelt må være i disfavør av en søker at vedkommende i et forholdsvis kort tidsrom forut har skiftet stilling ofte, med mindre søknaden gjelder en avansementsstilling eller det foreligger annen særlig grunn for ønsket om skifte av stilling.

I nærværende sak var det ikke spørsmål om avansementsstilling og lensmannsbetjent A har i sin søknad ikke oppgitt noen grunn for at han har skiftet stilling så ofte. Ansettelsesrådet mener at lensmannsbetjenten selv i sin søknad burde ha oppgitt grunnen for sitt ønske om på nytt å skifte stilling og ikke forutsette at ansettelsesrådet innhentet opplysninger om dette. Ansettelsesrådet innhentet da heller ikke slike opplysninger og antar at det heller ikke hadde noen plikt til det.

Ansettelsesrådet la ved vurderingen av søknadene vesentlig vekt på å få ansatt politibetjenter som man mente å kunne få beholde i korpset i en rimelig tid. Lensmannsbetjent A's hyppige skifte av stillinger indiserte at dette ikke kunne forventes for hans vedkommende.»

I avsluttende uttalelse 30. mai 1978 bemerket jeg at de to ledige stillingene som politibetjent skulle besettes etter vanlig konkurranse og på grunnlag av en kvalifikasjonsmessig vurdering. Ved denne vurderingen måtte så vel utdanning som praksis telle med. Utdanningsmessig sto A og de to tilsatte forholdsvis likt. A hadde imidlertid 3 år lengre praksis og tjenesteansiennitet etter Politiskolen enn de to tilsatte. Hans attester fra de steder han hadde praktisert, var meget gode. Etter det som forelå fant jeg det ikke tvilsomt at A samlet sett måtte anses best kvalifisert av de tre.

Tilsettingsrådet la imidlertid avgjørende vekt på å få tilsatt politibetjenter som kunne beholdes i korpset i rimelig tid. I brevene til ombudsmannen gjorde rådet det klart at det antok at dette ikke kunne ventes for A's vedkommende fordi han etter Politiskolen hadde skiftet stilling flere ganger.

Jeg var enig i at det ved vurderingen av hvem som burde tilsettes, kunne være et moment hvor lenge en søker kunne påregnes å være i stillingen, forutsatt at tilsettingsmyndigheten hadde grunnlag for å danne seg en oppfatning om dette. Etter min mening kun-

ne imidlertid det forhold at A på søknadstidspunktet hadde sin tredje stilling etter Politiskolen ikke gi tilstrekkelig grunnlag for uten nærmere undersøkelser å bygge på at han ikke ville bli i stillingen tilfredsstillende lenge. Jeg viste til at A på søknadstidspunktet bare var 25 år og at det like etter endt utdanning både kunne være nyttig og naturlig å søke å vinne beredst mulig erfaring ved å ha tjenestegjort flere steder. Etter mitt syn kunne det forhold at en søker hadde allsidig og skiftende praksis, være et moment som telte i hans favør ved kvalifikasjonsvurderingen. Når skifte av stillinger ikke var hyppigere enn i A's tilfelle, kunne jeg vanskelig se at tilsettingsrådet på dette grunnlag kunne se bort fra hans praksis.

Selv om A, slik han selv erkjente, kanskje burde ha redegjort nærmere i søknaden for hvorfor han hadde skiftet stillinger, tilligger det på den annen side tilsettingsrådet å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jfr. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 17 første ledd. Når tilsettingsrådet ville legge avgjørende vekt på at A i motsetning til de tilsatte ikke kunne ventes å bli ved politistasjonen en rimelig tid, burde spørsmålet under enhver omstendighet ha vært forelagt ham på forhånd.

9.

Familietilsetting — uttalelse i disfavør av ektefelles konkurrent.
(Sak 786/77.)

Embetskontorfunksjonærenes Landsforbund klaget i brev av 14. juni 1977 på vegne av A til ombudsmannen over forbigåelse ved tilsetting av klinikkassistent ved distriktstannlegeklinikken i X. Den tilsatte (B) var gift med distriktstannlegen.

Stillingen ble lyst ledig i april 1977 sammen med tre andre tilsvarende stillinger i folketannrøkta i fylket. I utlysingen ble opplyst: «Kontorsøsterskole og øvelse i regnskap og annet kontorarbeid er en fordel.»

Til stillingen meldte seg 5 søkere, og tillitsmannsutvalget for klinikkassistentene ga slik innstilling:

- «1. A
2. B
3. — — —»

I fylkestannlegens innstilling 13. mai 1977 til Helse- og sosialstyret i fylket ble B plassert foran A. Fylkestannlegen anførte:

«Kvalifikasjonene hos de to først innstilte er noenlunde like. A ligger kanskje et hakk over siden hun har kontorsøsterskolen. Når det gjelder skikkethet for stillingen ligger de likt, men distriktstannlegen har meddelt meg at han er i tvil om samarbeidet med A vil bli

tilfredsstillende med det kjennskap han har til henne. Ansiennitetsmessig ligger B best an. Hun har 13 års offentlig tjeneste hvorav 5 år på militærtannlegekontor og 5 år i folketannrøkta. A har 3½ år i folketannrøkta og 8½ år ved privat tannlegekontor.

A er fast ansatt som klinikkassistent i — — — (annen klinikk i fylket) og B har temporær deltidsstilling som klinikkassistent i X.

Forslag til vedtak:

B tilsettes som klinikkassistent i stilling med redusert timetall ved distriktstannklinikken i X med tiltredelse 1. august 1977. Hvis hun ikke tar stillingen tilsettes A og deretter — — —.»

I møte 26. mai 1977 traff Helse- og sosialstyret enstemmig vedtak i samsvar med fylkestannlegens innstilling.

I klagen til ombudsmannen ble pekt på slektskapsforholdet mellom den tilsatte og distriktstannlegen. Videre ble reist innvending mot at distriktstannlegen i tilsettingssaken hadde gitt en negativ uttalelse om A. Om den tilsattes og klagerens kvalifikasjoner ble uttalt:

«Ansiennitetsmessig har B 13 års tjeneste, men det er 10 år fra hun sluttet i offentlig tjeneste til hun begynte igjen (august 1976). Hun har heller ikke den utdanning som kreves etter annonsen.

A har 12 års ansiennitet og har hatt sammenhengende tjeneste. Hun har også de skoler som stillingen krever. Skal en ta i betraktning ansiennitet vil vi betrakte A's ansiennitetsforhold som det sterkeste, da hun har lang sammenhengende tjeneste.»

Fylkestannlegen ga 22. juli 1977 slik uttalelse til klagen:

«Her er to søkere som etter mitt skjønn ligger nokså likt an. Innstillingen fra tillitsmannsutvalget tyder også på det siden B er innstilt som nr. 2 til stillingen i X og som nr. 1 til de andre stillinger hun søkte på. Hun vurderes altså høyt også av tillitsmannsutvalget.

Vanligvis blir søknader til stillinger for hjelpepersonell til distriktstannklinikken forelagt styreren av distriktet til uttalelse, så også i dette tilfelle. Styreren uttalte seg da sterkt imot at A ble ansatt på hans klinikk, så sterkt at hvis det skjedde, ville han søke seg over i et annet distrikt. Når jeg derfor uttalte at «han er i tvil om samarbeidet med A ville bli tilfredsstillende», er det et svakt uttrykk for en realitet som ikke kan forties. Etter mitt skjønn er det ikke rimelig å foreta en ansettelse som vil ha de konsekvenser. Distriktstannlegen har vært knyttet til folketannrøkta i fylket i 9 år, hvorav 7 år som distriktstannlege kl. A i X. Han har gjort og gjør fremdeles en utmerket tjeneste der.»

I brev av 2. august 1977 til ombudsmannen bemerket fylkesrådmannen bl. a.:

«A er den av de to søkere som har den beste teoretiske utdanning. Det er imidlertid ikke

riktig at B ikke har den utdanning, som kreves for stillingen, slik som ELF anfører. Jeg viser til utlysingen, — — —.»

I brev av 21. oktober 1977 til fylkesrådmannen reiste jeg spørsmål om hvilke regler som gjaldt, eventuelt hvilken praksis som ble fulgt, med hensyn til familietilsetninger i fylkeskommunen. Jeg tok også opp spørsmålet om distriktstannlegens habilitet til å gi uttalelse i saken.

Fylkestannlegen uttalte 18. november 1977 til spørsmålet om familietilsetninger:

«Jeg forstår Sosialdepartementets rundskriv av 3. mai 1960 slik at det særlig gjelder ansettelse av nær beslektet i over- eller underordnet forhold til hverandre, hvor kasse- og pengeansvar er knyttet til stillingen.

B er ansatt i en stilling med redusert arbeidstid, svarende til stilling i skoletannpleien, hvor man bare behandler fritt klientel. Hun har ingenting med kasse eller regnskap å gjøre. Det skulle derfor etter mitt skjønn, ikke være noen betenkeligheter ved at ektepar arbeider på samme klinikk på disse premisser.»

Fylkesrådmannen tilføyde i brev av 29. november 1977 til ombudsmannen:

«Fylkeskommunen har ikke fastsatt regler om familieansettelser. Jeg kjenner ikke til andre konkrete tilfelle av familieansettelse i over- eller underordnet forhold til hverandre, slik at det vanskelig kan angis noen praksis.

I stor grad brukes imidlertid regelverket i Statens personalhåndbok som utfylling til fylkeskommunens egne personalregler. Jeg kommer derfor til å presisere overfor de enkelte etater at statens regler legges til grunn ved behandling av framtidige saker om familieansettelse, inntil fylkeskommunen eventuelt vedtar egne regler.»

Til habilitetsspørsmålet bemerket fylkestannlegen:

«Det er på det rene at distriktstannlegen er inhabil til å avgi uttalelse i saken etter forvaltningslovens § 6. Ved ansettelser ved en så liten arbeidsplass som et tannlegekontor vil det imidlertid være av vesentlig betydning at samarbeidsforholdene fungerer fullt ut tilfredsstillende. På tross av inhabilitet fant jeg det derfor likevel riktig å forelegge saken for distriktstannlegen.

På grunn av familiære forhold ble det imidlertid ikke avgitt noen vanlig uttalelse med innstilling i rangert rekkefølge. Tannlegens uttalelse var kun av negativ art, idet han anførte at han ikke ønsket A tilsatt. Ut over dette ble det ikke gitt noen uttalelse.

Jeg vil imidlertid peke på at det ved behandling av denne sak i Helse- og sosialstyret ble gjort oppmerksom på det eksisterende familieforhold.»

Helse- og sosialstyret ga 26. januar 1978 slik enstemmig uttalelse:

«Bedømt etter kvalifikasjoner har helse- og sosialstyret ansett de to søkere som noenlunde likeverdige. A har den fordel at hun har kon-torsøsterskolen, men B har lengst ansiennitet og lengst tjeneste i folketannrøkta.

Det som har vært avgjørende for helse- og sosialstyret er det sterke motsetningsforhold som eksisterer mellom A og styreren av distriktet X.»

Embetskontorfunksjonærenes Landsforbund bemerket i brev av 10. februar 1978 bl. a.:

«Motsetningsforholdet mellom A og distriktstannlegen kjenner vi ikke størrelsen på, men A hadde neppe søkt stillingen dersom dette hadde vært tilfelle. Vi nærer en frykt for at motsetningsforhold ville blitt lansert som argument mot enhver som konkurrerte med B.»

I avsluttende brev av 31. mars 1978 uttalte jeg:

«Fylkeskommunen har ikke fastsatt regler om familietilsetninger. Fylkesrådmannen opplyser imidlertid i brev av 29. november 1977 at regelverket i Statens personalhåndbok søkes anvendt til utfylling av fylkets egne personalregler. I Statens personalhåndbok (pkt. 211.3) er referert Lønns- og prisdepartementets henstilling i skriv av 9. mars 1963 om at det ved tilsetninger i statsstillinger «ikke bør tas hensyn til søkere som tilhører vedkommende overordnede embets eller tjenestemanns nærmeste familie». Med hensyn til stillingen i folketannrøkta uttalte Sosialdepartementet i skriv av 3. mai 1960 til fylkestannlegene i de fylker hvor folketannrøkta var innført:

«Ansettelse av nær beslektede i folketannrøkta.

Det har flere ganger vært reist spørsmål om tilsetning av en distriktstannleges ektefelle som klinikkhjelperke ved samme klinikk hvor mannen arbeider. I et par tilfeller hvor slik søknad har vært forelagt for Sosialdepartementet, har tilsetning vært fra-rådet med den begrunnelse at man fant det uheldig.

Finansdepartementet har i skriv av 5. april 1937 utarbeidet visse retningslinjer for ansettelse av embets- eller tjenstemenns nærmeste familie i over- eller underordnede forhold til hverandre, særlig hvor kasse- og pengeansvar er knyttet til stillingen.

Sosialdepartementet antar at tilsvarende retningslinjer bør følges i folketannrøkta, og ber om at man i fylkene er oppmerksom på forholdet ved tilsetning av hjelpepersonell (klinikkassistenter, klinikkhjelperker og tannteknikere). Man antar imidlertid at bestemmelsene ikke vil være til hinder for at ektefeller arbeider som distriktstannleger ved samme klinikk, men man bør antakelig såvidt mulig søke å unngå at en av dem blir oppnevnt som styrer.»

Både det som er sagt i Statens personalhåndbok og det som uttales i Sosialdepartementets rundskriv, er ikke begrenset til de tilfelle der det er knyttet pengeansvar til stillin-

gen, slik fylkestannlegen har gitt uttrykk for. Det er således på det rene at tilsetningen av B som klinikkassistent ved den klinikk der mannen arbeidet som distriktstannlege, var i strid med både de retningslinjer som fylket søker å følge, og med de regler Sosialdepartementet har angitt bør gjelde i Folketannrøkta.

I tilsetningssaken ble innhentet uttalelse fra distriktstannlegen. Hans opplysninger om personlig sterkt motsetningsforhold til A ble til-lagt avgjørende betydning ved tilsetningen, jfr. bl. a. Helse- og sosialstyrets uttalelse av 26. januar 1978. Det er reist spørsmål om distriktstannlegens habilitet til å gi slik uttalelse, jfr. at han er gift med søkeren B. — Jeg nevner i den sammenheng at reglene om habilitet i forvaltningsloven av 10. februar 1967 kapitel II også gjelder den som tilrettelegger grunnlaget for avgjørelse i forvaltningssak.

Overordnet med nær familietilknytning til en stillingssøker (f. eks. ektefelle) vil ubetinget være inhabil til å gi uttalelse om denne søker. Hvorvidt slikt familieforhold like ubetinget medfører inhabilitet til å gi uttalelse om andre søkere med sikte på disses innbyrdes rangering, finner jeg ikke grunn til å gå inn på. Den aktuelle tilsetningssak var konsentrert om søkerne A og B som de antatt sterkeste kandidater. Slik innstillings- og tilsetningsmyndigheten vurderte søken, ville enhver innvending mot A styrke B's kandidatur tilsvarende. Det måtte da være klart at distriktstannlegen var inhabil til å gi uttalelse om A.

Fylkestannlegen anser det «på det rene» at distriktstannlegen var inhabil, men fant det på grunn av den særlige betydning av samarbeidsforholdene ved et tannlegekontor «likevel riktig å forelegge saken for distriktstannlegen» (uttalelse av 18. november 1977). Jeg forstår fylkestannlegen slik at han mener at det var holdbart ikke høre å innhente slik uttalelse, men også å tillegge den betydning. — Jeg kan ikke følge ham i dette.

Slik saken lå an da den ble forelagt for distriktstannlegen og slik den senere ble fremmet, sto valget mellom A og B. Skulle distriktstannlegen snørres og hans uttalelse tillegges vekt, måtte det være på det rene at uttalelsen ville være av betydning for om hans ektefelle skulle få stillingen.

De massive feil som etter min mening foreligger i denne tilsetningssaken (at man har tilsidesatt retningslinjene om familietilsetninger og at tilsetningsmyndigheten ved sitt tilsetningsvedtak har lært avgjørende vekt på uttalelse fra den tilsattes ektefelle), reiser spørsmålet om det foreligger et gyldig tilsetningsvedtak — ifr. forvaltningsloven § 41. Min mening er at vedtaket i helse- og sosialstyret om å tilsette B som klinikkassistent i X ikke er gyldig. Vedtaket bør etter mitt syn omsettes (ifr. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c) og tilsetningssaken behandles på nytt.»

I brev samme dag til fylkeskommunen uttalte jeg at jeg hadde merket meg at fylkesrådmannen ville presisere overfor etafene i fylket at statens regler og familietilsetninger vil bli fulgt i fremtiden.

I brev av 20. november 1978 meddelte fylkesrådmannen at Embetskontorfunksjonære-

nes Landsforbund og fylkeskommunen 23. oktober 1978 var blitt enige om følgende protokoll:

«Partene viser til sivilombudsmannens uttalelse, datert 31.3.1978, i klagesak A mot helse- og sosialstyret i — — —. Saken er senere behandlet i fylkeskommunens organer, senest i helse- og sosialstyret, som i møte 28.9.1978 gjorde følgende vedtak:

«Med tilvising til skriv av 31. mars 1978 fra Stortingets ombudsmann gis B oppsigelse i stillingen som klinikkassistent ved distriktstannklinikken i X med 3 måneders oppsigelsestid. Stillingen kunngjøres ledig med tiltredelse ved oppsigelsestidens utløp, dvs. fra 1. januar 1979.

Vedtaket iverksettes ikke dersom det gjennom forhandlinger med Embetskontorfunksjonærenes Landsforbund er mulig å komme fram til en løsning som fylkeskommunen kan akseptere.»

Helse- og sosialstyret har gjennom dette vedtak innrømmet at den aktuelle tilsetnings-sak var beheftet med alvorlige formelle feil. En har vært innstilt på å omgjøre vedtaket, og behandle saken på nytt.

Partene viser til at statens regler om familietilsetninger nå er endret, slik at disse ikke hindrer den tilsetting som er foretatt. En viser også til de uheldige konsekvenser det kan få for de av de ansatte som er berørt, om en skal foreta oppsigelse og ny tilsetting i stillingen.

Partene er etter dette enige om å tilrå at helse- og sosialstyrets vedtak av 28.9.1978 ikke blir iverksatt.»

10.

Departemental kritikk av fylkesveterinær for deltagelse i lokalt utvalg, møte i stortingskomité og forhold til pressen.
(Sak 1209/75.)

En fylkesveterinær (A) klaget 7. oktober 1975 til ombudsmannen over at han gjentatte ganger var blitt utsatt for kritiske uttalelser fra Landbruksdepartementet og Veterinærdirektoratet på grunn av tiltak i forbindelse med bekjempelse av sauesykdommen mædi.

De faktiske forhold var i hovedtrekk følgende:

I løpet av 1973 viste det seg smitte eller oppsto mistanke om smitte av mædi i flere sauebesetninger i fylket. Mædi, et islandsk ord for sykdommen progressiv interstitiell pneumoni hos sau, er en kronisk og smittsom lungesykdom. Den kjennetegnes ved en særlig lang inkubasjonstid — vanligvis ca. 3 år, men opp til 7 år. Den lange inkubasjonstiden vanskeliggjør så vel kartlegging av sykdommen som bekjempelse av den.

I brev av 25. april 1974 til Veterinærdirektoratet redegjorde fylkesveterinæren for mædisituasjonen i fylket. Han opplyste at 18 besetninger enten var smittet eller gjenstand for sterk mistanke om smitte; dette utgjorde ca.

75 prosent av samtlige smittede besetninger på landsbasis. Han meddelte at Sau- og Geitalslaget hadde uttrykt sterkt ønske om at bekjempelsen av mædi måtte intensiveres, at fylket burde prioriteres for blodprøveundersøkelser, og at det burde gjennomføres radikale tiltak (eksempelvis nedslakting av de mest gjenominfiserede besetninger). A foreslo en økonomisk støtteordning slik at det kunne gis tilskudd ved nedslakting for etablering av nye, friske besetninger. Dersom staten ikke kunne bevilge nødvendige beløp, foreslo han en ordning gjennom Jordbruksavtalen. A opplyste også at Sau- og Geitalslaget hadde utpekt et samarbeidsutvalg (mædiutvalget) som skulle ha til oppgave å legge forholdene til rette for en effektiv bekjempelse av sykdommen. Utvalget besto av formannen i alslaget, en saueier, en fylkesagronom, to distriktsveterinærer og A, med sistnevnte som formann.

I brev av 27. juni 1974 til departementet ved landbruksdirektøren og veterinærdirektøren, Norges Bondelag og Norges Bonde- og Småbrukarlag reiste A på nytt spørsmålet om økonomisk støtte til husdyrereiere ved sykdom, som det etter husdyrloven ikke ytes erstatning for, og gjentok forslaget om at dette burde tas opp under de pågående jordbruksforhandlinger.

Som formann i mædiutvalget skrev A 2. oktober 1974 til Stortingets landbrukskomité og redegjorde for mædisituasjonen i fylket. Han ba om en konferanse «for å drøfte situasjonen, og med tanke på å finne fram til en økonomisk støtteordning til de saueiere som er hardest rammet av denne snikende sykdom». Han viste til brevet av 27. juni 1974 til departementet og opplyste at han som eneste reaksjon hadde fått svar 12. juli 1974, der det het at spørsmålet om opprettelse av et støttefond ikke ble reist under jordbruksforhandlingene.

A's brev av 27. juni 1974 ble besvart 16. oktober 1974. Departementet var da ikke kjent med A's henvendelse til Landbrukskomitéen. Departementet uttalte i brevet av 16. oktober 1974:

«Progressiv interstitiell pneumoni hos sau er ført opp i listen over Gr. B sykdommer og behandles etter de retningslinjer som brukes når slike sykdommer opptrer. Det betales som kjent ikke erstatning ved tap i forbindelse med disse sykdommer.

Når fylkesveterinæren tar opp spørsmål om erstatning ved sykdommer på nåværende tidspunkt, vil dette av folk som ikke har satt seg inn i sakene, lett kunne tolkes som om det på veterinært hold ikke er enighet om det opplegg til bekjempelse av progressiv interstitiell pneumoni som er valgt, og føre til mer uro omkring mædisituasjonen. — — —»

Et møte med Landbrukskomitéen ble holdt 24. oktober 1974. For mødiutvalget møtte formannen i Sau- og Geitalslaget, fylkesagronomen og A.

Da landbruksministeren ble kjent med at A hadde vært i konferanse i komitéen, ba han om en orientering av veterinærdirektøren. Landbruksministeren anmodet deretter veterinærdirektøren om å «innkalle fylkesveterinæren til en konferanse i Veterinærdirektoratet for nærmere drøfting av såvel administrative som faglige problemer». Et slikt møte ble holdt 6. november 1974. I tilknytning til møtet skrev A 14. november 1974 til departementet at veterinærdirektøren hadde rettet «meget skarp kritikk» mot ham. Han ba om å få det bekreftet skriftlig hvis veterinærdirektøren mente at han ikke hadde vist lojalitet og at han hadde brutt den faglige instruks for fylkesveterinærer.

I departementets svar 20. november 1974 ble pekt på at omfanget av smittespredningen av mædi ikke ville kunne konstateres før det var gått flere år, og at det derfor ikke var veterinærfaglig grunnlag for å bekjempe sykdommen ved nedslaktning av smittede og mistenkte besetninger. Det het til slutt i brevet:

«Under henvisning til det som er anført foran, er departementet uforstående overfor fylkesveterinærens initiativ for å få etablert en økonomisk støtteordning på et angivelig veterinærfaglig grunnlag.

Husdyreiere og andre som ikke har de faglige forutsetninger for å vurdere betydningen av nedslaktning i epizootologisk sammenheng, synes å ha tillagt fylkesveterinæren en kompetanse som det ikke er administrativt grunnlag for.

Informasjoner m. v. om sjukdommen og faglig rettleiding til dyreeiere om bekjempelse av den skulle fylkesveterinæren kunne ha formidlet qua fylkesveterinær, uten å delta i et utvalg som viser seg å gå inn for forslag som ikke faller sammen med departementets opplegg til bekjempelse.

Departementet vil sterkt beklage at fylkesveterinæren, i egenskap av formann for et slikt utvalg, møtte i Stortingets landbrukskomité og fremla planer for bekjempelse av sjukdommen som han visste eller hadde «fått forståelse av» ikke var bifalt av departementet.»

Mædisaken ble tatt opp i Stortinget 27. november 1974 ved en interpellasjon fra representanten Ola O. Røssum til landbruksministeren (St. forh. 1974—75 s. 1404 flg.):

«Blir det gjort nok for å stanse den farlege sauesjukdomen mædi, eller meiner Statsråden at ein nå bør gripe til sterkare åtgjerder, t. d. med å gi tilskot til nedslaktning av saueflokkar som ein veit er smitta?»

Statsråden redegjorde i sitt svar for situasjonen og uttalte til slutt (s. 1408):

«Med bakgrunn i det jeg har uttalt, mener veterinærmyndighetene at det for tida ikke er faglig grunnlag for å iverksette en støtteordning etter husdyrloven, og jeg er enig i det. Men om en på et annet grunnlag kan etablere en støtteordning for småfeholdere som er eller blir rammet av disse problemer, er jeg enig i at det bør drøftes, og at en bør søke å finne fram til en løsning. Departementet vil således reise spørsmålet under de forestående jordbruksforhandlinger — indeksforhandlinger — i desember i år.»

Under jordbruksforhandlingene ved årsskiftet 1974—75 ble det satt av kr. 500 000,— for tilskudd til eiere av mædirammede besetninger som slaktes ned. Det skulle ytes kr. 160,— i tilskudd pr. nyinnkjøpt dyr. Beløpet ble i 1976 hevet til kr. 250,— pr. dyr.

I sin årsmelding for 1974, avgitt 30. mai 1975, gjorde A rede for mædisituasjonen i fylket og det arbeid som var utført. Ved årsskiftet 1974—75 var 29 besetninger smitteerklært, hvorav 10 var slaktet ned. I januar 1975 var ytterligere 6 nye besetninger smitteerklært. A uttalte ellers:

«I løpet av høsten 1974 har fylkesveterinæren vært kalt inn til Veterinærdirektoratet to ganger og er av veterinærdirektøren gitt kraftig kritikk, spesielt for sin befatning med å løse spørsmålet om økonomisk støtteordning ved nedslaktning av mædismittede besetninger. Det er også skriftlig gitt uttrykk for at departementet er uforstående ovenfor fylkesveterinærens initiativ for å etablere en økonomisk støtteordning da departementet mener at denne ikke har veterinærfaglig grunnlag.»

Årsmeldingen ble som tidligere sendt presen, der sitatet foran ble gjengitt. I tilknytning til presseomtalen uttalte veterinærdirektøren i Aftenposten 28. juli 1975:

«— — — Derimot har Landbruksdepartementet i skriv av 20. november 1974 og 27. januar 1975 funnet det nødvendig å kritisere og korrigere visse sider ved fylkesveterinærens disposisjoner i samband med de offentlige bekjempelsestiltak som er iverksatt for sauesjukdommen mædi. — — —

Når A hevder at departementet ikke vil anerkjenne nedslaktning som et ledd i bekjempelsen av mædi, er dette ikke en korrekt fremstilling av de faktiske forhold, idet departementet har gjort det klart at en eventuell nedslaktning av smittet besetning ikke kommer inn under reglene om offentlig erstatning etter husdyrlovens bestemmelser.

Det er heller ikke riktig som Aftenposten hevder, at det til historien hører at A's syn på økonomiske støttetiltak nå har vunnet frem. Den er således ikke koblet sammen med de bekjempelsesregler som gjelder for mædi og blir derfor ikke administrert av veterinærvesenet.»

Under henvisning til tidligere brev fra departementet fremholdt A i brev av 29. juli 1975 til departementet:

«Jeg har et bestemt inntrykk av at jeg både i Departementets brev og ved andre anledninger bl. a. da jeg var innkalt til veterinærdirektøren den 6. november 1974 og ved møtet i Veterinærdirektoratet den 6. desember 1974, samt ved veterinærdirektørens uttalelser og innlegg i pressen i den siste tid er blitt tillagt andre meninger og motiver i denne sak enn jeg i virkeligheten har. I telefonsamtale med veterinærdirektøren den 22. juli 1975 ble jeg bedt om å konkretisere dette. I samme samtale gjorde veterinærdirektøren det klart for meg at jeg ikke måtte uttale meg til pressen om mædispørsmålet. Opplysninger og informasjon om mædi i fylket skulle gis fra Veterinærdirektoratet. Min rapport om mædisituasjonen pr. 30/6-75 måtte kommuniseres gjennom Veterinærdirektoratet / Landbruksdepartementet om den skulle offentligjøres.»

A ga i brevet en utførlig redegjørelse for sitt syn på mædisaken for «om mulig å rette opp misforståelser» og anførte til slutt:

«Hvis Det Kongelige Landbruksdepartement ønsker at jeg skal kunne fungere som fylkesveterinær ber jeg om at veterinærdirektørens forsøk på å innskrenke mine klare borgerlige og embedsmessige rettigheter til å uttale meg og sende innlegg til pressen ikke tas til følge. Jeg ber således om tillatelse til å sende min rapport om mædisituasjonen i fylket pr. 30/6-1975 til pressen. Dette skulle ha vært gjort for vel en uke siden.»

Departementet svarte 28. august 1975:

«Deres engasjement i «mædiutvalget» — hva enten De er valgt av saueholderne eller av disse er anmodet om å delta i utvalget — synes imidlertid å være skjedd nettopp i egenkap av fylkesveterinær. Når De dertil — som formann i omhandlede utvalg — søkte kontakt med Stortingets landbrukskomité om en stensadsordning i form av tilskott ved nedslakting på et etter Deres oppfatning veterinærfaglig grunnlag som De visste at den sentrale veterinærmyndighet ikke delte Deres oppfatning av, antar departementet at De har opptrådt i strid med Deres embetsplikt. Dette forhold har De ytterligere skjerpet ved den pressekampanje De har foranlediget mot den sentrale veterinærmyndighets tiltak for bekjempelse av mædi. Pressen er dessuten ikke det rette forum for å avklare faglige spørsmål som embets/tjenestemenn og sentrale myndigheter kan ha divergerende oppfatninger av.

Veterinærmyndighetene har ment og mener fortsatt at det ikke er veterinærmedisinsk dekning for påstanden om at mædi har betydning en katastrofe for saueholdet her i landet, i alle fall ikke så langt man idag kan bedømme situasjonen. På denne bakgrunn mener veterinærdirektøren at det er uansvarlig når De i Deres informasjonsvirksomhet legger opp til en pressekampanje som på en meget alvorlig måte er med til å svekke og undergrave tilliten til det bekjempelsesarbeide veterinærmyndighetene har satt i verk på landsbasis.

Det er ikke korrekt når De til pressen uttaler at veterinærdirektøren har gitt Dem munnkurv. I den refererte telefonsamtale ble

det uttrykkelig presisert at hvis De ikke er i stand til å informere pressen og andre på en mer balansert måte enn De tidligere har gjort, ville departementet be om at informasjonene for fremtiden ble kanalisert gjennom de sentrale veterinærmyndigheter som har ansvaret for det samlede bekjempelsesarbeidet.

Den statusrapport som er vedlagt Deres brev, vil departementet ikke ha noen innvendinger mot blir tilstillet pressen, men da under forutsetning av at hele siste avsnitt på side 2 utgår, jfr. forøvrig det som foran er sagt om samme rapport.»

Det avsnitt i A's statusrapport av 30. juni 1975 som så ble tatt ut, hadde denne ordlyd:

«Ut fra håp om forståelse i Landbruksdepartementet og Veterinærdirektoratet for den linje som sauefolket i fylket går inn for og ved samarbeide mellom de praktiserende veterinærer og med saueeiere, deres lokal- og fylkeslag synes det berettiget ut fra den oversikt en har på fylkesplanet å gi uttrykk for en *nøkttern optimisme for den videre bekjempelse og utryddelse av sauesjukdommen mædi i fylket.*»

Rapporten ble sendt pressen i september 1975, og foranlediget en leder i en av fylkets aviser 27. september 1975. I tilknytning til lederen skrev departementet 3. oktober 1975 til A og uttalte at lederen ga et ukorrekt bilde av A's egen virksomhet i bekjempelsesarbeidet og et «misvisende for ikke å si usant bilde av departementets arbeid for å bekjempe sjukdommen». A ble bedt om å gi en «korrekt redegjørelse til pressen» med henvisning til lederen og andre avisartikler som var bygd på hans statusrapport. Departementet anviste videre i tre punkter hva som skulle stå i redegjørelsen og ba om at forslag til redegjørelse ble sendt dit innen 9. oktober 1975.

A svarte 7. oktober 1975:

«Jeg gjør oppmerksom på at jeg ikke var kjent med lederartikkelen av 27. september d.å. før jeg fikk tilsendt fotostatkopi med Deres brev.

Det er videre i Deres brev henvist til flere andre artikler i pressen som jeg ikke har kjennskap til, og som det kan ta tid å skaffe til veie. Da jeg ikke vet hva det står i disse avisartikler, er det ikke mulig å komme med slik redegjørelse som det er bedt om.

Jeg mener forøvrig at min redegjørelse eller rapport om mædi-bekjempelsen pr. 30/6-1975 er korrekt. Den er også godkjent av veterinærdirektøren i den form den er offentliggjort.

Jeg føler meg forøvrig ikke ansvarlig for hva det skrives i pressen redaksjonelt eller på annen måte og finner det ikke riktig å drive avispolemik. Jeg tror ikke det er på den måten en bygger opp det nødvendige tillitsforhold som bekjempelse av husdyrsjukdommer er avhengig av. Eventuell uenighet mellom avisenes redaksjon/medarbeidere og Veterinærdirektoratet finner jeg ikke grunn til å blande meg opp i. Jeg mener at min informa-

sjon til pressen og til andre om mædi har vært nøktern og korrekt.

Konklusjonen av Deres brev synes å være at Veterinærdirektoratet/Landbruksdepartementet ber om forslag til redegjørelse til pressen. Jeg skal ikke selv kunne avgjøre hva det skal stå der, idet det punkt for punkt er angitt i Deres brev hva det skal stå i redegjørelsen.

Jeg må derfor oppfatte situasjonen slik at veterinærdirektøren fortsatt skal godkjenne (sensurere) eventuelle redegjørelser og innlegg fra meg til pressen. Det føles som jeg er i en særstilling, og har kommet under press. Dette er i lengden en uholdbar situasjon. Jeg tror fortsatt ikke det kan være riktig å gjøre slik innskrenkning i ens borgerlige og embetsmessige rettigheter.»

A klaget samtidig til ombudsmannen. I klagen anførte han:

«Det er vanskelig for meg å forstå at jeg ikke skal ha frihet og rett til å ha selvstendige meninger om faglige spørsmål. De ganger jeg har gitt uttrykk for slike, har det skjedd på en balansert og nøktern måte. Jeg mener at mitt arbeide og informasjon har skjedd innen rammen av de gjeldende lover og bestemmelser på dette området. For å få bedre hjelpemidler og større fart i bekjempelsesarbeidet i fylket, som er det fylket som er hardest rammet av mædi, har det vært nødvendig med en økonomisk støtteordning og peke på at det trengs en aktiv linje. Jeg tror det har hatt betydning på flere måter.

Jeg er klar over at hvis det blir gjort feil av faglig eller formell art, må det tåles kritikk. Men måten veterinærdirektørens kritikk blir ført fram på, reagerer jeg sterkt på. Første gangen jeg var utsatt for den form for kritikk, ved innkallelse til veterinærdirektørens kontor 6. november 1974, ble jeg sjokkert.

Jeg ber om Ombudsmannens hjelp slik at det blir gjort klart at jeg uinnskrenket har mine borgerlige og embetsmessige rettigheter, så jeg fritt kan fortsette mitt arbeide og derved bli istand til å utføre de plikter som jeg har og kan løse de arbeidsoppgaver som venter.»

I brev av 16. mars 1977 og 29. juni 1977 til ombudsmannen redegjorde Landbruksdepartementet for departementets bekjempelsesprogram for mædi. Departementet avsluttet brevet av 29. juni 1977 slik:

«Etter departementets oppfatning plikter embets- og tjenestemenn innen veterinærstellet gjennom sin daglige virksomhet å skape forståelse for de tiltak som departementet bestemmer for bekjempelse av en dyresjukdom. Som anført i siste avsnitt av det pro memoria om offentlig bekjempelse av smittsomme husdyrsjukdommer som ble oversendt ombudsmannen med departementets brev av 27.11.1975., ville det skape uholdbare forhold hvis regionale veterinærmyndigheter f. eks. fylkesveterinæren skulle desavuere departementet og legge opp bekjempelsesarbeidet etter egen vurdering.»

I min avsluttende uttalelse av 22. desember 1977 hadde jeg som utgangspunkt at spørsmålet om A's handlemåte kunne gi grunnlag for kritikk, måtte vurderes ut fra hans stilling som embetsmann i den ytre etat med oppgaver i et avgrenset distrikt, de vilkår som var knyttet til hans utnevning, og de lover og instruksjoner som gjelder for stillingen. Videre måtte prinsippet om at embets- og tjenestemenn har lojalitetsplikt overfor sine overordnede og sin etat være av betydning. Hva som ligger i dette prinsipp, er imidlertid ikke uten videre klart. Jeg pekte på at spørsmålet må vurderes i forhold til den stilling og sak det gjelder. — Med dette som bakgrunn tok jeg for meg de hovedspørsmål A's sak reiste:

1. Arbeidet for en økonomisk støtteordning

A fremsatte allerede 25. april 1974 overfor departementet et konkret forslag om en økonomisk støtteordning til eiere av mædi-rammede besetninger som måtte slaktes — enten slik at det ble utarbeidet særlige regler for mædi, der en slik ordning ble innarbeidet, eller slik at støtteordningen ble søkt opprettet gjennom jordbruksforhandlingene.

Departementet hevdet at førstnevnte ordning ikke er hjemlet i husdyrloven fordi erstatning ved nedslakting ikke nyttes ved bekjempelsen av den gruppe sykdommer mædi er ført under. Av notat utarbeidet av veterinæravdelingen i departementet i forbindelse med klagebehandlingen for ombudsmannen fremgikk at departementet i møtet 6. november 1974 hadde «foreholdt» A at «en økonomisk støtteordning som ikke var hjemlet i husdyrloven ikke er en oppgave for det sivile veterinærvesen». — Jeg forsto departementet slik at det mente at A gikk utenfor sitt arbeidsområde når han foreslo opprettet en økonomisk støtteordning og arbeidet aktivt for å få den gjennomført.

Av lov av 10. desember 1948 (nr. 3) om veterinærer m. v. og instruks for fylkesveterinærer, fastsatt ved kgl. resolusjon 12. august 1949, fremgår at bekjempelsen av husdyrsykdommer er en sentral oppgave for fylkesveterinæren. Han skal påse at bestemmelsene i husdyrloven følges, jfr. instruksens § 2. Fylkesveterinæren vil måtte stå i nær kontakt med husdyreierne og deres organisasjoner. I tilknytning til opplegget av bekjempelsen av husdyrsykdommer ville han naturlig nok også bli oppmerksom på økonomiske konsekvenser av slike sykdommer. — Jeg fant det klart at A etter sin stilling og sitt arbeidsområde måtte kunne fremsette forslag om en økonomisk støtteordning, selv om det ikke skulle være hjemmel for en slik ordning nettopp i husdyr-

loven. Hans alternative forslag om opprettelse av en støtteordning under jordbruksforhandlingene ville for øvrig kunne gjennomføres uavhengig av husdyrloven.

Jeg pekte ellers på at prinsippet om lojalitetsplikt selvsagt ikke kunne hindre A i å fremsette det forslag til departementet som han gjorde i brevet av 25. april 1974. Hvorvidt departementet skulle ta opp forslaget, måtte imidlertid bero på en vurdering i departementet. Etter min mening burde A vært gitt skriftlig svar på sitt brev med orientering om hvorledes departementet så på hans forslag. Dersom departementet ikke ville eller kunne godta forslaget om en støtteordning under husdyrloven, hadde det etter min mening under enhver omstendighet vært rimelig at brevet for så vidt gjaldt forslaget om opprettelse av en støtteordning i tilknytning til jordbruksforhandlingene, var blitt undergitt videre behandling og orientering sendt A.

2. Deltagelse i mædiutvalget

Mædiutvalget, som skulle fungere som et kontakt- og samarbeidsutvalg, ble nedsatt av Sau- og Geitalslaget. A orienterte i brevet av 25. april 1974 departementet om opprettelsen og om at bl. a. han og to distriktsveterinærer var blitt medlemmer av utvalget. Det var ikke tvilsomt at A ble valgt i kraft av sin stilling og erfaring som fylkesveterinær, hvilket i og for seg var naturlig fordi det dreide seg om det fylket som var hardest rammet av mædi, slik at det var et klart behov for samarbeid mellom veterinærvesenet og saueeierne. At A stilte seg villig og positiv til anmodninger om råd og bistand fra rammede saueiere og interesserte lag, samsvarte med hans plikter som fylkesveterinær. — Etter min mening måtte det være i orden at han gikk inn i et utvalg (som formann) når dette ble ansett hensiktsmessig for arbeidet. — Departementet hadde da heller ikke kritisert at A ble med i utvalget. Derimot var departementet kritisk til at A opptrådte som fylkesveterinær i utvalget. Jeg hadde vondt for å følge departementet her, bl. a. fordi det i de aktuelle situasjoner måtte være vanskelig å slå fast om A opptrådte i den ene eller annen egenskap. Jeg pekte imidlertid på at dette forhold tilsa forsiktighet og tilbakeholdenhet i situasjoner der dobbeltfunksjonen ellers kunne gi anledning til misforståelser og forveksling.

3. Møtet i Stortingets landbrukskomité

Departementet beklaget at A i egenskap av formann i mædiutvalget møtte i Stortingets landbrukskomité.

I sammenheng med dette har departementet

under klagebehandlingen for ombudsmannen lagt fram notat av 30. oktober 1963 fra statsråden til embets- og tjenestemenn i Landbruksdepartementet, Direktoratet for statens skoger og Jorddyrkingsdirektoratet, der det het:

«Alle skriftlige henvendelser til Stortinget eller en av Stortingets komitéer bør undertegnes av statsråden.

Når det kommer henvendelse skriftlig eller muntlig fra stortingskomitéer og saksordførere om saker som behandles i Stortinget, bør statsråden orienteres om henvendelsen. Dersom en embets- eller tjenestemann blir innkalt for å gi muntlige utredninger i en stortingskomité, bør statsråden før møtet orienteres om henvendelsen og etter møtet om de spørsmål som ble stillet og hvilke svar som ble gitt.

Embets- eller tjenestemenn bør ikke ta initiativ til å drøfte saker som er under behandling i Stortinget med f. eks. stortingskomitéer uten etter samråd med statsråden.»

I brev av 27. november 1975 til ombudsmannen bemerket departementet:

«Til vurderingen ellers i uttalelsen vil en bemerke at den bestemmelse som er inntatt i notat av 30.10.63 fra statsråden antas bare å gjelde de embets- og tjenestemenn som bestemmelsen er adressert til.»

A fremholdt i brev av 21. september 1976 til ombudsmannen om dette:

«Departementet har ikke hatt innvendinger å gjøre mot det som er sagt i veterinæravdelingens uttalelse og det vedlagte PM og har således godkjent disse, bortsett fra at departementet tar avstand fra at bestemmelsen i notat av 30.10.63 fra statsråden har gyldighet for andre embetsmenn enn de bestemmelsen er adressert til — alle embetsmennene i sentraladministrasjonen. Jeg går derfor ut fra at departementet tar avstand fra det som er sagt i veterinæravdelingens uttalelse side 4, hvor det står at veterinærdirektøren overfor statsråden hevdet at regelen om at alle henvendelser til Stortinget skulle gå igjennom statsråden «måtte antas å gjelde for embets- og tjenestemenn som i den ytre etat innen veterinærvesenet opptrådte i tjenestlige saker». Jeg oppfatter departementet dithen at embetsmenn i den ytre etat har full adgang til å rette henvendelser og fremholde sine personlige meninger til Stortinget eller dets organer, herunder også å stille seg kritisk til disposisjoner som er truffet av vedkommende departement. Dette selvfølgelig under forutsetning av at såvel opplysninger som eventuell kritikk er saklig i form og innhold.»

I brev av 15. oktober 1976 til departementet ba jeg klarlagt departementets syn på spørsmålet, og grunnlaget for departementets standpunkt. Jeg pekte på at det ikke uten videre er gitt at samme regel skal gjelde for embets- og tjenestemenn i den ytre etat som for departementets embets- og tjenestemenn.

Departementet fremholdt i brev av 16. mars 1977 til ombudsmannen i tilknytning til den foran siterte uttalelse i brevet av 27. november 1975:

«Med denne formulering har departementet ikke ment å si noe om lojalitetsplikten eller ytringsfriheten for embets- og tjenestemenn i departementets ytre etat.

Departementet har heller ikke uttalt noe som skulle gi A grunnlag for hans oppfatning at «embetsmenn i den ytre etat har full adgang til å rette henvendelser og fremholde sine personlige meninger til Stortinget eller dets organer ...», jfr. brev av 21.9.76 fra A til ombudsmannen.

Under henvisning til ombudsmannens brev vil departementet anføre:

Departementet er av den oppfatning at en embetsmann har lojalitetsplikt overfor den til enhver tid sittende regjering, hvilket bl. a. innebærer at vedkommende embetsmann ikke kan unnsi eller motarbeide regjeringen.

A kjente til de forskrifter Landbruksdepartementet med hjemmel i lov om tiltak mot dyresjukdommer (husdyrloven) hadde fastsatt for bekjempelse av sauesjukdommen mædi. Han var imidlertid misfornøyd med forskriftene og gjorde derfor henvendelse til Stortinget for der å vinne støtte for det han betegnet den «aktive linje» som ville innebære en fullstendig nedslakting av alle smittede besetninger med derav følgende erstatningsplikt for det offentlige.

A's henvendelse til Stortinget måtte gi inntrykk av at departementets tiltak for bekjempelse av sjukdommen ikke var gode nok. A's aksjon undergravet således tilliten til departementets tiltak for bekjempelse av sjukdommen. På denne bakgrunn anser departementet A's henvendelse til Stortinget for å innebære et brudd på den lojalitetsplikt overfor regjeringen/Landbruksdepartementet som han som embetsmann hadde plikt til å vise.»

De restriktive bestemmelser i statsrådets notat av 30. oktober 1963 gjelder bare for embets- og tjenestemenn i sentraladministrasjonen. Hvordan stillingen skal være for embets- og tjenestemenn i den ytre etat, er holdt åpent etter notatet. Departementet ga i tilknytning til den foreliggende klagesak ingen generell uttalelse om dette spørsmål. Men departementets sterke kritikk av A måtte forstås slik at han i egenskap av fylkesveterinær og formann i mædiutvalget ikke burde ha tatt noe møte med Landbrukskomitéen.

Det er som nevnt ikke gitt at samme regler om adgang til å ta initiativ til møte eller drøftelse med komitéer i Stortinget skal gjelde for embets- og tjenestemenn i den ytre etat som i departementet. Jeg fant imidlertid ikke grunn til å gå inn på dette spørsmål i sin alminnelighet, men ga følgende uttalelse ut fra de konkrete forhold i den foreliggende sak:

«Etter en samlet vurdering kan jeg ikke kritisere at A tok initiativ til møte med Landbrukskomitéen og at han møtte i komitéen

sammen med representanter for det lokale mædiutvalg. Jeg legger vekt på at det tema han ønsket å drøfte (en økonomisk støtteordning til beste for eiere av mædirammet sau), gjaldt et supplement til eller en videreføring av de tiltak som departementet hadde fastsatt for bekjempelse av mædi; det var ikke tale om endring, omgøelse eller kritikk av departementets tiltak. Videre tar jeg hensyn til at A i rom tid i forveien hadde brakt sine tanker og forslag fram for departementet, ved brev av 25. april 1974 og 27. juni 1974, men uten å ha fått noe skriftlig svar. For det tredje har jeg sett hen til at møtet med stortingskomitéen var en oppfølging av et bistands- og orienteringsarbeid fra A's side overfor en etter fylkessammenligning særlig hardt rammet gruppe av næringsutøvere. Jeg legger til at det fra departementets side ikke er påvist at A's møteinitiativ har hatt, eller var egnet til å ha, uheldige følger for departementets arbeid med mædisaken.

Det er ikke uten tvil at jeg har nådd resultatet foran. Jeg forstår således den som vil hevde at A, tross alt, burde avstått fra å ta initiativ til møte med Landbrukskomitéen. Men jeg forstår ikke den sterke kritikk som Landbruksdepartementet deretter har rettet mot ham.

Før dette punkt avsluttes, vil jeg si fra at A, på forhånd eller samtidig, burde ha underrettet departementet om at han akttet å kontakte Landbrukskomitéen med sikte på et møte med komitéen.»

4. Forholdet til pressen

A uttalte i brevet av 21. september 1976 til ombudsmannen:

«Veterinæravdelingen bekrefter i sin uttalelse s. 8 at jeg ble bedt om at «informasjoner om mædisaken» for fremtiden måtte bli kommunisert gjennom veterinæravdelingen. Avdelingen bekrefter også at den «Som følge av den ensidige fremstilling av saken som var gitt på bakgrunn av fylkesveterinærens årsmelding, var det rimelig og nødvendig å pålegge (uthevet her) fylkesveterinæren å tilstille pressen en mer balansert fremstilling».

Det synes klart at Landbruksdepartementet her gikk langt ut over sin myndighet og ga to rettstridige ordrer. Jeg bemerker at det ikke dreide seg om henstillinger, men som det uttrykkelig er sagt, om pålegg til uavhengig embetsmann som arbeidet under et selvstendig ansvar.

Jeg beklager at jeg fulgte pålegget om å undergi min halvårsmelding sensur av veterinæravdelingen, men det var enn mer forbauende for meg etter at den var gjennomgått av departementet å få pålegg om å «tilstille pressen en mer balansert fremstilling» — noe jeg med full rett ikke fant å kunne etterkomme.

Det er klart at veterinæravdelingen og jeg har hatt divergerende meninger om veterinærfaglige spørsmål når det gjelder «mædibekjempelsen». Under disse omstendigheter synes det riktig å overlate det til avdelingen selv offentlig å redegjøre for sitt syn på hva som er riktig og nødvendig for å bekjempe sykdommen på landsbasis. Jeg har aldri unnlatt

loyalt å følge alle de direktiver som jeg har fått av departementet når det gjelder bekjempelsen av «mædi». Men jeg må fastholde min uavkortede rett til så vel som privatmann, som veterinær og som uavhengig embetsmann både privat og offentlig å gi uttrykk for avvikende meninger om hvilke forholdsregler jeg anser for ønskelige og nødvendige.»

Etter det som forelå, hadde A ikke drevet avispolemik i form av egne innlegg. Det som fremkom i pressen, var basert på intervjuer med ham, gjengivelser av hans innlegg på offentlige møter samt avisenes egne bearbejdelser av de rapporter og meldinger m. v. til dyreeierne som A sendte pressen. Utsendelsen av rapportene og meldingene til dyreeierne syntes å være i samsvar med en fast praksis som A fulgte, og som departementet visstnok ikke tidligere hadde hatt noe å bemerke til.

Det forelå ikke instruks om fylkesveterinærens forhold til pressen. — Den alminnelige regel i Grunnloven § 100 siste punktum om at «Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte» vil i utgangspunktet gjelde også her. Bestemmelsen må imidlertid ses på bakgrunn av prinsippet om embetsmenns lojalitetsplikt. I hvilken grad kravet om lojalitet begrenser embetsmenns ytringsfrihet i saker innen eget arbeidsområde, vil avhenge bl. a. av vedkomende embetsmanns stilling. Heller ikke her kan embetsmenn i departementene og i den ytre etat uten videre stilles likt. Fylkesveterinærene har en selvstendig stilling, og de måtte etter min mening ha en høy grad av frihet til å uttale seg offentlig også om kontroversielle faglige spørsmål. Forutsetningen er selvsagt at dette skjer på en saklig og nøktern måte.

Departementets kritikk og pålegg i brevet av 28. august 1975 til A hadde i det vesentlige sammenheng med utsendelsen av årsrapporten for 1974 til pressen. Kritikken refererte seg særlig til at fremstillingen i rapporten var ensidig og at den «i virkeligheten var beregnet mere som presseinformasjon enn som forskriftsmessig melding til den sentrale veterinærmyndighet».

Etter instruks for fylkesveterinærer § 9 skal fylkesveterinæren hvert år utarbeide en rapport om «sin tjenestevirksomhet det siste kalenderår». Det er således fylkesveterinærens egen virksomhet som skal omtales i rapporten. — Unntatt et enkelt avsnitt kunne jeg vanskelig se annet enn at A ga en saklig beskrivelse av det som var skjedd i løpet av året, herunder om den økonomiske støtteordningen. At A også nevnte mædiutvalgets virksomhet og ga uttrykk for egne og andres syn på mædi-saken i fylket, kunne det etter min mening ikke sies noe på. Under enhver omstendighet kunne

rapportens innhold etter min mening ikke gi grunnlag for departementets uttalelse i brevet av 28. august 1975 om at det var «uansvarlig» når A i sin «informasjonsvirksomhet legger opp til en pressekampanje som på en meget alvorlig måte er med til å svekke og undergrave tilliten til det bekjempelsesarbeide veterinærmyndighetene har satt i verk på landsbasis». Jeg kunne således heller ikke se at det var grunnlag for departementets pålegg om at A for fremtiden skulle kanalisere sin informasjon gjennom departementet.

Halvårsrapporten pr. 30. juni 1975 ble tilstillet pressen etter at den var gjennomgått i departementet, og et avsnitt var strøket. Dette måtte forstås slik at departementet godtok det øvrige innhold. På denne bakgrunn fant jeg det uheldig at departementet i brev av 3. oktober 1975 påla A å gi en konkret redegjørelse for å rette opp misforståelser som måtte være kommet inn i en avisleder som var bygd på rapporten. Jeg fant det videre særlig uheldig at det i brevet også var gjengitt hva som «klart» skulle fremgå av redegjørelsen samt at forslag til redegjørelse skulle sendes departementet.

11.

Reisegodtgjøring til tjenestepiktig tannlege. (Sak 717/76.)

Tannlege A klaget til ombudsmannen over avslag på søknad om godtgjøring for reiseutgifter ved hjemreise etter distriktstannlegetjeneste i Nord-Norge.

A ble ved Sosialdepartementets brev av 12. juli 1972 tilsatt midlertidig som distriktstannlege kl. A i tannrøkt-distrikt i Nord-Norge. I tilsetningsbrevet het det:

«Tjeneste i denne stilling av 1 års varighet vil kunne påregnes godkjent som utført sivil-tjeneste i henhold til midlertidig lov om sivil tjenestepликт for tannleger.»

A tiltrådte stillingen 21. august 1972 og fratrådte 12. november 1974. Han fikk godtgjøring for reiseutgiftene ved tiltredelsen, men ikke for tilbakereisen etter fratredelsen. I begge tilfelle søkte han godtgjøring i henhold til midlertidig lov av 21. juni 1956 (nr. 11) om sivil tjenestepликт for tannleger § 3 annet ledd, som lyder:

«Tannlegen har dessuten krav på dekning av rimelige reiseutgifter i samband med overtakelse av pålagt tjeneste og tilbakereise til hjemstedet.»

Søknaden om godtgjøring for hjemreisen ble avslått av Sosialdepartementet 17. mars og 15. desember 1975.

Under behandlingen av klagesaken for om-

budsmannen begrunnet departementet avslaget slik (jfr. brev av 21. februar 1977):

«— — — Departementet bygger sin avgjørelse på at tannlege A forble i tjenesten på tjenestestedet etter plikttjenesten utløp. — — —»

Jeg fremholdt i brev av 17. juni 1977 til departementet:

«Formålet med bestemmelsen i § 3 annet ledd i tjenestepliktkloven synes å være at den tjenestepliktige ikke skal påføres ekstra reiseutgifter som følge av beordringen. Lovteksten synes på bakgrunn av formålet å kunne forstås slik at tilbakereisen måtte ha en forholdsvis direkte sammenheng med beordringen. Dersom den tjenestepliktige slo seg ned på tjenestestedet for ubestemt tid og så flyttet etter lang tid, vil forholdet kunne falle utenfor området for § 3 annet ledd. Dersom på den annen side den tjenestepliktige hele tiden hadde til hensikt å vende tilbake, men midlertidig og i begrenset tid fortsatte i tjenesten i folketannrøkta utover pliktåret, kan det etter omstendighetene synes lite rimelig å nekte reise-godtgjøring. Det kan tilføyes at tjenesteplik-tens formål var å avhjelpe mangelen på tann-legetilbud i visse deler av landet. At en tje-nestepliktig forblir i folketannrøkta noen tid utover plikttiden, kan bidra ytterligere til å oppfylle formålet, og det kan da synes lite rimelig å avskjære reise-godtgjøring bare med den begrunnelse at den tjenestepliktige har vært på stedet i tjeneste i noe lenger tid enn han var forpliktet til.

Det bes om departementets uttalelse til dette. Departementet bes opplyse om det ut fra ovenstående finner å kunne se på A's sak på nytt.»

Departementet svarte 27. februar 1978:

«Departementet er enig med ombudsmannen i at det vel kan synes lite rimelig å avskjære reise-godtgjørelse «bare med den begrunnelse at den tjenestepliktige har vært på stedet i tjeneste i noe lenger tid enn han var forplik-tet til». Men for tannlege A's vedkommende dreier det seg om en etterfølgende tjenestetid som er lenger enn plikttjenesten.

Under henvisning til ovenstående og til den praksis som departementet har fulgt i disse sakene, finner vi ikke grunn til å endre be-slutningen av 17. mars 1975.»

I avsluttende brev av 22. mars 1978 til de-partementet viste jeg til det jeg hadde fremholdt i brevet av 17. juni 1977, og uttalte:

«Jeg må fastholde denne lovforståelse. Jeg ser det slik at en tannlege som kom inn under tjenestepliktkloven, og som har fått dekket sine reiseutgifter til tjenestestedet, som utgangspunkt har rettskrav på også å få refundert hjemreiseutgiftene. Riktignok er det så at beordringstiden etter loven var ett år og at det må tas et visst forbehold for tannleger som etter beordringstiden slår seg til ro på beordringsstedet. Men det vil være dårlig i samsvar med tjenestepliktklovens formål om man holdt strengt på at beordrede tannleger mistet

retten til hjemreisegodtgjøring ved enhver overskridelse av beordringstiden. Formålet med tjenestepliktkloven var så vidt skjønnes å oppnå tannlegedekning i strøk der tannlege ellers ikke ville etablere praksis. Tap av flytte-godtgjøring ved å tjenestegjøre lenger enn ett år, vil motivere tannlegene til å avbryte tje-nesten i stedet for å avhjelpe tannlegeman-gelen ved å forbli i tjenesten noen tid utover pliktåret. Jeg må også understreke at utgangs-punktet for vurderingen av spørsmålet om hjemreisegodtgjøring hele tiden må være at det i disse tilfelle dreier seg om en tilpliktet flytting, som det offentlige, og ikke tannlegen, bør dekke utgiftene ved. Det tilsier at man er liberal med hensyn til dekning av reiseutgifter også etter beordringstidens utløp, bl. a. bør beordrede tannleger ha en rimelig tid etter plikttjenesten til å søke andre passende stil-linger.

Når det gjelder A's sak, vil jeg i tillegg til disse generelle bemerkninger peke på at til-settingen var «midlertidig», men ikke tids-begrenset til ett år som plikttjenesten varte. A's fortsettelse i stillingen utover plikttiden foranlediget således ingen ny behandling av tilsettingsmyndighetene, og det ble heller ikke fra departementets side gitt noe signal om at retten til flyttegodtgjøring ville tapes om han ikke sa opp og reiste tilbake i forbindelse med plikttidens utløp.

På bakgrunn av dette er det etter mitt syn ikke i samsvar med loven at A's krav på flytte-godtgjøring er avslått, og jeg ber departe-mentet overveie saken på nytt.»

Sosialdepartementet anmodet 28. juli 1978 vedkommende fylkeskommune om å utbetale klageren flyttegodtgjøring i samsvar med om-budsmannens uttalelse.

12.

Ligningssjefs ektefelles adgang til nærings-utøvelse.

(Sak 1320/76.)

A klaget 15. desember 1976 til ombudsman-nen over det standpunkt Direktøren for skatte-vesenet hadde tatt i en sak om hennes rett — som gift med en ligningssjef (B) — til å ha interesse i næring.

B ba i brev av 23. juli 1976 fylkesskattesje-fen om samtykke til etablering av et aksjesel-skap som skulle drive bilutleie, der A skulle være en av hovedaksjonærene og eventuelt bli selskapets daglige leder. Skattedirektøren ut-talte i brev av 14. september 1976 til fylkes-skattesjefen at det påtenkte aksjeselskap «i k k k e ligger innenfor rammen for et sam-tykke etter bestemmelsene i § 4 i Reglement for ligningskontorene og folkeregistrene». Denne paragraf lyder:

«Tjenestemenn ved ligningskontor/folkere-gister kan ikke inneha lønnet bierverv uten skattedirektørens samtykke. Det samme gjel-der for tillitsverv i selskaper o.l. som driver næringsvirksomhet innen handel, industri, håndverk, transport eller lignende, eller ho-tell- og restaurantvirksomhet.

Tjenestemennene kan ikke befatte seg med eller være interessert i selvstendig virksomhet innen handel, industri og håndverk, heller ikke med agenturvirksomhet i noen form. Det samme gjelder for selvstendig virksomhet som sakfører, revisor eller regnskapsfører. Uten skattedirektørens samtykke kan de heller ikke befatte seg med eller være interessert i annen næringsvirksomhet, f. eks. jord- og skogbruk.

Skattedirektørens avgjørelse treffes etter at uttalelse er innhentet fra vedkommende ligningssjef/registerfører og skatteinspektør.

For øvrig gjøres de alminnelige bestemmelser for statstjenesten om adgangen til å inneha bistillinger m. v. gjeldende.»

B forfulgte saken i nytt brev av 5. oktober 1976 til fylkesskattesjefen:

«Min kone som ikke er ansatt ved noe ligningskontor/folkeregister, ønsker fortsatt å delta som en av hovedaksjonærene i det påtenkte aksjeselskap. Vi ønsker derfor å få klarlagt om Skattedirektøren har noe å innvende mot dette.

Min kone ønsker videre å få klarhet i om hun kan påføres vesentlig tap av sin råderett p. g. a. min stilling, og ber derfor om å få besvart følgende:

1. Kan Skattedirektøren innskrenke hennes rett til selv å starte og drive egen næringsvirksomhet?
2. Kan Skattedirektøren innskrenke hennes rett til selv å opprette, lede og drive et aksjeselskap hvor hun selv har aksjemajoriteten?»

Skattedirektøren svarte 30. november 1976 gjennom fylkesskattesjefen:

«Ifølge Reglement for ligningskontorene og folkeregistrene, § 4, kan en tjenestemann innen ligningsetaten ikke være interessert i selvstendig næringsvirksomhet.

Skattedirektøren har for såvidt ikke noe å innvende mot at B's ektefelle deltar som en av hovedaksjonærene i det påtenkte aksjeselskap. For B vil dette imidlertid få den konsekvens at han ikke lenger oppfyller de vilkår som er satt i reglementet § 4 (bi-stillingsbestemmelsen) for å kunne inneha stillingen som ligningssjef.

Av foranstående fremgår at skattedirektøren ikke kan innskrenke retten for en ikke-ansatt til å starte og drive egen næringsvirksomhet, men den ikke-ansattes ektefelle kan da ikke inneha stilling ved statens ligningskontor/folkeregister. For så vidt vil ektefellene måtte treffe et valg. Det samme er tilfelle dersom den ikke-ansatte ektefellen vil opprette, lede og drive et aksjeselskap hvor vedkommende er en av hovedaksjonærene.

Begrepet «... befatte seg med eller være interessert i ...» omfatter i denne sammenheng også selvstendig virksomhet drevet av en tjenstemanns ektefelle.»

I klagen til ombudsmannen hevdet A:

«Av skattedirektørens svarbrev av 30. november d. å., fremgår at jeg har min fulle rett til å starte og drive egen næringsvirksomhet,

men da måtte min mann slutte i sin stilling ved folkeregisteret/lign.kontoret.

Dette svaret anser jeg for å være direkte krenkende. Jeg vil påstå å være så vidt oppvakt at jeg forstår at jeg ikke trenger å kontakte skattedirektøren om jeg ønsket å kjøpe aksjer m. v., dersom min mann sluttet i sin stilling ved folkeregistret/lign.kontoret.

Er det riktig å si at jeg står fritt til å ha interesser i næring, dersom denne frihet resulterer i at min mann mister sin jobb, eller dersom min mann ønsker å beholde sin jobb, må vi gå til oppløsning av familien — skilles?

Jeg mener imidlertid at denne diskriminering ikke er hjemlet i reglementet for ligningskontorene og folkeregistrene.»

Jeg ba skattedirektøren opplyse om en tjenestemann i ligningsetaten kan gis avskjed dersom ektefellen driver næringsvirksomhet og nekter å avvikle virksomheten, og om det er behov for et ufravikelig forbud mot at en ligningsfunksjonærs ektefelle driver næringsvirksomhet.

Skattedirektøren ga 26. juli 1977 denne redeleggelse:

- «1. Ligningssjefen og hans medarbeidere har en helt sentral og en meget utsatt posisjon i arbeidet med å fastsette skatteytneres økonomiske forpliktelser overfor det offentlige. Dette arbeidet bringer tjenestemennene i kontakt med praktisk talt alle som har inntekt eller formue i kommunen. Avgjørelsene griper dypt inn i den enkeltes økonomi. Det kan lett oppstå kontroversielle, ømtålige eller følelsesladde situasjoner. Det må ofte utøves typiske skjønn, og tas standpunkt i andre spørsmål der det kan være vanskelig å si om den ene løsning er riktigere enn den andre. Selv med det mest dyktige og samvittighetsfulle arbeid kan det være vanskelig å unngå at det for forskjellige skattytergrupper blir truffet avgjørelser som kan synes ikke å være helt i samsvar med hverandre.»

Under disse omstendigheter er det ut fra tungtveiende etats- og samfunnsmessige hensyn viktig å styrkeabiliteten og integriteten til tjenestemennene — og skatteytneres tillit til den — så langt råd er.

Etter skattedirektørens syn er det neppe tvilsomt at hensynet til at tjenestemennene skal ha den for stillingen nødvendige tillit krever mer vidtgående bestemmelser i ligningsetaten enn de generelle habilitetsbestemmelser i forvaltningen. De tjenestemenn som forestår borgerens økonomiske mellomværende med det offentlige, bør ikke samtidig være i slik posisjon at de fallbyr eller formidler varer eller tjenester som også bringer dem i et privat forretningsmessig forhold til de samme borgere. Det er først og fremst på denne bakgrunn bestemmelsene om at tjenestemennene ikke kan drive næringsvirksomhet innen handel, industri, håndverk, agenturvirksomhet m. v., må sees. Uttrykksmåten «befatte seg med eller være interessert i» må antas nettopp å ta sikte på å fange opp den aktive eller pas-

sive deltakelse som på nevnte bakgrunn og — ut fra en alminnelig oppfatning i almenheten — ikke er forenlig med tjenesteutøvelsen, uansett den formelle konstruksjon som ligger bak.

2. Når det da spesielt gjelder virksomhet som drives av ektefellen, bemerkes:

I langt de fleste kommuner her i landet er forholdene såvidt oversiktlige at det vil være alment kjent om en ligningstjenestemanns ektefelle driver næring eller har økonomiske interesser i en virksomhet, f.eks. som hovedaksjonær og disponert i et aksjeselskap. Så sterke økonomiske fellesinteresser som ektefellene i de fleste tilfeller faktisk har, og slik det alminnelige forhold mellom ektefeller normalt oppfattes i almenheten, vil de foran nevnte hensyn som gjelder ligningstjenestemannen selv derfor langt på vei gjelde tilsvarende for den virksomhet som utøves av ektefellen. Det ville selvsagt være meget uheldig om skattytere eller næringsdrivende innen enkelte bransjer skulle tro eller frykte at kundeforhold eller den virksomhet ektefellene driver eller er interessert i på noen måte skulle få innvirkning på ligningsbehandlingen, f. eks. i skjønsspørsmål.

Skattedirektøren har grunn til å tro at det er sammenheng mellom det relativt strenge syn etaten har lagt til grunn i disse spørsmål og den tillit ligningsforvaltningen hittil har nytt i vårt samfunn. Behovet for å opprettholde denne posisjon er ikke blitt mindre med den utvikling i skattetrykk og publikums holdning til skattene en har hatt i den senere tid.

En er på den annen side selvsagt klar over at bestemmelsene kan føles som ganske vidtgående inngrep i tjenestemennenes, og ikke minst ektefellenes, frihet til å disponere tid og arbeidsinnsats. Når det likevel har vært få saker av denne art, har det trolig sammenheng med at de fleste tjenestemenn selv føler og er enige i at det her må gjelde en streng praksis. Dette inntrykk har en også fått bekreftet når spørsmålet har vært drøftet med ligningstjenestemennenes organisasjoner. Til syvende og sist står en overfor avveininger mellom tungtveiende offentlige og private hensyn. En kommer ikke forbi at den som går inn i ligningsetaten må avfinne seg med bestemmelser som på dette området griper dypere inn i den private handlefrihet enn i de fleste andre forvaltningsgrener. I den utstrekning dette får virkninger for ektefellen, må dette vel sees som et forhold — blant flere andre — som i et samliv krever gjensidig hensyn og tilpasning og som ofte hverken kan eller bør reguleres ved formelle rettsregler. Som oftest vil det vel neppe skape særlig store problemer at yrkesaktiviteten må tilpasses de hensyn tilknytningen til ligningsetaten krever.

3. Når det for øvrig gjelder avgrensningen av kretsen av beslektede og andre nærstående i relasjon til reglementets § 4, bemerkes:

Særlig når det gjelder foreldre — barn og søsken, er det ikke til å komme fra at slektskapsforholdet etter omstendighetene kan være mindre heldig. En antar likevel

at det økonomiske fellesskapet mellom voksne, nære slektninger i alminnelighet er mindre sterkt enn mellom ektefeller, sett i forhold til habilitets- og favoriseringssspørsmålet. Dertil ville vanskelighetene også bli adskillig større om nære slektninger ble trukket inn under reglene. Dette er trolig bakgrunnen for at grensen er trukket ved ektefellen.

4. Skattedirektøren vil nevne at § 20 i Reglement for personalforvaltningen ved Riksskattestyrets og skattedirektørens kontor, som i det vesentlige svarer til § 4 i Reglement for ligningskontorene og folkeregistrene, av tjenestemennenes organisasjoner har vært tatt opp med skattedirektøren og Finansdepartementet med henblikk på revisjon. — — —

En kan for øvrig være enig i ønskeligheten av at ordlyden i § 4 var klarere og er innstilt på å se nærmere på dette spørsmålet — og på muligheten av en viss oppmykning — i forbindelse med forestående revisjon av personalreglementene i skatteetaten.

5. Når det gjelder spørsmålet om tjenestemennene er gitt tilstrekkelig varsel om innholdet av bestemmelsen, og tilstrekkelig oppfordring til å melde fra om virksomhet som er i strid med den, er en nok av den oppfatning at det ville ha vært en fordel om nærmere omtale av tolkningen og praktiseringen hadde vært sendt ut til samtlige tjenestemenn. En skal imidlertid få opplyse at tjenestemenn fra skattedirektørens kontor har forelest inngående om emnet for samtlige tjenestemenn som har gått gjennom 1. avdeling på skatteetatskolen. Tilsvarende orientering er herfra gitt på en rekke kurs arrangert av tjenestemennenes organisasjoner og på ligningssjefmøter. Nettopp bestemmelsens virkning for ektefeller har som regel vakt interesse og er blitt tatt opp til diskusjon. En antar derfor at forholdet i praksis er godt kjent ute på kontorene.
6. Eftersom ansettelsesforholdet er betinget bl. a. av at ektefellen ikke driver slik virksomhet som nevnt i § 4 annet ledd, antar skattedirektøren at tjenestemannen vil kunne avskjediges dersom bestemmelsen ikke overholdes. En viser her til tjenestemannsloven § 22 første ledd bokstav a annet alternativ, hvor det heter at en offentlig tjenestemann kan avskjediges når han ikke lenger har de nødvendige eller foreskrevne betingelser for å sitte i stillingen.
7. En vil tilføye at den foran antydde redaksjonelle endring og eventuelle oppmykning, neppe vil endre skattedirektørens standpunkt i den foreliggende, konkrete sak.»

I uttalelse av 8. mars 1978 avsluttet jeg saken slik:

«Reglement for ligningskontorene og folkeregistrene gjelder for alle tjenestemenn ved ligningskontorene og folkeregistrene og inngår så vidt skjønnes som en del av tilsetningsvilkårene for disse. Når B har frafalt sin anmodning om samtykke til kjøp av aksjer i selskapet, går jeg ikke nærmere inn på spørsmålet om hvordan reglementets § 4 annet ledd

forholder seg til ham som tjenestemann. Jeg tar således bare for meg den betydning det har at hans ektefelle ønsker å delta som hovedaksjonær i det aktuelle selskap.

Etter ordlyden i § 4 annet ledd retter bestemmelsen seg direkte bare mot tjenestemannen selv. Etter det som foreligger, tolker imidlertid skattedirektøren bestemmelsen i § 4 annet ledd første punktum om at tjenestemennene ikke kan «befatte seg med eller være interessert i selvstendig virksomhet» m. v., slik at den også omfatter virksomhet drevet av tjenestemannens ektefelle. Så vidt skjønnes gis det ikke dispensasjon fra denne bestemmelse.

Reglement for ligningskontorene og folkeregistre ble fastsatt av skattedirektøren 18. desember 1964 etter fullmakt fra Finansdepartementet. Skattedirektøren har anført at det var forutsatt da nevnte § 4 ble utformet, at bestemmelsen skulle anvendes også på ektefellers virksomhet. Dette fremgår av et notat av 8. desember 1964, utarbeidet ved skattedirektørens kontor. I notatet er bl. a. vist til at tollvesenet har en bestemmelse med tilsvarende formulering, som blir praktisert slik at den også gjelder tjenestemannens hustru.

Den forutsetning som forelå ved utarbeidelsen av reglementet, er imidlertid etter min mening ikke avgjørende. Hovedspørsmålet er hvordan reglementet etter sin ordlyd og oppfatningen i dag må tolkes.

Det forhold skattedirektøren har lagt vesentlig vekt på, er hensynet til tjenestemannenes integritet og uhildethet i forhold til alle skattytergrupper og til skattyternes tillit til ligningsetaten. Jeg er enig i at dette begrunner særregler for etatens tjenestemenn, og at det bør føres en streng praksis i forhold til disse. Jeg er også enig i, som uttalt av skattedirektøren, at det ville være «uheldig om skattytere eller næringsdrivende innen enkelte bransjer skulle tro eller frykte at kundeforhold eller den virksomhet ektefellene driver eller er interessert i på noen måte skulle få innvirkning på ligningsbehandlingen, f. eks. i skjønnsproblemer». Jeg er for så vidt ikke uenig i at dette hensyn kan tilsi en særregel også om ektefellers virksomhet, slik det uttrykkelig er gjort i reglementet av 17. desember 1971 for personalforvaltningen ved Riksskattestyrets og skattedirektørens kontor § 20 nr. 2 annet ledd og i lov av 13. mars 1936 (nr. 3) om politiet § 13 nr. 2 første ledd annet punktum. Spørsmålet er imidlertid om dette hensyn bør tillegges avgjørende vekt ved tolkningen av reglementet for ligningskontorene og folkeregistre § 4 annet ledd første punktum. — Et vesentlig moment i motsatt retning er etter min mening at ordlyden her, i motsetning til i de to ovennevnte bestemmelser, ikke gir holdpunkt for at bestemmelsen også skal omfatte ektefellers virksomhet. Når bestemmelsen, som skattedirektøren selv har pekt på, innebærer et vidtgående inngrep i ektefellenes frihet til å disponere tid og arbeidsinnsats, burde dette ha kommet klart til uttrykk. Dette er ikke gjort, og noen orientering om tolkningen og praktiseringen av bestemmelsen er heller ikke meddelt tjenestemennene. Under disse omstendigheter er det etter min mening grunn til å utvide betydelig varsomhet med hensyn til en fri eller utvidende fortolkning.

Jeg skal i det følgende ta for meg enkelte

generelle forhold som jeg mener bør telle med ved vurderingen av om det er grunnlag for den tolkning skattedirektøren går inn for.

Ved tolkningen av reglementets uttrykk «interessert i» har ektefellenes innbyrdes rettslige stilling betydning. Formuesordningen i ekteskapet er basert på likestilling og uavhengighet, hvilket loven tar konsekvensen av i mange forbudelser. Den interesse som reglementet knyttes til, synes derfor å måtte være av rent faktisk art i forbindelse med det gjensidige underhold. — Det er etter min mening ikke uten videre gitt at denne faktiske interesse, som for øvrig vil være til stede enten ektefellen er næringsdrivende eller lønntaker, skal begrunne en så vidtgående tolkning som den skattedirektøren legger til grunn. Når ektefeller formuesrettslig er likestilt og uavhengig av hverandre, virker det syn på ektefeller som har kommet til uttrykk i notatet av 8. desember 1964, og i skattedirektørens henvisning til hva som måtte være allmennhetens oppfatning i denne forbindelse, lite aktuelt. Det er for øvrig ikke tvilsomt at oppfatningen om at ektefeller blir å identifisere med hverandre og at de ses på som en enhet, ikke er den samme i dag som i 1964.

Jeg forstår det slik at skattedirektørens tolkning av reglementets § 4 annet ledd også er begrunnet ut fra muligheten for at ektefellen proforma skal inneha næringsvirksomhet som tjenestemannen i virkeligheten driver. Om så er tilfelle, får man vel heller overveie kontroll av og i forhold til den enkelte tjenestemann, enn en grov regel som generelt utelukker ektefeller fra selvstendig næringsvirksomhet.

Skattedirektøren har ved sin tolkning trukket den grense at næringsvirksomheten til nære slektninger (foreldre og barn) ikke gir grunnlag for at tjenestemannen anses å «være interessert i» i reglementets forstand. Tilsvarende gjelder når ektefelle er vanlig lønntaker. — Integritets- og inhabilitetsspørsmål oppstår imidlertid ikke særskilt for næringsdrivende ektefeller, men også for nærstående familie som nevnt. Tjenestemannen vil f. eks. være inhabil til å behandle ligningene til både ektefellen og nære slektninger, og nære slektningers (f. eks. foreldres) næringsvirksomhet kan gi samme grunn som ektefellenes næringsvirksomhet til å stille spørsmål om tjenestemannens integritet og om han er «interessert» i driften. Slik bestemmelsen er formulert, synes det vilkårlig å skulle ut næringsdrivende ektefeller som en egen gruppe i denne sammenheng.

Til tross for de vektige hensyn som taler for vidtgående regler til sikring av tjenestemannenes integritet og uhildethet, anser jeg skattedirektørens fortolkning av reglementets § 4 annet ledd som tvilsom. Jeg antar at en slik fortolkning bør ha sikrere grunnlag i regelteksten og at tjenestemennene bør være gitt klart kjennskap til den. På denne bakgrunn antar jeg at skattedirektøren bør vurdere på nytt A's anmodning om å få delta i et bilutleiefirma.

Jeg har merket meg at skattedirektøren vil se nærmere på innholdet av § 4 i forbindelse med forestående revisjon av personalreglementet for skatteetaten. Etter min mening kan det da være grunn til å overveie om regelen i forhold til ektefeller bør søkes avgrenset til

bestemt angitte områder, slik tilfellet er etter politiloven § 13 og slik reglementet for organisasjon og saksbehandling i tollvesenet § 23 etter det opplyste praktiseres. Videre bør også en dispensasjonsadgang overveies, jfr. ordningen etter de to nevnte regelsett.

Jeg finner ellers grunn til å reise spørsmål om en slik vidtgående regel som det her er tale om, bør fastsettes av skattedirektøren i et internt reglement. Selv om bestemmelsen anses som en del av tjenestemannens tilsetningsvilkår, vil den om den opprettholdes, i realiteten virke som et forbud mot at ektefeller driver næringsvirksomhet. Tjenestemannen har ikke noe rettslig middel til å få gjennomført avvikling av ektefellens virksomhet. Med det innhold skattedirektøren legger i reglementet § 4 annet ledd, griper bestemmelsen så sterkt inn i så vel tjenestemannens som ektefellens personlige forhold og handlefrihet, at det etter min mening er grunn til å overveie om bestemmelsen, dersom det er behov for den, bør gis ved lov eller ved kgl. resolusjon. Jeg viser til at bestemmelsen for politio- og lensmannsetaten er inntatt i lov og til at reglementet for tollvesenet er fastsatt ved kgl. resolusjon.»

Etter ombudsmannens uttalelse meddelte skattedirektøren i brev av 11. april 1978 til fylkesskattesjefen:

«Bestemmelsene om adgang til å inneha bistilling m. v. i skatteetaten er for tiden under utredning i Skattedirektoratet. Det er ønskelig at ordlyden i § 4, 2. ledd i reglementet for ligningskontorene og folkeregistrene blir klarere, og man vil samtidig vurdere om det er mulig med en viss oppmyking av bestemmelsen.

Inntil dette er avklart, vil skattedirektøren opprettholde den praksis som til nå er fulgt.»

I brev av 8. mars 1978 til Finansdepartementet uttalte jeg:

«Som det fremgår av uttalelsen (jfr. avslutningen), reiser jeg spørsmålet om en bestemmelse som tar sikte på ikke bare å begrense tjenestemannens rett til bierverv, men også å regulere ektefellens rett til næringsvirksomhet, heller bør gis ved lov eller kgl. resolusjon, enn bare ved et internt reglement av skattedirektøren. Det samme spørsmål kan for øvrig reises også i forhold til reglementet for personalforvaltningen ved Riksskattestyrets og skattedirektørens kontor. Etter det som er opplyst av skattedirektøren er spørsmålet om endring i sistnevnte reglement tatt opp med departementet i brev av 24. april 1975, departementets ref. 3402 og 3911/74 S 4 203.1 Kl/MAa. Det må være naturlig at hjemmelsspørsmålet vurderes i forbindelse med revisjonen av reglementene.

Jeg har ellers festet meg ved at reglementet for organisasjon og saksbehandling i tollvesenet, fastsatt ved kgl. resolusjon av 7. desember 1973, § 23 nr. 3 inneholder en lignende bestemmelse som § 4 annet ledd i reglementet for ligningskontorene og folkeregistrene. Heller ikke av reglementet for tollvesenet fremgår

forholdet til ektefellers virksomhet uttrykkelig. Den samme tolkningstvil som er påpekt i ombudsmannens uttalelse kan således også gjøre seg gjeldende ved denne bestemmelse. Det må være naturlig for departementet å se nærmere på reglementet for tollvesenet § 23 nr. 3 og vurdere om det er behov for en endring eller klargjøring. Jeg ber om å bli holdt orientert om resultatet av det som foretas.»

Finansdepartementet sa seg deretter overfor Justisdepartementet enig med ombudsmannen i at regler med sikte på regulering av ektefelles rett til næringsvirksomhet «ikke bør gis ved interne reglementer, men enten i reglementer fastsatt ved kongelig resolusjon eller direkte lovfestes».

13.

Dokumentinnsikt i tjenestesak — meroffentlighet, forholdet mellom underinstansens og klageinstansens standpunkt.
(Sak 557/77.)

A klaget 26. april 1977 til ombudsmannen over Sosialdepartementets avgjørelse 22. april 1977 om ikke å ta til følge klage over avslag på anmodning om dokumentinnsikt.

Saksforholdet var i hovedtrekk:

Rikstrygdeverkets styre behandlet 15. desember 1976 som sak 326/76 spørsmålet om A's fremtidige arbeidsoppgaver i Rikstrygdeverket. Ved brev av 16. desember 1976 anmodet A om å få tilsendt styreprogrammet og utskrift av styreprotokollen. Ved trygdedirektørens brev av 22. desember 1976 fikk han oversendt kopi av styrets brev av samme dag til Sosialdepartementet. A anførte i brev av 28. desember 1976 til trygdedirektøren:

«Etter at Rikstrygdeverkets styre nå har skrevet til Sosialdepartementet og bedt om at arbeidsreglementets § 6 får et nytt siste ledd under henvisning spesielt til meg, er ikke lenger styreprogrammet et internt arbeidsdokument. Jeg ber derfor om å bli tilstedet styreprogrammet snarest.»

Anmodningen ble avslått under henvisning til unntaksbestemmelsene i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 18 annet ledd om interne saksdokumenter. Etter på nytt å ha tatt saken opp med trygdedirektøren fikk A tilsendt et utdrag av styreprogrammet som inneholdt de faktiske opplysninger, og han ble senere meddelt styrets vedtak av 15. desember 1976. Rikstrygdeverkets styre vedtok deretter 2. februar 1977:

«Styret finner at A i medhold av offentlighetsloven og forvaltningsloven ikke har krav på å få utlevert styreprogrammet. Han har dog tidligere fått utlevert de faktiske opplysninger i styreprogrammet i sak nr. 326/76.»

Vedtaket ble påklaget til Sosialdepartementet, som sendte klagen til Rikstrygdeverket til behandling, jfr. offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 § 9 sammenholdt med forvaltningsloven § 33. Klagen ble behandlet av Rikstrygdeverkets styre som uttalte 30. mars 1977:

«Styret har av prinsipielle grunner hatt betenkeligheter med å utlevere styreprogrammer som ikke er offentlige dokumenter. Styret har imidlertid ikke noe å innvende mot at A får utlevert det fullstendige styreprogram i sak nr. 326/76 dersom Sosialdepartementet så synes.»

Sosialdepartementet tok ikke klagen til følge og meddelte i brev av 22. april 1977 at de omhandlede styredokumenter av prinsipielle grunner ikke burde utleveres.

A anførte i klagen til ombudsmannen:

«For meg synes det naturlig at forvaltningslovens § 33 er slik å forstå at underinstansen — i dette tilfellet Rikstrygdeverket — må ta selvstendig standpunkt til om dokumentene skal utleveres eller ikke. Hvis man kommer til at dokumentene kan utleveres, forstår jeg paragrafen slik at man da ikke kan overlate avgjørelsen til departementet. Jeg mener derfor at med den innstilling Rikstrygdeverkets styre nå har til utleveringsspørsmålet, må jeg få dokumentene utlevert uavhengig av hva Sosialdepartementet måtte mene. — — —»

Jeg ba i brev 25. mai 1977 opplyst hvordan Sosialdepartementet vurderte dette, og hvilke prinsipielle grunner departementet siktet til i klageavgjørelsen av 22. april 1977.

Departementet svarte 3. juni 1977:

«Departementet ser det ellers slik at Rikstrygdeverket hadde anledning, men ikke plikt til å utlevere de omhandlede styredokumenter, men valgte å la departementet avgjøre saken, noe departementet antar det må være adgang til.

Departementets prinsipielle syn på spørsmålet om å utlevere styredokumentene i sin helhet er at det bare bør komme på tale å utlevere slike interne dokumenter når den som ber om dem har en aktuell interesse av dokumentene for å kunne ivareta sitt tarv på forsvarlig måte. Som nevnt blant annet i brev av 22. april d. å. til A, dreiet styresaken seg om en reglementsending som for tiden ikke er aktuell.»

Til dette bemerket A 10. juni 1977:

«Departementet antar at Rikstrygdeverket har anledning til å overlate til departementet å avgjøre hvor vidt jeg skal få utlevert styreprogrammet i styresak nr. 326/76 i sin helhet. I tillegg til hva jeg har anført om dette i mitt brev av 26. april 1977 til ombudsmannen, henviser jeg nå til Forvaltningskomitéens innstilling av 13. mars 1958 side 292 første spalte, femte avsnitt, der det blant annet heter:

«I sivile kjæremål kan den domstol hvis avgjørelse angripes forandre sin avgjørelse dersom den finner kjæremålet grunnnet. Det skulle ikke være betenkelig å innføre den samme regel for klagesaker i forvaltningen.»

Endelig henviser jeg til innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), Innst. O. II, side 14 spalte to. Det jeg her vil trekke frem er komitéens kommentar til forvaltningslovens § 33.

I kommentarens annet avsnitt står det:

«For det første er det nødvendig å gi bestemmelser om underinstansens oppgaver i klagesaker. Etter første ledds punktum skal denne prinsipielt undersøke om den finner klagen begrunnet og i så fall oppheve eller endre vedtaket. I motsatt fall skal saken ...»

Etter det som fremgår av de henvisninger jeg har gjort, synes jeg det må være ganske klart at Rikstrygdeverket ikke kan skyve avgjørelsen over på Sosialdepartementet, men plikter å ta selvstendig standpunkt til utleveringsspørsmålet. Det er bare i det tilfellet at underinstansen mener at det ikke bør skje noen endring — «I motsatt fall» som det står i forvaltningslovens § 33 — at saken skal sendes til klageinstans. Med det standpunkt styret inntok i styremøte den 30. mars 1977, mener jeg derfor at jeg nå må få utlevert det fullstendige styreprogram.»

Departementet uttalte 4. juli 1977:

«Departementet forstår ikke Rikstrygdeverkets brev av 31. mars d. å. og styrets vedtak av 30. mars d. å. slik at klagen ble funnet begrunnet. Det var derfor neppe grunn til å oppheve eller endre det tidligere vedtak i samsvar med forvaltningslovens § 33, 1. ledd, 1. punktum. Om underinstansens kompetanse etter denne bestemmelse vises forøvrig til Ot. prp. nr. 38 for 1964—65, side 105 og Ot. prp. nr. 3 for 1976—77, side 93, se også NOU 1974: 43 (Nemnder i forvaltningen: organisasjon og saksbehandling), side 41.»

A anførte 8. august 1977 til dette at det måtte være på det rene at Rikstrygdeverkets styre under klagebehandlingen hadde skiftet standpunkt til spørsmålet om dokumentinnsikt. Han viste ellers til at Rikstrygdeverket overfor Sosialdepartementet hadde trukket fram styreprogrammet som ledd i argumentasjon i hans tjenestesak og hevdet at departementet burde la ham få se alle styredokumentene for at han skulle kunne ivareta sitt tarv på forsvarlig måte.

I brev av 23. september 1977 til departementet pekte jeg på at styrets vedtak av 30. mars 1977 måtte forstås slik at styret for sitt vedkommende ikke hadde innvendinger mot utlevering av «det fullstendige styreprogram». Jeg fortsatte:

«— — — Anmodningen om utlevering av styredokumentene ble av departementet avvist av prinsipielle grunner. Departementet har i brev av 3. juni 1977 utdypet sitt syn på saken noe nærmere. På bakgrunn av Rikstrygdeverkets styres vedtak av 30. mars 1977 er det av interesse å få opplyst hvilke reelle grunner departementet mener foreligger for ikke å utlevere styredokumentene i dette tilfelle.»

Jeg ba videre opplyst om, og i tilfelle hvorledes, departementet hadde vurdert A's interesse i å få utlevert dokumentene for å kunne ivareta sitt tarv i tjenestesaken som også var brakt inn som klagesak for ombudsmannen.

Departementet viste i brev av 18. oktober 1977 til sine tidligere brev av 22. april, 3. juni og 4. juli 1977, ga en oversikt over vedleggene til styresaken, og uttalte:

«For samtlige brevs vedkommende vil det ses at A er enten avsender eller mottaker, bortsett fra brevet av 22. juni 1976 fra Rikstrygdeverket der Sosialdepartementet var mottaker. Dette brev er imidlertid utlevert til A. Han er heller ikke tilstillet utkast til brev til Sosialdepartementet av desember 1976, men han har fått det brev som ble resultatet av det fremlagte utkast.

Når det gjelder selve styreprogrammet har A fått de faktiske opplysninger fra dette. Det eneste som er utelatt er de deler av styreprogrammet som har karakter av vurderinger beregnet på intern bruk i styret.»

I avsluttende brev av 31. mars 1978 uttalte jeg:

«Rikstrygdeverkets styre behandlet i sak nr. 326/76 spørsmålet om fremtidige arbeidsoppgaver for A. Styret tok i denne forbindelse opp spørsmålet om endring av Rikstrygdeverkets administrasjonsreglement. Jeg kan ikke se at styrets vedtak og Rikstrygdeverkets brev av 22. desember 1976 til departementet kan sies å være vedtak som går inn under oppregningen i § 2 annet ledd i forvaltningsloven av 10. februar 1967 om hva som i tjenesteforhold regnes som enkeltvedtak. Bestemmelsene om dokumentinnsikt i forvaltningsloven § 18, jfr. § 19, gjelder bare enkeltvedtak og får derfor ikke anvendelse.

Derimot er det ikke tvilsomt at dokumentene går inn under offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69. Departementets standpunkt i saken er således bygd på unntaksbestemmelse i offentlighetsloven.

Etter § 9 fjerde ledd i offentlighetsloven gjelder reglene om klage i kap. VI i forvaltningsloven så langt de passer ved klage over avslag på dokumentinnsikt etter offentlighetsloven.

Forvaltningsloven § 33 annet ledd første og annet punktum lyder etter lovendring av 27. mai 1977 nr. 40:

«Underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet.»

Paragraf 33 annet ledd annet punktum svarer til tidligere første ledd første punktum i samme paragraf. Etter sin ordlyd gir bestemmelsen bare en adgang for underinstansen til å omgjøre vedtaket. Jeg kan ikke se at forvaltningslovens forarbeider kan innebære noe annet.

Det er etter dette ikke grunn til å gå nærmere inn på styrets vedtak av 30. mars 1977. Noen plikt til å endre sitt tidligere vedtak kunne styret ikke ha, og det kan vanskelig innvendes noe mot at styret ville overlate spørsmålet om utlevering av dokumentene til Sosialdepartementet.

Etter offentlighetsloven § 5 nr. 1 er følgende dokumenter unntatt fra offentlighet:

«Forslag, utkast, betenknninger og andre liknende arbeidsdokumenter, utredninger eller rapporter som det offentlige organ selv utarbeider eller uten lovbestemt plikt innhenter til bruk for sin interne behandling av en sak.»

Av Sosialdepartementets brev av 18. oktober 1977 fremgår hvilke dokumenter som utgjorde styresak nr. 326/76. De faktiske opplysninger i styreprogrammet er meddelt A. For øvrig har han fått utlevert samtlige vedlegg til styresaken bortsett fra utkast av desember 1976 til brev til Sosialdepartementet.

Rikstrygdeverkets administrasjon og dets styre må anses som et og samme organ i forhold til § 5 nr. 1 i offentlighetsloven. Styreprogrammet ble ikke oversendt Sosialdepartementet da Rikstrygdeverket ved brev av 22. desember 1976 anmodet departementet om å endre administrasjonsreglementet.

Styreprogrammet og brevutkastet kunne således unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5 nr. 1.

Om de nevnte dokumenter skulle utleveres til A, måtte da bli et spørsmål om offentlighet utover det krav på dokumentinnsikt som offentlighetsloven hjemler. Under behandlingen av lovsaken i Stortingets justiskomite (jfr. Innst. O. XIV (1969—70) s. 9) ble gitt uttrykk for det ønskelige i at det måtte bli lagt opp til offentlighet i størst mulig utstrekning. Et forvaltningsorgan bør etter dette ikke uten videre nøye seg med å fastslå at et dokument går inn under en av unntaksbestemmelsene i loven. Normalt bør i tillegg vurderes om det virkelig er saklig grunn til å unnta dokumentet.

Sosialdepartementets prinsipielle syn er at det bare bør komme på tale å utlevere «styredokumentene i sin helhet» dersom den som ber om dokumentene har en aktuell interesse av dokumentene for å kunne ivareta sitt tarv på forsvarlig måte.

Jeg har for så vidt ikke innvendinger mot det prinsipielle syn som departementet har gitt uttrykk for, uten at jeg går nærmere inn på spørsmålet generelt.

Etter departementets mening har ikke A en slik interesse som tilsier utlevering av dokumentene. Departementet har i den forbindelse vist til at styresaken gjaldt en reglementsending som for tiden ikke er aktuell.

Programmet til styresak nr. 326/76 hadde overskrift «A — spørsmål om hans fremtidige arbeidsoppgaver i Rikstrygdeverket». Bak-

grunnen for behandlingen i styret var at A hadde henvendt seg til Sosialdepartementet fordi han var underbeskjeftiget i sin stilling. Etter at A hadde klaget til ombudsmannen over manglende reaksjon fra departementets side, anmodet departementet ved brev av 12. november 1976 Rikstrygdeverkets styre om å behandle A's arbeidssituasjon. Saken dreide seg således ikke bare om spørsmålet om endring av administrasjonsreglementet, men gjaldt direkte A's arbeidssituasjon. Dette fremgår også helt klart av styrets vedtak av 15. desember 1976 og styrets brev av 22. desember 1976 til departementet.

Anmodning om dokumentinnsikt ble for øvrig fremsatt allerede 16. desember 1976, mens departementet først ved brev av 22. februar 1977 til Rikstrygdeverket ga uttrykk for at noen reglementsending for tiden ikke var aktuell, jfr. departementets brev av 22. april 1977 til A. Det vises også til departementets brev av 24. desember 1976 til ombudsmannen, der det ble opplyst at departementet på det tidspunkt ikke hadde tatt standpunkt til realiteten i saken, dvs. til styrets brev av 22. desember 1976 med anmodning om endring av reglementet.

Jeg kan etter det som er gjengitt ovenfor vanskelig se at departementets henvisning til at saken dreide seg om reglementsending som ikke lenger var aktuell, kan tillegges avgjørende vekt ved vurderingen av spørsmålet om dokumentene i styresak nr. 326/76 bør gjøres kjent for A.

A har understreket sitt behov for å se styredokumentene for å kunne ivareta sitt tarv i en annen klagesak som behandles av ombudsmannen. Denne sak, som er stilt i bero i påvente av avslutning av nærværende sak, gjelder A's arbeidssituasjon og omfatter klage over trygdedirektørens handlemåte i styresak nr. 326/76, særlig at trygdedirektøren skal ha unnlatt å gjøre styret oppmerksom på den forståelse av § 6 i Rikstrygdeverkets arbeidsreglement som Lønns- og prisdepartementet hadde gitt uttrykk for i 1969. — A mener at han for å få et riktig bilde av saken må få se det komplette styreprogram, og at dette således er av betydning for hans ivaretagelse av sitt tarv bl. a. i forbindelse med klagebehandlingen for ombudsmannen.

Utenom det prinsipielle har Sosialdepartementet ikke pekt på betenkeligheter av betydning for spørsmålet om meroffentlighet. For så vidt gjelder selve styreprogrammet, har Rikstrygdeverkets styre ikke hatt innvendinger mot oversendelse.

Etter det som foreligger, kan jeg vanskelig se at departementets prinsipielle syn, slik det er redegjort for dette, bør være avgjørende i saken. Som departementet selv har vært inne på, bør det forhold at det dreier seg om dokument beregnet på styrets interne overlegninger av en sak, ikke uten videre føre til at dokumentet holdes tilbake i tilfelle hvor det er parter eller andre som har interesse og behov for å få se dokumentet. Som ovenfor anbeført gjaldt styrebehandlingen direkte A's arbeidssituasjon, selv om det i tilknytning til dette ble tatt opp et mer generelt spørsmål om reglementsending. A mener det er nødvendig for ham å kjenne dokumentene fra styrebehandlingen for å kunne ivareta sitt tarv bl. a. i annen ombudsmaunssak. Av hensyn til tilliten

til forvaltningen bør myndighetene etter min mening være varsomme med å sette en slik anførsel til side. Etter mitt syn er det i nærværende sak også grunn til å legge betydelig vekt på at Rikstrygdeverket, hvis dokumenter det gjelder, ikke vil innvende noe mot at styreprogrammet oversendes A. Når situasjonen er denne, og departementet ikke har påberopt nærmere konkrete betenkeligheter ved å la A få se dokumentene, virker det etter min mening lite rimelig å nekte innsyn, iallfall i styreprogrammet. Jeg vil etter dette be departementet overveie spørsmålet om dokumentinnsikt på nytt.»

Sosialdepartementet ba i brev av 27. april 1978 Rikstrygdeverket å utlevere til A styreprogrammet i sak nr. 326/76 med vedlegg.

14.

Inntak i videregående skole — konflikt mellom departementsforskrifter og kommunale retningslinjer.

(Sak 1048/77.)

A klaget 22. august 1977 til ombudsmannen over avslag på søknad om inntak for skoleåret 1977—78 i en videregående skole i Oslo. A, som var hjemmehørende i et annet fylke, mente at skolemyndighetene i Oslo gikk for langt i å foretrekke byens egne søkere. — Saken reiste spørsmål om forholdet mellom inntaksregler vedtatt av departementet og utfyllende retningslinjer vedtatt av Oslo kommune, og videre om Kirke- og undervisningsdepartementets ansvar for å hindre regelstrid.

Kirke- og undervisningsdepartementet kan etter lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring § 7 tredje ledd gi forskrifter om inntak, herunder om inntak av elever fra andre fylker, i de videregående skoler. Paragraf 4 i forskriftene for skoleåret 1977—78 lød:

«Om søkere fra andre fylker.

Dersom søknaden gjelder inntak til utdanning som søkerens bostedsfylke ikke kan tilby, skal denne søkeren behandles på lik linje med søkere fra det fylke der skolen ligger. Et fylke kan imidlertid, dersom dette er hensiktsmessig, reservere inntil 50 % av plassene til søkere fra fylket. Dette gjelder ikke for sentral lærlingskole som skal være åpen for lærlinger uansett bostedsfylke. Ut over dette er et fylke bare forpliktet til å ta inn søkere fra andre fylker dersom det følger av avtale.»

Forskriftene § 8 bestemte:

«Inntaksrekkefølgen.

Dersom det melder seg flere kvalifiserte søkere enn det antall elevplasser et fylke disponerer i en bestemt studieretning (linje) ved videregående skoler, gjelder følgende regler for inntak til grunnkurs og videregående kurs:

D. Søkere bosatt i vedkommende fylke har forrett til de elevplasser bostedsfylket disponerer framfor søkere bosatt i andre fylker når ikke annet følger av § 4.»

Oslo skolestyre vedtok 20. oktober 1976 Inntaksregler for videregående kurs i de videregående skolene i Oslo skoleåret 1977—78. Punkt 2 i reglene lød:

«*Fortrinnsrett for søkere fra Oslo.*

Dersom ikke annet er avtalt med Kirke- og undervisningsdepartementet eller med andre fylker, har søkere fra Oslo fortrinnsrett til alle studieretninger og linjer. Søkere fra Oslo er til vanlig alle som er registrert som bosatt i Oslo ved utløpet av søknadsfristen.»

Skolen ga A i brev 5. juli 1977 slik melding om avslaget:

«I henhold til vedtak i Oslo Formannskap, er søkere til videregående klasser, hjemmehørende i Oslo, fortrinnsberettiget ved inntaket.

Utenbys søkere kan i år ikke komme i betraktning, da antall kvalifiserte søkere fra Oslo var meget stort.»

A påklaget avgjørelsen i brev av 20. juli 1977. Hun anførte at inntakspraksis i Oslo var i strid med departementsforskriftene § 4. — Samme dag henvendte hun seg muntlig til Kirke- og undervisningsdepartementet, fremholdt at det forelå regelstrid, og ba departementet sørge for at departementsforskriftene ble fulgt.

Oslo skolestyres komité for videregående skoler (klagenemnda) forkastet A's klage i møte 16. august 1977.

I brev av 20. september 1977 til Kirke- og undervisningsdepartementet pekte jeg på at inntaksreglene for Oslo syntes å gå lengre i å preferere søkere fra skolefylket enn departementsforskriftene åpnet adgang til. Jeg ba om departementets uttalelse til dette og opplyst om departementet hadde hatt kontakt med skolemyndighetene i Oslo om spørsmålet.

Departementet svarte 5. oktober 1977:

«Forskrift om inntak i den videregående skolen til skoleåret 1977/78 § 4 må etter Kirke- og undervisningsdepartementets oppfatning forstås slik at søkere fra andre fylker som ikke har vedkommende undervisningstilbud, skal behandles likt med søkere fra skolefylket. Dersom skolefylket gjør vedtak om å reservere inntil 50 % av elevplassene for egne elever, skal søkere fra andre fylker behandles likt med søkere fra skolefylket for de resterende elevplassene.

Med bakgrunn i telefonhenvendelser ble det fra departementets side underhånden tatt telefonisk kontakt med Oslo skolestyres inntaks-kontor. Det ble fra departementets side pekt på at dersom telefonhenvendelsene fra A gav en riktig framstilling av saken, var de regler som ble lagt til grunn for inntak av elever til bl. a. legesekretærlinjen etter vår vurdering i strid med departementets forskrift § 4.

Det er Oslo skolestyre som er klageinstans i slike saker. Kirke- og undervisningsdepartementet er ikke overordnet organ i denne sam-

menheng og kan ikke overprøve Oslo skolestyres avgjørelse.»

Oslo skolestyre ga uttalelse 30. november 1977 og benektet ikke at kommunens inntaksregler var i strid med departementets forskrifter. I skolesjefens innstilling som skolestyret tiltrådte, ble uttalt:

«Skolesjefen ser det slik at såvel skolestyret som formannskapet var kjent med Kirke- og undervisningsdepartementets forskrifter om inntak av søkere fra andre fylker da saken ble behandlet i disse organene. Såvel skolesjefen som inntaksnemnda hadde således et helt klart formannskapsvedtak å holde seg til i denne saken.

Etter lov om videregående opplæring, § 4, påligger det det enkelte fylket å bygge ut den videregående skolen slik at den så langt mulig skal dekke søknungen til de enkelte studieretninger. Loven må her forstås slik at det er det enkelte fylkets behov for elevplasser som er avgjørende for utbyggingen. Fylkets ansvar for en utbygging tilpasset fylkets eget behov understrekes i paragrafens siste ledd, der det åpnes adgang for to eller flere fylker til å samarbeide om et skoletilbud. Det er bare i tilfelle det oppstår tvist i en slik avtale at Kirke- og undervisningsdepartementet kommer inn i bildet.

Når det i lovens § 7, siste ledd, som inntaksforskriftens § 4 bygger på, gir departementet hjemmel til å gi nærmere forskrift om inntak av søkere fra andre fylker, må dette ses i nær sammenheng med bestemmelsene i lovens § 4. Det kan ikke være slik at de sentrale myndigheter på den ene siden overlater til fylket å sørge for en elevplassdekning tilsvarende sitt eget behov og på den andre siden gir regler som på kort og lang sikt uthuler fylkenes ansvar.

Skolesjefen viser i denne sammenheng til saksframlegg av 24.9.76 om inntak av søkere fra andre fylker i skoleåret 1977/78, der det bl. a. heter:

«Skolesjefen er betenkt over å øke inntaket av søkere fra andre fylker. Hvis det antall linjer departementet har nevnt i rundskriv F-63/76 legges til grunn, vil færre søkere fra Oslo få plass på de linjene de søker, enn hva tilfellet er i dag. Skolesjefen vil dessuten peke på at fylkene, etter lov om videregående opplæring, er pålagt å bygge ut den videregående skole med sikte på å dekke søknungen til videregående opplæring. Inntak av søkere fra andre fylker i så stor skala som departementet gir uttrykk for, vil måtte innebære at Oslo må bygge ut en overkapasitet i de videregående skolene. Når de øvrige fylkene senere bygger ut sine videregående skoler, vil denne overdekningen av plasser bli stående uhenvittet.

For å belyse konsekvensene av det som er nevnt foran, kan det nevnes at dersom søkere fra Oslo får maksimalt antall reserverte plasser (50 %) på de linjene som er nevnt i rundskriv F-63/76, vil dette medføre at det vil bli tatt inn 453 søkere fra andre fylker på 906 plasser på de aktuelle linjene.»

Videre heter det:

«Ved en realistisk sammenligning med inntaket til skoleåret 1976/77, kan det antydes at bestemmelsene vil kunne gi reduksjon i inntakskapasiteten av søkere fra Oslo på ca. 340 elevplasser for så vidt angår de aktuelle linjer. En slik reduksjon i inntakskapasiteten vil slå sterkest ut i studieretning for håndverks- og industrifag. Når det gjelder grunnkursene, vil kapasiteten på de berørte studieretningene kunne bli redusert med gjennomsnittlig 22,6 %.»

Det som er sagt foran og det faktum at Oslo har laveste refusjonssats, fører til at spørsmålet om utbyggingstakt for de videregående skolene i Oslo blir økonomisk uantakelig. Det er her tale om svært kostnadskrevenne utdanningstilbud og de reglene det her er lagt opp til, vil føre til at Oslo binder betydelige økonomiske ressurser til utbygging av tilbud som innen overskuelig framtid vil gi overkapasitet.

Skolesjefen har imidlertid ingenting i mot at det for helt spesielle utdanningstilbud legges opp et samarbeid mellom fylkene som innebærer at Oslo bygger opp landslinjer eller landsdelslinjer. Forutsetningen må være at fylkene kommer fram til en tilfredsstillende økonomisk avtale seg i mellom.

Skolesjefen er kjent med at fylkesskolesjefkollegiet har rettet henvendelser til departementet og bedt om en avklaring på spørsmålet om hvilke økonomiske ordninger som skal gjelde for landslinjer og landsdelslinjer.

Inntil departementet legger tilrette muligheter for koordinering av land- og landsdelslinjer, både utbyggingsmessig og økonomisk, finner skolesjefen det riktig at Oslo fastholder sin nåværende inntaksordning.»

I avsluttende brev av 22. februar 1978 til departementet ga jeg slik oppsummering av forholdet mellom de to regelsett:

«Inntaksreglene for Oslo punkt 2 forstås å oppstille som hovedregel at alle søkere fra andre fylker skal stilles bak kvalifiserte søkere fra Oslo. Oslo skolestyres komité for videregående skoler (klagenemndas) klageavgjørelse av 16. august 1977 i A's sak bygger så vidt skjønnes på en slik forståelse, jfr. ombudsmannens brev av 20. september 1977. — Departementsforskriftene synes derimot å legge opp til at søkere fra andre fylker uten tilsvarende utdanningstilbud skal behandles likt med søkere fra skolefylket, utover den mulighet som er åpnet for å reservere inntil 50 prosent av plassene til søkere fra skolefylket «dersom dette er hensiktsmessig». Jeg må etter dette legge til grunn at inntaksreglene for Oslo går lengre i å preferere søkere fra skolefylket enn departementsforskriftene etter sin ordlyd gir adgang til.»

På dette tidspunkt forelå departementets forskrifter om inntak for skoleåret 1978—79; disse brakte imidlertid ingen avklaring i forholdet til reglene for Oslo, og jeg fortsatte brevet slik:

«Situasjonen med uoverensstemmelse mellom inntaksreglene for Oslo og departements-

forskriftene er uheldig. Jeg vil peke på at departementet, når det etter lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring § 7 tredje ledd er tillagt myndighet til å utferdige nærmere forskrifter om inntak, også må ha ansvar for at forskriftene følges når det utferdiges inntaksregler i fylkene. At departementet mener ikke å ha kompetanse til å overprøve individuelle avgjørelser i inntakssaker, må i denne sammenheng være uten betydning. I den foreliggende situasjon har departementet etter ombudsmannens syn ansvar for å få avklart det prinsipielle spørsmål som Oslo kommunes holdning reiser, og sørge for at den nåværende regelstrid blir fjernet.

Ombudsmannen bes holdt orientert om hva som foretas.»

I brev s. d. til A uttalte jeg at det ikke var grunnlag for å foranledige omgjøring av avgjørelsen i hennes sak.

Kirke- og undervisningsdepartementet kom tilbake til saken i brev av 24. juli 1978:

«Kirke- og undervisningsdepartementet er enig med Ombudsmannen i at uoverensstemmelser mellom inntaksreglene i Oslo og departementets forskrifter er uheldig. Departementet er også enig i at det må være dets ansvar å få avklart det prinsipielle spørsmål som er oppstått på grunn av Oslo kommunes standpunkt.

Departementet hadde i den anledning 15. juni i år en konferanse med representanter for Oslo kommune, hvor man drøftet hvilke tiltak som eventuelt kunne treffes på kort sikt, særlig for å unngå tilsvarende problemer ved inntaket i det forestående skoleåret. Man kom imidlertid til at det ville være for sent å gripe inn i dette ved regulerende bestemmelser. Etter departementets mening kan det heller ikke nå treffes bestemmelser om en refusjonsordning med virkning allerede for skoleåret 1978/79.

Departementet vil derfor arbeide videre med spørsmålet om hvorledes man — som en varig ordning og eventuelt også i en overgangsperiode — skal kunne forene hensynet til likeverdige tilbud for alle skolesøkende i landet med hovedregelen i loven om at det er fylkeskommunen som har ansvaret for planlegging og drift av de videregående skoler. Hensiktsmessigheten av den nåværende opptaksordning og behovet for spesielle landslinjer og landsdelslinjer samt det økonomiske oppgjør mellom fylkene vil naturlig inngå i en slik vurdering.

Det kan i denne forbindelse opplyses at departementet i 1979 har til hensikt å legge fram en stortingsmelding om utbygging av de videregående skoler.»

15.

Skriftleg opplæringsmål i grunnskolen — overføring av nynorskklasse til annen skole i same skolekrins.

(Sak 1161/77.)

Noregs Mållag klaga 19. september 1977 til ombudsmannen på vegner av foreldra til born som hadde vorte overførte til annan skole. Bakgrunnen for klaga var følgjande:

Foreldra til 12 born som skulle begynne i 1. klasse ved ein skole hausten 1975, valde nynorsk som skriftleg opplæringsmål for borna sine. Det skriftlege opplæringsmålet som var vedteke for denne skolen, var bokmål. I samsvar med grunnskoleloven av 13. juni 1969 (nr. 24) § 40 nr. 6 vart det skipa eiga klasse for borna for skoleåret 1975—76. Frå 2. skoleår vart klassa imedan overført til ein annan skole i krinsen, som hadde nynorsk som skriftleg opplæringsmål, og der slege saman med ei anna nynorskklassa på same trinnet. — Foreldra gjekk mot overføringa og kravde at borna måtte få gå ved den skolen som var geografisk mest lagleg, og der få det opplæringsmålet dei hadde krav på. Dei klaga til skoledirektøren og Kyrkje- og undervisningsdepartementet utan at dette førte fram.

Departementet gjorde i brev 1. september 1976 greie for sitt syn på saka:

«Det skriftlige opplæringsmålet for X og Y skoler er henholdsvis bokmål og nynorsk. Kretsgrensene mellom X og Y skoler er opphevet.

Når kretsgrensen mellom to skoler er opphevet, kan skolestyret i prinsippet fritt fordele elevene på de to skoler i den utvidede kretsen. Har skolene forskjellig opplæringsmål, må barna ved eventuell overføring til den annen skole få opplæring i det mål som er vedtatt for denne. Foreldrene har valget mellom en bestemt skole eller et bestemt opplæringsformål. De kan ikke under enhver omstendighet gjøre begge krav gjeldende samtidig. § 40 nr. 6 i grunnskoleloven tar sikte på å gi minoriteten opplæring i den målform den ønsker. Den sier imidlertid intet om hvor opplæringen skal finne sted når kretsgrensene er opphevet.

Ved Y skole får elevene skriftlig opplæring i nynorsk. De aktuelle foreldres ønske om målform er derfor respektert.

Skolestyrets vedtak er lovlig og kan ikke omstøtes av departementet.»

Saka vart seinare teke opp i interpellasjonsordskifte i Stortinget 28. april 1977. Statsråden opplyste her m. a.:

«Jeg har fått opplyst at hensynet til at klassen skal være så stabil som mulig for elevene i nynorskgruppen, har veid tungt da vedtaket ble gjort om å samle nynorskelevnene ved én skole. De lokale skolemyndigheter har også etter det jeg har fått opplyst, lagt vekt på å tilrettelegge noenlunde jevnstore klasser i kommunen sett under ett. Her ligger både pedagogiske og økonomiske hensyn, som begge, mener jeg, er aktverdige styringsmotiveer hver for seg, men særlig i kombinasjon.»

Mållaget meinte at avgjerda var i strid med intensjonane i grunnskoleloven § 40 nr. 6, og peika på at avgjerda ville føre til at det i røynda ville verte verre å få skipa nynorskklasser enn det som var meininga.

Grunnskoleloven § 40 nr. 6 har slik ordlyd:

«Foreldre for minst 10 elevar på eit av klassestega 1—6 som ønskjer at borna deira skal få nytte eit anna skriftleg opplæringsmål enn det som er vedteke for skolen, kan krevje klassesdeling dersom det ikkje blir mindre enn 10 elevar i kvar klasse.

Etter tilråding frå skoledirektøren kan departementet dispensere frå kravet om at det må vere minst 10 elevar att i den klassen som har den målforma som er fastsett for skolen.»

I avsluttande brev 24. februar 1978 til mållaget uttalte eg:

«Når kringrensene mellom dei to skolane er oppheva, står skolestyret i utgangspunktet fritt i å fordele elevane på skolane. Elevane si geografiske tilknytning til skolen vil sjølvsagt ha vekt ved avgjerda, men skolestyret må òg kunne leggje vekt på m. a. omsynet til å få så «god og stødig klassesdeling som råd er», jfr. grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24 § 3 nr. 2 første ledd. At det i samheng med dette òg vert trekt inn økonomiske tilhøve, kan eg vanskeleg sjå er i strid med lovføresegnene. — Heller ikkje kan eg sjå at grunnskoleloven § 40 nr. 6 er til hinder for overføring av elevar som i denne saka. Det krav på klassesdeling som foreldra har etter grunnskoleloven § 40 nr. 6 for at borna skal få nytte eit anna skriftleg opplæringsmål enn det som er vedteke for skolen, må kunne stettast òg ved overføring til annan skole når kringrensene er oppheva.

Når kringrensene er oppheva, vil fordelinga av elevane på skolane og avgjerder i saker om overføring av elevar frå ein skole til ein annan, byggje på ei skjønsmessig vurdering. Ombodsmannen sin kompetanse er avgrensa i slike saker. Etter det som er opplyst, m. a. av statsråden i Kyrkje- og undervisningsdepartementet i interpellasjonsordskiftet i Stortinget 28. april 1977, kan eg ikkje sjå at avgjerda om overføring av nynorsk-elevane frå X til Y skole kan seiast å vere «klart urimeleg», jfr. ombodsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8) § 10 andre ledd tredje punktum.»

16.

Hjemmeundervisning — grunnskoleloven § 13 nr. 1.

(Sak 274/76.)

A klaget 8. mars 1976 til ombudsmannen over Kirke- og undervisningsdepartementets avslag på søknad om fortsatt hjemmeundervisning for datteren for 7.—9. klassetrinn fra og med skoleåret 1976—77.

A hadde undervist datteren hjemme siden 3. klasse. Da departementet godkjente dette 30. april 1973, var i vedtaket vist til grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24 § 13 nr. 1 første ledd, som lyder:

«Born og ungdom har rett og plikt til å gå i grunnskolen, dersom dei ikkje på annan måte får tilsvarende undervisning.»

Videre ble vist til skolestyrets tilsynsplikt etter grunnskoleloven § 27 nr. 3, sålydende:

«Skolestyret fører tilsyn med pliktig opplæring for dei som ikkje går inn i den kommunale skolen, og skal, om det er grunn til det, kalle dei inn til særskild prøve.»

I forbindelse med avgjørelsen 30. april 1973 bemerket departementet:

«— — — Ved vurderingen av om et opplegg med hjemmeundervisning kan godkjennes, må man ta utgangspunkt i § 13 nr. 1, om «tilsvarende undervisning», som forutsetter at barn som får hjemmeundervisning ikke stilles dårligere enn barn som undervises i den offentlige skolen. En vesentlig forutsetning for dette, er at den som skal undervise et barn hjemme har tilstrekkelig faglig og pedagogisk grunnlag. Som hovedregel må man derfor stille de samme krav til den som skal undervise et barn hjemme, som til den som skal undervise i skolen, jfr. mellombels lov 16. juni 1961 nr. 14 om utdanningskrav for lærarar i skolen. Dette krav må imidlertid ikke praktiseres så strengt at det gjør muligheten til hjemmeundervisning illusorisk. I saken om hjemmeundervisning av 3. klassingen er det opplyst at faren har gått handelsskole og 2½ år ved 4-årig lærerskole.

Departementet finner at det i og for seg kan reises alvorlig tvil om tilstrekkeligheten av farens utdanning. Da det imidlertid er opplyst at hennes bror i 8. klasse får undervisning i samme hjem med godt resultat, og da styreren ved skolen den 12. desember 1972 i brev til A blant annet har gitt uttrykk for at datteren har gode evner og god oppførsel, er det fremlagt så positive vitnemål i hjemmets favør, at tvilen bør komme foreldrene til gode.

Etter det som er opplyst om den undervisning broren har fått i hjemmet, har departementet ingen grunn til å anta at søsteren ikke skulle bli tilfredsstillende undervist der på 3. klassetrinn.

Departementet vil i denne forbindelse ikke ta stilling til eventuell hjemmeundervisning på 4. klassetrinn. Her får eleven flere nye fag, blant annet engelsk, og hjemmets mulighet for å gi undervisning må vurderes særskilt med henblikk på den nye situasjon.»

Skolemyndighetene godkjente senere hjemmeundervisning for 4., 5. og 6. klassetrinn. Det fremgikk imidlertid av dokumentene at det hadde vært en viss uenighet og tvil om saken.

Helsesøsteren på stedet skrev i 1975 til departementet om godkjenningen av hjemmeundervisningen og spurte:

«Er K. og U. departementet også enig med foreldrene i at barna ikke får lov å leke med andre barn? De har ikke noen kontakt med andre barn eller voksne overhodet.

Mener De at dette ikke kan påføre barna skade??»

Skoledirektøren tok dette opp overfor skolestyret:

«Av punkt 3 i helsesøsters skriv framgår at A's barn ikke har kontakt med andre barn og mennesker overhodet. Av saksforelegg til skolestyresak — — — framgår videre at datteren ikke møtte til de prøver i forskjellige fag som ble arrangert ved slutten av skoleåret 1973/74.

Ifølge Grunnskolelovens formålsparagraf skal grunnskolen bl. a. «gje elevane ei kristen og moralsk oppseding, utvikle deira evner, åndeleg og kroppsleg, og gje dei god allmennkunnskap så dei kan bli gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn».

Skoledirektøren antar fremdeles at den sosiale side av undervisningen som er fastlagt i formålsparagrafen, vanligvis best kan ivareta innenfor rammen av vanlig skolegang.

På bakgrunn av de opplysninger som er lagt fram i helsesøsters skriv, må skoledirektøren be skolesjef/skolestyre gi en uttalelse om/vurdering av hvorvidt det kan sies at datteren får «tilsvarende undervisning» sett i relasjon til lovens formålsparagraf, jfr. § 12, 1, i samme lov. Videre bør det vurderes om det er grunn til å anta at eleven kan ta skade av å få hjemmeundervisning.»

Skolestyret av slo 20. oktober 1975 As søknad om hjemmeundervisning for skoleåret 1975—76 med slik begrunnelse:

«Skolestyret vil peke på at innkalling til prøving i muntlige fag ikke er blitt etterkommet. Skolestyret vet derfor ikke om datteren har fått den undervisning i muntlige fag som hun etter Lov om grunnskolen skal ha.

Dette gjelder også for de praktisk-estetiske fag.

Skolestyret ser like alvorlig på det forhold at datteren ikke har noen som helst kontakt med andre barn, en kontakt som er like viktig for utvikling og modning som innlæring i boklige kunnskaper.»

A påklaget avslaget til Kirke- og undervisningsdepartementet. I departementets klageavgjørelse 11. februar 1976 het det:

«Skoledirektøren fant da å måtte legge avgjørnde vekt på skolestyrets vurdering av datterens utviklingsmuligheter, som antas å bli vesentlig bedre dersom hun nå kommer i skole. Departementet er enig i dette og finner dessuten at kommunen må få reell mulighet til å unngå et eventuelt senere erstatningsansvar.

Til høsten skal datteren begynne på ungdomstrinnet. I motsetning til situasjonen da broren fikk adgang til hjemmeundervisning, er det nå fullt utbygget ungdomstrinn ved kretsskolen på hjemstedet.

Departementet finner at datteren kan gå skoleåret ut på 6. trinn hjemme, men at hun må inn i skolen fra skoleårets begynnelse til høsten.»

A hevdet i klagen til ombudsmannen at datteren aldri var innkalt til prøve i muntlige fag, og viste til at hun hadde gjort det godt i de avlagte prøver i norsk og matematikk. Henvisningen til eventuelt erstatningsansvar måtte derfor avvises som grunnløs.

Skolemyndighetene ble bedt om uttalelse til A's anførsel om muligheten for erstatningsansvar.

Departementet svarte:

«Spørsmålet om hva bakgrunnen er for uttalelsen om at «kommunen må få reell mulighet til å unngå et eventuelt senere erstatningsansvar» er — som det fremgår av vårt brev 11. februar 1976 til skoledirektøren — skolestyrets egen vurdering av datterens utviklingsmuligheter. — — — Risikoen kommunen løper for en gang å bli erstatningspliktig for mangelfull opplæring, er neppe mindre ved hjemmeundervisning. Betegnelsen «mangelfull» refererer seg ikke til noe generelt, objektivt kriterium, men til denne elevs forutsetninger. En elev som ville fått toppkarakterer i skolen, kan således sies å ha fått mangelfull opplæring dersom han etter hjemmeundervisning bare får middels karakterer, jfr. grunnskolelovens § 7 nr. 1.

Hertil kommer også andre verdier som skolesamfunnet gir. — — —»

Til dette bemerket jeg overfor departementet:

«Når det gjelder henvisningen til mulig fremtidig erstatningsansvar for kommunen om datteren fritas for plikt til å gå i grunnskolen, vil jeg peke på at det avgjørende under enhver omstendighet må være om vilkårene for fritak etter § 13 nr. 1 er til stede, og ikke vurderinger av muligheten for erstatningsansvar. Er vilkårene for fritak oppfylt, vil kommunen ikke kunne bli erstatningsansvarlig. Er det tvilsomt om vilkårene er til stede, må forholdet søkes nærmere klarlagt. Skolemyndighetene bør neppe i et slikt tilfelle pålegge skoleplikt ut fra en betraktning om at dette er det sikreste fordi man da er gardert mot fremtidige erstatningskrav. — — —»

Selv om muligheten for erstatningsansvar etter min mening ikke bør være avgjørende verken i den ene eller annen retning, finner jeg grunn til å peke på at muligheten ikke kan ses å være særlig nærliggende i dette tilfelle. — — —»

Videre viste jeg til grunnskoleloven § 13 nr. 1 og uttalte:

«Bestemmelsen medfører at foreldre som ikke ønsker å la sine barn gå i grunnskolen, må sørge for at de på annen måte får tilsvarende muligheter for å tilegne seg kunnskaper og ferdigheter. I sitt brev av 29. juni 1976 henviser departementet til «andre verdier som skolesamfunnet gir». Det bes opplyst om departementet mener at det etter § 13 nr. 1 er et vilkår for fritak for skoleplikt at barnet også gjøres delaktig i slike verdier som ligger utenfor det rent kunnskaps- og ferdighetsmessige. Siden dette går noe ut over ordlyden i § 13 nr. 1, vil det i tilfelle være av interesse med en nærmere begrunnelse.»

Departementet svarte:

«Etter departementets mening har saken vært gjenstand for den behandling med hensyn til prøving av hvorvidt lovens krav om

«tilsvarende undervisning» er oppfylt, som har vært mulig etter forholdene. At A ikke har formell kompetanse og heller ikke tilnærmetvis reell kompetanse til å undervise sin datter på ungdomstrinnet, var tilstrekkelig begrunnelse for å avslå klagen. Denne manglende kompetanse understrekes som et svar både på Sivilombudsmannens spørsmål om vilkår for fritak for skoleplikt og som en imøtegåelse av klagerens påstand om at det ikke er noen mulighet for at kommunen skulle kunne bli erstatningspliktig. At en fra rettspraksis ikke kjenner «tilfelle hvor en kommune er blitt ilagt erstatningsansvar fordi en elev bare har fått middels karakter» som Sivilombudsmannen konstaterer, har sin naturlige forklaring. Undervisning på ungdomstrinnet har vi hatt bare noen få år etter at Grunnskoleloven av 1969 ble iverksatt 1. juli 1971. Tidligere lover stilte opp en felles standard for elevene: Skolens mål. 1969-loven fastslo den individuelle målsetting, og elever som har fått undervisning på dette grunnlag har knapt rukket å bli voksne ennå. Departementet la ikke avgjørende vekt på risikoen for erstatningssøksmål, men nevnte den som en eventualitet.

Heller ikke at datteren måtte unnvære de verdier deltakelsen i skolesamfunnet gir, ble av departementet tillagt avgjørende vekt, selv om Mønsterplanen legger stor vekt på barnas sosiale utvikling.»

I avsluttende uttalelse bemerket jeg om skoleplikten:

«Etter grunnskoleloven § 13 nr. 1 har barn og ungdom «rett og plikt til å gå i grunnskolen, dersom dei ikkje på annan måte får tilsvarende undervisning».

Utgangspunktet er obligatorisk grunnskole. Bestemmelsen innebærer videre at foreldre som ikke ønsker å la sine barn gå i grunnskolen, må sørge for at de på annen måte får muligheter for å tilegne seg tilsvarende kunnskaper og ferdigheter.

Departementet har i dette tilfellet ikke sett betingelsene for hjemmeundervisning for oppfylt. At formelle forhold ved foreldrenes egen utdanning av departementet er trukket inn med sikte på deres forutsetninger for å gi datteren tilsvarende undervisning som i grunnskolen, kan det etter min mening vanskelig sies noe på. Jeg finner det videre klart at det ved vurderingen i en slik sak må kunne legges betydelig vekt på hvilket klassetrinn eleven befinner seg på. Det forhold at datteren ved prøving i norsk og matematikk har gjort gode prestasjoner, kan ikke uten videre være avgjørende.

Når foreldrene underviser sine barn hjemme, må de gjøre sitt til at skolestyret får utføre det tilsyn med undervisningen som det er pålagt ved grunnskoleloven § 27 nr. 3. Rett til hjemmeundervisning forutsetter således en aktiv medvirkning fra foreldrenes side.

Samarbeidet mellom A og skolen, skolesjefen og skolestyret synes å ha vært dårlig. Årsakene til dette er omstridt. A og skolemyndighetene hevder hver for seg ikke å ha fått de nødvendige opplysninger fra den annen part. — Skolestyret begrunnet avslaget 20. oktober 1975 delvis med at innkalling til prøver

i muntlige fag ikke var etterkommet. A hevder å ha mottatt bare innkalling til skriftlige prøver i norsk og matematikk, og at datteren møtte fram og gjennomførte disse med godt resultat. Skolemyndighetene viser til at A aldri svarte på skolestyrerens brev av 19. desember 1974. Med sikte på avholdelse av prøver i muntlige fag ble A her bedt om å opplyse «hvilket lærestoff og hvilke lærebøker som er brukt siste halvår 1974». A kan ikke ses å ha gitt noen rimelig grunn til ikke å etterkomme denne anmodningen. Han må, etter det som foreligger, sies å ha forhindret at prøver i muntlige fag kunne avholdes. De vanskeligheter A har vist til vedrørende undervisningsmateriellet, kunne ikke gi ham grunn til å unnlate å medvirke til skolestyrets tilsyn. At sønnen noen år tidligere hadde avlagt prøver i alle fag med meget godt resultat på ungdomsskoletrinnet, kunne heller ikke gi grunnlag for å unnlate å avlegge prøver for datteren. Når det gjelder den skriftlige prøven i norsk som datteren hadde avlagt, fremgår at denne var orddiktat, og således ga «ganske ensidig» prøve av rettskrivningen.

At skolestyret (og departementet) etter de foreliggende opplysninger ikke fant det tilstrekkelig sannsynliggjort at datteren ville få tilsvarende undervisning hjemme som i grunnskolen på ungdomsstøtet, kan jeg etter dette ikke reise avgjørende innvendinger mot.

Spørsmålet om det var utenforliggende å legge vekt på at datteren kanskje ikke fikk ha kontakt med andre barn, finner jeg etter omstendighetene ikke grunn til å gå nærmere inn på. Det samme gjelder departementets henvisning til mulig fremtidig erstatningsansvar for kommunen for mangelfull opplæring.»

17.

Skoleutgifter for elev i ungdomsskole i nabokommunen.
(Sak 1266/76.)

A klaga 25. november 1976 til ombodsmannen over at han ikkje fullt ut hadde fått dekt skoleutgiftene for skoleåret 1972—73 til dotteras skolegang på 9-årig ungdomsskole i nabokommunen.

Ungdomsskole vart innført noko seinare i kommunen der A budde, enn i nabokommunane. Utover 7-årig folkeskole kunne heimkommunen til A tilby framhaldsskole og interkommunal realskole. Den interkommunale realskolen vart etter kvart som nabokommunane innførte 9-årig skole, i praksis rein kommunal realskole for kommunen der A budde. I den tida realskolen var interkommunal, var det ikkje elevplassar til alle søkjarane frå kommunen, og einskilde elevar fekk i staden plass ved ungdomsskolar i andre kommunar.

Om sakstilhøvet skreiv A i brev til ombodsmannen:

«Hausten 1972 var dotter mi i den alder at ho skulle byrja på ungdoms-/real-/eller framhaldsskule, og eg gjorde alt tidleg på våren 1972 undersøkjingar hjå skulemyndighetene for å få klårleik i kostnaden med vidaregåande skular. Av skulesjefen fekk eg det

svaret at alle elevar frå kommunen som gjekk ungdomsskolen i nabokommunen hadde i alle år hatt full friplass, kommunen har dekkja både skule- og skysspengar.

Etter som dette med full friplass på ungdomsskolen vart det avgjerande i skulevalget for dottera sin vidare skulegang den gongen, ville vi foreldre at ho skulle gå ungdomsskolen. For å ha alt greit på førehand sende eg søknad til kommunen, datert 22.4.72, om full friplass slik at dette vart handsama før sumaren.»

Dottera fekk plass ved ungdomsskolen i nabokommunen, og skolestyret handsama søknaden om fri skyss og skole i møte 7. september 1972, der godtgjersle av skoleutgifter inntil kr. 1 000,— vart innvilga. A klaga over ikkje å ha fått skoleutgiftene dekte fullt ut. Kyrkje- og undervisningsdepartementet tilbakeviste klaga i brev av 25. november 1976 til A :

«— — — Berre elevar som alt hadde gått på ungdomsskole i andre kommunar, men som flytta til Dykkar heimkommune, fekk høve til å halde fram i ungdomsskolen som dei kom frå utan å betale skolepengar. Departementet kan stadfeste at dette var vanleg praksis over heile landet i overgangsåra mellom 7-årig og 9-årig obligatorisk skole. Det kunne skilje opptil ti år mellom grannekommunar å få til 9-årig skole.

Departementet er difor samd med skoledirektøren: De vart ikkje behandla dårlegare enn andre i same stilling.»

A hevda på si side i klaga til ombodsmannen at «det ikkje var nokon, korkje fastbuande eller innflyttarar som hadde betalt skolepengar før 1972 for elevar ved ungdomsskolen i nabokommunen».

Eg bad departementet om ei fullstendig oversikt over kven som hadde fått full friplass før 1972. Kommunen opplyste om praksis i slike saker:

«I den tida realskolen var interkommunal, var det ikkje elevplassar til alle som ynskte ei vidaregåande utdanning på dette nivået. Kommunen gav difor i einskilde høve tilskot til slik at elevar fekk plass ved ungdomsskular i andre kommunar. Spørsmålet om kommunalt tilskot vart, etter søknad, avgjort av skulestyret i kvart einskild tilfelle.»

Frå skolekontoret fekk ombodsmannen seinare oversendt utskrifter av dei vedtak som var gjort i kommunen i saker om skolepengar for tida 1969—1972.

I avsluttande brev 3. mars 1978 til departementet uttalte eg:

«Etter det som er kome fram i saka, må eg leggje til grunn at også elevane frå kommunen fekk fri skolegang ved ungdomsskole i nabokommunane i åra 1969—70, 1970—71 og 1971—72. Kommunen har såleis i brev av 7. september 1977 til ombodsmannen opplyst

at henholdsvis 4, 2 og 1 elev var som hadde gått på skole i kommunen tidlegare, fekk fri skole dei tre åra. Og i motsetning til vedtaka for skoleåret 1972—73 vart det i vedtaka for dei føregåande åra ikkje sagt noko om skiljet mellom dei tilflyttede og dei som tidlegare hadde gått på folkeskole i kommunen. Det ligg i det heile ikkje føre noko som kan tyde på at nokre elev var frå kommunen måtte betale for ungdomsskole i nabokommunane før 1972—73.

Skolesjefen har under handsaminga for ombodsmannen understreka at søknadene om fri skole vart avgjorde etter ei vurdering i kvart enkelt tilfelle. Ved handsaminga av søknadene for skoleåret 1972—73 var skolestyret som utgangspunkt heller ikkje bunde av handsaminga for dei føregåande åra. Og det er rett nok at A sin søknad vart stilt likt med søknadene for same skoleåret frå dei som tidlegare hadde gått på skole i kommunen.

Det er ikkje mogleg i dag å få klårlagt nærare kva som vart sagt til A. Men ettersom søknadene frå foreldre i A's situasjon var innvilga i fleire føregåande år, må det vere rimeleg å leggje til grunn at A iallfall bygde på tidlegare praksis slik som han hevdar. Det er òg grunn til å tru at spørsmålet om skolepengar var av betydning for foreldra sitt val av skolestad, og rimeleg om A forsøkte å få avklåra dette spørsmålet på førehand. Når søknaden om fri skole vart sendt alt i april, var det uheldig at A ikkje vart gjort merk-sam på at søknaden ikkje kunne handsamast før etter at skoleåret var byrja, og at ein ikkje kunne vere sikker på at tidlegare praksis ville verte følgd. Etter det som ligg føre, fekk ikkje A noka underretning av dette slaget. Risikoen for avslag måtte elles synast liten på bakgrunn av det som låg føre om tidlegare praksis.

Etter det som er kome fram under klagehandsaminga for ombodsmannen, synest det å vere klårt at departementet i klageavgjerda av 25. november 1976 la til grunn uriktige opplysningar om tidlegare praksis i liknande saker i kommunen. Departementet tok dermed heller ikkje med i vurderinga andre spørsmål i saka, som er nemnde ovanfor.

Eg vil be departementet handsame saka på nytt. Etter det eg har sagt ovanfor, meiner eg grunnar kan tale for å gi A etterbetaling av dei skoleutgiftene som ikkje vart dekte. — —»

Departementet bad 22. mars 1978 skoledirektøren om at A måtte få refundert dei utgiftene som ikkje tidlegare vart dekte.

18.

Borteboerstipend — særregelen om stipend i selv-forsørgelsestilfelle ved utdanning på heimsteden.
(Sak 103/77.)

A klaget i brev av 17. januar 1977 til ombudsmannen over at Statens lånekasse for utdanning hadde avslått hans søknad om borteboerstipend for undervisningsåret 1976—77. Han mente at han var berettiget til stipend etter en særregel for ungdom som får utdanning på heimsteden, men bor borte fra foreldrehjemmet og forsørger seg selv.

Lov av 19. juni 1969 nr. 49 om stønad til ungdom i videregående utdanning § 2 første ledd lyder:

«Borteboerstipend kan ein gje til ungdom som må bu utanfor heimstaden under videregående allmenutdanning eller fag- og yrkesutdanning. Etter vedtak av vedkomande departement kan ein i særhøve gje slikt stipend også til ungdom som får utdanning på heimstaden, men som ikkje bur heime.»

Etter lovens § 7 er hvert år gitt nærmere regler om stipend og lån. I forskriftene for undervisningsåret 1976—77 var fastsatt (kap. III):

- «1 ALMINNELIGE BESTEMMELSER
- 1.1 I tillegg til hovedreglene for tildeling av utdanningsstønad i kapittel I, gjelder reglene i dette kapitlet for tildeling av borteboerstipend.
 - 1.2 Borteboerstipend kan gis til søkere som må bo borte fra heimsteden mens utdanningen varer.
 - 1.3 I særlige tilfeller kan borteboerstipend gis til søkere som tar utdanning på heimsteden, når forholdene er slik at de ikke kan bo i foreldreheimen. Se punkt 3.
- 3 SÆRLIGE FORHOLD SOM GJØR AT SØKEREN KAN FÅ BORTEBOERSTIPEND
- 3.8 Søkeren har bodd borte fra foreldreheimen og forsørgt seg selv i de tre siste år. (Militærtjeneste / siviltjeneste kan medregnes.) Det er et vilkår at søkeren ikke har hatt stønad fra Lånekassen i denne tiden, og at han framleis bor borte. Jfr. punkt 1.6.»

Forskriftene for undervisningsårene 1973—74, 1974—75 og 1975—76 inneholdt tilsvarende bestemmelse som den siterte 3.8, dog slik at «inntektsgjevande arbeid» gjennom de siste tre år gjaldt som tilleggsvilkår.

A avtjente verneplikt i tiden juli 1975—juni 1976. Ellers hadde han sammenhengende vært under utdanning siden examen artium i 1971. A's foreldre bodde på utdanningsstedet, men etter egne opplysninger hadde han siden 1971 bodd borte fra foreldrehjemmet (i eget hus-være) og forsørgt seg selv ved inntekter fra arbeid ved siden av studiene.

A's forhold til Statens lånekasse for utdanning var følgende:

For vårsemesteret 1972 fikk han grunnstipend.

For vårsemesteret 1975 søkte han om grunnstipend og borteboerstipend. Grunnstipend ble innvilget, men borteboerstipend ble avslått under henvisning til at han i 1972 hadde mot-tatt grunnstipend. Klage over avslaget ble 3. desember 1975 forkastet av klagenemnda med slik begrunnelse:

«Klagenemnda finner at søknaden om borteboerstipend for våren 1975 ikke kan tas til følge. Klagenemnda viser til bestemmelsen i Orienteringen for 1974—75, side 19, pkt. 2 g, 2. punktum. Det fremgår av denne bestemmelse at det er et vilkår for å tildele borteboerstipend at søkeren ikke har mottatt støtte fra Lånekassen i den tid han har bodd borte fra hjemmet. Det fremgår videre fra Orienteringen, side 5, pkt. 4, at utdanningsstøtte består av stipend og/eller lån. Klagenemnda finner at man må behandle grunnstipend på like linje med andre stipend for så vidt. Man kan i denne forbindelse neppe legge avgjørende vekt på opprinnelsen til grunnstipendet. Klagenemnda finner heller ikke at det er anledning til, slik klageren antyder, at man kan gjøre om de stipendtildelinger som allerede er gjennomført.

Klagenemnda finner derfor ikke at man kan se bort fra tildelingen av grunnstipend for våren 1972 ved å omgjøre tildelingen av stipend for nevnte semester. — — —»

Med sikte på en anførsel fra A om at Lånekassen burde godta tilbakeføring av grunnstipendiet for våren 1975 for at dette ikke skulle stå i veien for senere tildeling av borteboerstipend, tilføyde klagenemnda:

«Det samme gjelder grunnstipend for våren 1975.»

A returnerte 30. januar 1976 mottatt grunnstipend for vårsemesteret 1975 til Lånekassen.

En søknad av 31. mars 1976 fra A om borteboerstipend for undervisningsåret 1976—77 ble avslått av Lånekassen. Lånekassen uttalte i brev av 10. desember 1976 til A:

«Som kjent er De allerede bevilget omsøkte låneløp kr. 13 400 og grunnstipend kr. 1 000 — til sammen kr. 14 400 for inneværende studieår.

Etter det som går fram av vedtaket i Klagenemnda den 3. desember 1975, meddelt Dem i brev av 13. januar d. å., fylte De ikke kravene for tildeling av borteboerstipend ut fra regelen om 3 års sammenhengende selvforsørgelse så sent som ved utgangen av vårsemesteret 1975. Det fremgår av vedtaket at Deres tilbakeføring av bevilget grunnstipend for våren 1972 og våren 1975 ble vurdert når det gjaldt mulig innvirkning på selvforsørgelsesspørsmålet. Klagenemnda fant ikke at det kunne sees bort fra tildelingen av grunnstipend våren 1972 og våren 1975.

Lånekassen kan etter dette ikke se at De i de tre siste år, dvs. fra og med høsten 1973 til høstsemesteret 1976, har en slik ubrutt periode som forskriftenes kap. III, pkt. 3.8 i vedlagte orienteringshefte for 1976—77 foreskriver.

Lånekassen gjør for ordens skyld oppmerksom på at De har adgang til å ta ut et beløp som lån som svarer til borteboerstipendet, dersom De måtte ha behov for det, jfr. kap. VII, pkt. 2.5, side 36.»

A fremholdt i sin klage til ombudsmannen at Lånekassen ved behandling av hans søknad

om stipend for vårsemesteret 1975 burde gjort ham oppmerksom på betydningen av det innvilgede grunnstipend for 1972 og konsekvensene det ville ha for senere muligheter til stipend om han mottok grunnstipend for våren 1975:

«— — — Kort: ved å gi meg kr. 360 i grunnstipend våren 1975 aktet Lånekassa tydeligvis å frarøve meg kr. 12 000 — altså et 33 ganger så stort beløp — i de kommende 3 åra!

— — — Sjølv sagt kjenner Lånekassa til hva som er mest lønnsomt for stønadsøkerne. De ansattes oppgave er jo nettopp å sikre søkerne så stor stønad som mulig innenfor rammen av gjeldende lov og forskrifter. Reint umiddelbart skulle en da tro at institusjonen lojalt informerte de aktuelle søkerne om nevnte forskriftsbestemmelser fallgruver, istedenfor å iscenesette et regelrett bondefangeri på denne sin forskriftsjungels kanskje mørkeste sti. — — —

— — — Etter at klagen over nektning av borteboerstipend ikke førte fram, returnerte jeg grunnstipendet som jeg hadde fått utbetalt, slik at jeg ikke også skulle tape retten til borteboerstipend det kommende semesteret. Lånekassa tok imot pengene uten å mukke. Stikk i strid med hva Lånekassa måtte forstå om formålet med min søknad 12.5.75, og stikk i strid med hva som er forsvarlig saksbehandling (jfr henholdsvis Avtl § 33 og Fv1 § 13) har Lånekassa likevel nektet meg borteboerstipend for 1976/77 ved å skyte seg inn under en påstått «tildeling» av grunnstipend for våren 1975. — — —»

I brev av 22. juni 1977 til Lånekassen tok jeg opp nevnte klagepunkt. — Om fortolkningen av reglene om stipend og lån uttalte jeg:

«Etter ordlyden i bestemmelsen faller retten til borteboerstipend bort når søkeren har mottatt stønad fra Lånekassen i løpet av de siste 3 år. Når bestemmelsens siste punktum sees i sammenheng med første punktum, kan det være tvilsomt om siste punktum bør forstås slik at enhver stønad fra Lånekassen i den omtalte 3-årsperiode skal føre til at retten til borteboerstipend faller bort. Hvor stønaden er så beskjedent at den i forhold til regelen om at søkeren skal ha forsørgt seg selv bare utgjør et mindre tilskudd til forsørgelsen, synes det ikke uten videre rimelig at den bør telle med ved avgjørelsen om tildeling av borteboerstipend. Det vises i denne forbindelse til at grunnstipend i 1972—73 utgjorde kr. 90,— pr. måned (for 1976—77 kr. 100,— pr. måned). — — —»

Klagenemnda behandlet saken i møte 13. oktober 1977. Flertallet i nemnda holdt fast ved klageavgjørelsen av 3. desember 1975 og den begrunnelse som der var gitt; flertallet tilføyde:

«Flertallet vil videre vise til at bestemmelsen i kap. III, punkt 3.8 er en unntaksbestemmelse. Det fremgår at punkt 3 omhandler særlige

forhold som gjør at søker kan få borteboerstipend selv om han ikke har krav på det etter de alminnelige bestemmelser. Når det gjelder forståelsen av bestemmelsen i Orienteringen 1976—77 på dette punkt legger flertallet også vekt på at bestemmelsen er beholdt uendret etter at Klagenemnda hadde fortolket de tilsvarende bestemmelser i Orienteringen for 1974—75. Klagenemnda vil spesielt peke på at Klagenemndas avgjørelse den gang ble brakt inn for Styret som fant at det ikke kunne overprøve Klagenemndas vedtak. Styret har øyensynlig heller ikke funnet grunn til å endre bestemmelsen for påfølgende år.»

Mindretallet mente at A måtte ha krav på stipend, viste til det som var trukket fram i ombudsmannens brev av 22. juni 1977, og bemerket ellers:

«Mindretallet mener at klageren ikke har mottatt stønad fra Lånkassen i løpet av de 3 angjeldende år. Klageren skal dermed tildeles borteboerstipend etter kap. III, punkt 3.8. Grunnstipend som klageren ble tildelt for våren 1975, ble returnert til Lånkassen 30.01.76. Klageren var ikke klar over konsekvensene av å motta dette grunnstipend før behandlingen i Klagenemnda den 03.12.75 og meddelt klageren i brev av 13.1.76.»

Min avsluttende uttalelse av 7. mars 1978 var til fordel for A:

«Lånkassen kan neppe anses å ha en alminnelig plikt til å vurdere hva som fremtidig vil være lønnsomt for den enkelte utdannings søker, og så orientere søkerne herom. A's sak våren 1975 måtte imidlertid i denne sammenheng anses spesiell. Borteboerstipend ble som nevnt nektet under henvisning til tidligere innvilget grunnstipend. Dersom innvilgelse av grunnstipend for våren 1975 måtte regnes å få tilsvarende avgjørende betydning for A's muligheter til senere å få borteboerstipend, måtte dette gitt grunn til å varsle A. Han fikk først et slikt varsel da han 27. juni 1975 ble meddelt at borteboerstipend var avslått under henvisning til grunnstipendet han hadde fått i 1972. Etter at klagebehandlingen var avsluttet uten at A fikk medhold, returnerte han som nevnt grunnstipendet for våren 1975 til Lånkassen. Når A ikke hadde fått noe varsel, er det etter min mening klart urimelig at han er nektet borteboerstipend for undervisningsåret 1976—77 under henvisning til grunnstipend våren 1975. Lånkassen bør ta saken opp til ny behandling.»

I brev samme dag til Lånkassen viste jeg til at jeg ikke hadde funnet tilstrekkelig grunnlag for innvendinger mot Lånkassens generelle forståelse av forskriftene for 1976—77 avsnitt III 3.8, vilkåret om at søkeren ikke har mottatt «stønad fra Lånkassen» de tre siste år. Når nevnte vilkår tolkes så strengt som den aktuelle sak viste, kunne det imidlertid reises spørsmål om det harmonerte med hovedvilkåret om selvforsørgelse. Jeg ba derfor om at regelen måtte bli vurdert, eventuelt med sikte på en utforming som bedre dekker

formålet. — Samtidig underrettet jeg Kirke- og undervisningsdepartementet om saken, jfr. § 11 i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8), hvorefter ombudsmannen kan gi vedkommende departement underretning om mangler ved lover eller administrative forskrifter.

Lånkassens klagenemnd vedtok i møte 22. mai 1978 å tildele klageren borteboerstipend for 1976/77.

19.

Utleie av skolerom til Jehovas vitner.

(Sak 1228/77.)

En menighet av Jehovas vitner klaget 16. april 1977 til ombudsmannen over at den ikke hadde fått leie skolerom til møtevirksomhet.

Menigheten søkte i januar 1977 skolestyret om å få leie et større klasserom til møtevirksomhet fast to kvelder i uken, hvorav én kveld fortrinnsvis på søndag. Søknaden ble uten begrunnelse avslått av skolestyret 17. februar 1977 med 10 mot 4 stemmer. Menigheten kom tilbake til saken og anførte at den fryktet at «skolestyrets vedtak er tatt på grunnlag av mistillit til organisasjonen»; det ble redegjort for virksomheten på møtene. I møte 10. mars 1977 fastholdt skolestyret avslaget (med 8 mot 7 stemmer).

Under klagebehandlingen hos ombudsmannen ga skolestyret ny uttalelse 27. juni 1977 (med 8 mot 7 stemmer):

«Som det går fram av søknad har Jehovas Vitner ei menighet med 40—60 medlemmer, men dei er utan menighetshus for møteverksemda si. Dei søker så om å få leiga klasserom på ungdomsskulen to faste dagar i veka til møtesal. Dette finn ikkje skulestyret å kunne stetta. Det er ut frå det syn at flest mogleg skal få høve til å nytta rom her, då først og fremst til undervisning og fritidsverksemd. Men skal ei einskild menighet ha forrett til to faste kveldar i veka, vil det gå ut over andre føremål som og har bruk for rom. Ein viser her til at det er lite av høveleg rom for 40—60 personar. Skulestyret kan ikkje sjå at Jehovas Vitner vert diskriminert då heller ikkje noko anna religiøst samfunn eller lag driv møteverksemd to kveldar i veka på skulen.»

Til dette anførte menigheten at den ikke var foreholdt muligheten av å leie bare en gang i uken, og at stemmegivningen i skolestyret ellers tydet på at søknaden var avslått på prinsipielt grunnlag. Skoledirektøren uttalte i brev av 21. juli 1977 til departementet:

«Etter skoledirektørens mening bør Jehovas Vitner stilles likt med andre søkere til møtelokale på ungdomsskolen. 2 faste kvelder i uken er imidlertid i meste laget. Det er vel riktig slik som det blir hevdet av skolestyret at en så utstrakt fast møtevirksomhet kan gå

utover annen undervisning og fritidsvirksomhet. Vi mener Jehovas Vitner kan sende en ny søknad til skolestyret. Det kan da søkes om å få leie skolerom til en møtevirksomhet som ikke er så omfattende. Kanskje vil det være mulig å få leie skolerom en gang hver uke eller hver 14. dag. Skolelokalene er i første rekke bygget for undervisningsformål. Faste møtelokaler for religiøs virksomhet kan det være vanskelig å få plass til på skolen. Religiøs virksomhet bør kanskje helst foregå i lokaler utenfor skolens område. Alle som søker om å få leie lokaler bør imidlertid behandles likt. Ingen må stenges ute fra skolen av religiøse eller politiske grunner. Vi forutsetter da at den møtevirksomheten som foregår på skolen skjer i lovlige former. Virksomheten må ikke være i strid med norsk lov eller gjeldende ordensregler.»

Departementet henholdt seg til skoledirektørens uttalelse.

Menigheten søkte så 1. august 1977 skolestyret om å få leie rom en gang i uken. Med 7 mot 6 stemmer fattet skolestyret 1. september 1977 slikt vedtak:

«Skulestyret finn ikkje grunn for å endra tidlegare vedtak sjølv om søknaden no er mindre omfattande. Sivilombudsmann, departement og Skuledirektør har fått dei opplysningar og grunngjevingar som det er bede om. Skulestyret sine tidlegare vedtak skulle difor vera endelege.»

Mindretallet gikk inn for at menigheten skulle få leie.

Menigheten påklaget avslaget til ombudsmannen og fremholdt (brev 22. september 1977):

«Vi synes vi er blitt sterkt diskriminert i denne saken da det er helt klart at avslaget er gitt kun på et religiøst følelsesmessig grunnlag. Alle de praktiske vanskeligheter det måtte være forbundet med å leige ut klasserom til oss mener vi å ha løst for skolestyret ved alle de tillempninger vi har foreslått i våre skriv.

Den eneste vanskeligheten som vi kan se det nå gjenstår for å leige ut til oss og som vi ikke kan gjøre noe med er den som er nevnt i skolestyrets uttalelse av 28.6.77 om «at sosiale og etiske normer bør leggjast til grunn når ein vurderer kva verksemd som kan drivast med skulen som basis». Vi mener at en slik grunngivning er mot norsk lov og det samme gjelder da skolestyrets avslag. Vi må jo stille spørsmålet hvilke sosiale og etiske grunner det er for at Jehovas Vitner ikke kan få leie klasserom.»

Skolesjefen ga oppgave til ombudsmannen over de organisasjoner som leide rom ved barne- og ungdomsskolene og opplyste nærmere om bruken:

«Lista syner at skulane er sterkt utnytta etter skuletid, så sterkt at det av og til kan vera fare for at det går ut over reinhald m. v. Ein del ledig kapasitet må vi ha med ta ke på leigarar som ynskjer rom ein kveld (eller

over stuttare tidsrom) til spesielle arrangement.

Det går klart fram at undervisningsformål og sang/musikkaktivitetar blir prioritert, — det ligg då også mest i tråd med skulen sitt arbeid elles. F. t. får rett nok statskyrkja leiga rom til gudstenester. I — — — sentrum (med 5000 menneske) er det ikkje kyrkje, men planar er klare.

Kyrkja får difor leige rom i påvente av det nye kyrkiebygget for å byggja opp eit framtidig kyrkjelydsmiljø.

Vi har diverre sett ordet diskriminering brukt i denne saka.

Det vil gå tydeleg fram av lista at her er ikkje snakk om diskriminering. Vanleg fast møteverksemd har vi ikkje funne plass til i det heile. Diskriminering vil det vel difor først bli dersom Jehovas Vitner får leiga, og vi ev. må seia nei til andre religiøse/ikke religiøse organisasjonar.

Skulestyret har også tidlegare måtta seia nei til utleige, siste tilfellet galdt endåtil eit maskinskrivingskurs.»

I brev av 28. november 1977 til departementet uttalte jeg:

«Lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen § 10 nr. 4 første og annet ledd bestemmer:

«Skoleanlegga bør brukast til kulturelle og sosiale føremål utanom skoletida.

Etter retningsliner frå departementet fastset skolestyret, eventuelt et eige styre oppnemnt av kommunestyret, dei nærare reglar om utleige og utlån. Reglane skal fastsetjast slik at ingen blir utestengd av religiøse eller politiske grunnar.»

Så vidt skjønnes er det ikke i medhold av denne bestemmelse fastsatt nærmere retningslinjer for utleie av skolerom verken av departementet eller skolestyret. I motsatt fall bes dette opplyst. Imidlertid har departementet i tilknytning til lov av 10. april 1959 (nr. 1) om folkeskolen § 8 nr. 3 i rundskriv av 21. april 1964 fastsatt «Mønsterreglar for bruken av skolehus og kombinert skole/samfunnshus til føremål utanom skoletida». I reglens punkt 1 og 4 heter det:

«1. — — — Det er ein føresetnad at anlegget skal nyttast utanfor skoletida til møte, samkome, kino- og teaterframvisningar, foredrag, idrettstevlingar, trening m. m. — — —

4. Styret må syne toleranse ved utleige av rom og anlegg. Leige av møterom m. m. må t. d. vere tilgjengeleg for alle lovlege føremål, og ingen må stengjast ute av religiøse eller politiske grunnar. Partseigarar og organisasjonar kan ha eigen avtale om bruk av anlegget. Elles bør alle ha same rett til leige.»

Jeg legger etter dette til grunn at religiøse organisasjoner har samme rett til leie som verdslige organisasjoner, lag og tiltak, og videre at reglene ikke er til hinder for at det holdes vanlig møtevirksomhet i skoleanleggene i kommunen.

I skolestyrets begrunnelse av 27. juni 1977 for avslaget på søknaden fra Jehovas vitner er uttalt at det ikke kan ses at «skulane skal stetta eit behov for menighetshus for religiøse samfunn med fast utleige». Det heter vidare i uttalelsen:

«Når skulen sin føremålsparagraf har vorte nemnt, er det ut frå det generelle syn at også sosiale og etiske normer bør leggjast til grunn når ein vurderer kva verksemd som kan drivast med skulen som base.»

Jeg må på bakgrunn av de ovenfor nevnte regler be nærmere opplyst hva skolestyret legger i denne uttalelsen.

Det fremgår av skolesjefens brev av 14. oktober 1977 og den vedlagte liste at statskirken får leie rom til gudstjenester og at «Ungkyrkja» har forskjellige faste aktiviteter på ungdomsskolen. Det er således åpnet adgang for religiøs virksomhet ved skolene. Jeg må derfor også be om å få nærmere klarlagt hva som er grunnen til den forskjellige behandling, jfr. også skoledirektørens uttalelse 21. juli 1977 til departementet om at Jehovas vitner bør stilles likt med andre. At bruken av skolerom til gudstjenester er midlertidig, kan ikke uten videre anses avgjørende. Som det fremgår av brevet av 27. oktober 1977 fra Jehovas vitner til ombudsmannen, ønsker også denne organisasjon å leie bare inntil den kan skaffe eget lokale. Det bes om skolestyrets uttalelse til dette.

Ved skolestyrets vedtak i saken er det et gjennomgående trekk at de er truffet med knapt flertall. Jeg forstår det slik at plasshensyn ikke kan ha vært avgjørende ved vurderingen. At dette skulle være avgjørende, kan for øvrig heller ikke ses påberopt før i skolesjefens brev av 14. oktober 1977 til ombudsmannen. Jeg ber derfor klarlagt om det da skolestyret behandlet saken, sist 1. september 1977, var ledig klasserom som kunne leies ut fast en gang i uken. Dersom dette var tilfellet, ber jeg opplyst om skolestyret vil vurdere saken på nytt. Jeg peker i denne forbindelse på at enhver innvilgelse av søknad om leie av skolerom i og for seg kan tenkes å medføre at man senere må nekte andre leie av lokaler, uten at dette uten videre kan være avgjørende. Jeg viser også til at etter de opplysninger Jehovas vitner har gitt, synes ikke deres virksomhet å skille seg vesentlig fra annen virksomhet som drives på skolen.

Jeg ber opplyst hva som foretas.»

Ved brev av 31. januar 1978 fra departementet fikk jeg underretning om at skolestyret 19. januar 1978 med 7 mot 7 stemmer og med formannens dobbeltstemme hadde fattet slikt vedtak:

«Jehovas Vitner får leie eit klasserom ein gong pr. veke ut skuleåret 1977/78, i samråd med rektor ved ungdomsskulen. Ev. ny leige etter 1.8.78 må vurderast i samheng med alle andre søknader. Leigaren må dekkja alle faktiske utgifter ved leiga.»

20.

Fastsettelse av svakere karakter etter elevklage — klageinstansens kompetanse, meldingsfrist ved endring til skade.

(Sak 1149/78 og 21 E/78.)

En lærerskolestudent (A) klaget 3. oktober 1978 til ombudsmannen over at skolens klagenemnd ved ny sensur etter hennes klage satte norsk-karakteren ned fra godkjent til ikke godkjent. A hevdet at nemnda ikke hadde kompetanse til å endre karakteren til skade for klageren og at vedtaket derfor var ugyldig. Hun viste til bestemmelsene i § 34 annet ledd i forvaltningsloven av 10. februar 1967, etter lovendring 27. mai 1977 nr. 40, om at «vedtaket kan ikke endres til skade for klageren, med mindre dennes interesser finnes å måtte vike for omsynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser», og at melding om slik endring «må være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen».

Lærerutdanningsrådet hadde på sin side vist til § 4 i kgl. resolusjon 16. desember 1977 med forskrifter i henhold til forvaltningsloven § 28 tredje ledd, sammenholdt med forskrift om begrunnelse og klage med videre ved avgangseksamen i skoleslag under avdeling for allmennutdanning og avdeling for yrkesutdanning i Kirke- og undervisningsdepartementet, gitt med hjemmel i kgl. resolusjon 5. desember 1969. Etter § 5 i sistnevnte forskrift kan klageinstansen endre karakteren til gunst eller ugunst for eleven. Lærerutdanningsrådet hadde fremholdt at det ikke er satt noen tidsfrist for endring til skade for klageren.

I forskrifter (vedrørende forvaltningslovens anvendelse på eldre forskrifter m. v.) av 16. desember 1977 er fastsatt under bokstav a):

«Forskrifter gitt før 1. januar 1978 faller bort fra denne dag i den utstrekning bestemmelsene gir partene mindre partsrettigheter eller mindre rettssikkerhetsgarantier enn det som følger av endringsloven 27. mai 1977 nr. 40, såfremt bestemmelsene ikke kan opprettholdes med heimel i annen lovgivning.»

Paragraf 4 i kgl. resolusjon av 16. desember 1977 om «Forskrifter om unntak fra og særregler om retten til å påklage enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 28» lyder:

«Bedømmelse av prøve eller eksamen eller andre prestasjoner ved skole eller annen undervisningsinstitusjon eller ved særlige prøveorgan, kan bare påklages etter de særskilte forskrifter som er eller blir fastsatt.»

I brev 25. oktober 1978 ba jeg om Justisdepartementets uttalelse til spørsmålet om de tidligere fastsatte bestemmelser med hjemmel i kgl. resolusjon 5. desember 1969 om

klageinstansens kompetanse fortsatt gjelder, eller om kompetansespørsmålet nå reguleres av forvaltningsloven § 34 annet ledd.

Departementet viste til sin uttalelse ved en tidligere anledning:

«Justisdepartementet er enig med Kirke- og undervisningsdepartementet i at forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum, slik den lyder etter lovendring 27. mai 1977, ikke er til hinder for at klagenemndene kan sette klagerens karakter tilbake. Uttrykket «offentlig interesse» må oppfattes forholdsvis vidt. Hensynet til en riktig karakterfastsetting er etter Justisdepartementets mening en offentlig interesse som klagerens interesse i å få beholde den tidligere karakter, etter forholdene må vike for.

Denne løsning støttes av lovens forarbeider, idet meningen ikke var å gjøre noen særlig endring i den tidligere praksis (se Ot. prp. nr. 3 (1976—77) s. 96 sp. 2). Løsningen kan også bygges på forskrift om unntak fra og særregler om retten til å påklage enkeltvedtak (fastsatt ved kgl. resolusjon 16. desember 1977 del IX i medhold av forvaltningsloven § 28 tredje ledd) § 4, hvor det er fastsatt at bedømmelse av prøve eller eksamen m. v. bare kan påklages etter de særskilte forskrifter som «er eller blir fastsatt».

I brev 28. november 1978 til Kirke- og undervisningsdepartementet meddelte jeg at jeg ikke hadde innvendinger mot Justisdepartementets standpunkt. Til klagerens anførsel om at fristen for å endre karakteren til skade var oversittet, jfr. forvaltningsloven § 34 annet ledd fjerde punktum, bemerket jeg i samme brev:

«Hvis det bygges på at bestemmelsen i forvaltningsloven § 34 annet ledd om hensynet til «offentlige interesser» er hjemmelen for endring til skade i karaktersaker, antar jeg at fristbestemmelsen der også må gjelde.

Det kan spørres om forskrifter om unntak fra og særregler om retten til å påklage enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 28 (fastsatt ved kgl. resolusjon 16. desember 1977 del IX i medhold av forvaltningsloven § 28 tredje ledd) § 4, hvor det er fastsatt at bedømmelse av prøve eller eksamen m. v. bare kan påklages etter de særskilte forskrifter som «er eller blir fastsatt», kan gi den tilstrekkelige hjemmel for at fristbestemmelsen i forvaltningsloven § 34 annet ledd ikke får anvendelse. Det forhold at nevnte forskrifter ikke hadde noen bestemmelse om meldingsfrist, kan imidlertid ikke uten videre være avgjørende. Fastsettelsen av 3-månedersfristen i forvaltningsloven § 34 annet ledd ved lovendringen 27. mai 1977 nr. 40 var ment å innebære en endring i forhold til tidligere praksis. At hensynet til klageren, som ligger bak denne bestemmelsen, skulle stille seg annerledes i karaktersaker enn i andre saker, kan ikke ses. Jeg viser i denne forbindelse dessuten til forvaltningsloven § 28 tredje ledd annet punktum hvorav fremgår at forskrift om klage regler «som ellers vesentlig endrer reglene til skade for partsinteresser, kan bare gis når tungtveiende grunner taler for det». Også på denne bak-

grunn kan det reises spørsmål om omhandlede forskrifter kan sette til side fristbestemmelsen i forvaltningsloven § 34 annet ledd.»

Jeg sluttet brevet med å uttale at fristspørsmålet under enhver omstendighet var så tvilsomt at karakteren ikke burde vært satt ned etter 3-månedersfristen utløp.

Under henvisning til § 11 i lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen ga jeg samtidig Kirke- og undervisningsdepartementet underretning om at regelverket etter min oppfatning trenger klargjøring når det gjelder fristspørsmålet. Jeg ga uttrykk for at det bør fastsettes en frist for adgangen til å sette karakteren ned.

21.

Tvangsinnleggelse i psykiatrisk sykehus — krav til forutgående legeundersøkelse, vilkår for innleggelse.
(Sak 1026/76.)

A klaget 12. oktober 1976 til ombudsmannen over tvangsinnleggelse i psykiatrisk sykehus. Klagen gjaldt både saksbehandlingen og lovens materielle vilkår for innleggelse og tilbakeholdelse i sykehuset.

Bakgrunnen for saken var følgende:

A ble 29. juni 1976 innlagt i psykiatrisk sykehus etter § 5 i lov av 28. april 1961 (nr. 2) om psykisk helsevern. Innleggelsen skjedde etter begjæring 25. juni 1976 fra politikammeret. Distriktslegen hadde allerede 6. mai 1976 søkt om plass for henne ved sykehuset med politiet som tutor. I denne søknaden var vist til «personlig kontakt» med A, senest 5. mai 1976. Som diagnose var oppgitt «psychosis paranoides». Bakgrunnen for ønsket om innleggelse var en rekke politianmeldelser mot A fra naboer for ærekrenkelser og forstyrrelse av den alminnelige ro og orden. Forholdet til naboene hadde sitt utspring i en gammel vei/grensetvist. Tvisten var behandlet av domstolene og endte med at A i 1974 fikk medhold i lagmannsretten, men det ble ikke ro om saken. — Distriktslegen fremholdt i brevet av 6. mai 1976 til sykehuset:

«Det er mulig at grunnlaget for hennes paranoide tilstand er reell og at hun kan være behandlet urettferdig, men det kan ikke jeg bedømme. I hvertfall mener hun at kommunen har begått selvtækt ved ekspropriasjon av en del av hennes eiendom. Hun har engasjert diverse jurister som i tur og orden har trukket seg ut av saken. Den har for henne fått større og større dimensjoner. Hun mener at kommunen «kjøper opp» motstandere mot henne, slik at kommunen ved hjelp av politi og rettsvesen og leger og naboer har lagt opp et komplott mot henne. Disse forestillinger er meget massive og hun er blitt stadig mer aggressiv.

Det er særlig naboene det går ut over, og politiet har i løpet av det siste år mottatt tallrike klager og anmeldelser fra naboer som

føler seg trakassert av henne. Dette følges av motanmeldelser fra hennes side. Hun bruker grov munn og høy stemme, kan følge naboene inn i portrommene og nesten helt inn i huset. Hun har også kommet med trusler, men så vidt jeg vet har hun aldri gått til håndgripligheter. Hun er ikke mottagelig for motforestillinger i noen form.

Jeg har hatt et visst press, særlig fra naboenes side, for at noe må gjøres, og jeg har også regelmessig hatt kontakt med politiet. Jeg har vurdert behovet for innleggelse etter lov om psykisk helsevern § 5, annet ledd, og har ikke funnet at de stilte betingelser var til stede. Hennes paranoide forestillinger som er rettet mot samfunnet som helhet ville kunne styrkes ytterligere, dersom hun skulle legges inn og så måtte utskrives etter kort tid fordi vilkårene ikke er tilfredsstillende.

I den senere tid er det imidlertid kommet inn meldinger som tyder på at hun er til vesentlig fare for andres helse. Det gjelder særlig en eldre kvinne i nabolaget som er sykkelig, trolig av hjertesykdom, og som blir meget uvel og dårlig av pasientens skjenneokter, slik at hun må gå tilsengs. Også en annen yngre kvinne, skal være blitt syk av dette. Det er inngitt politianmeldelser på disse forhold. I tillegg må en se på den psykiske påkjenning det er for naboenes stadig å bli fulgt av hennes skjønning. Jeg finner derfor at betingelsene i lovens § 5, annet ledd nå er tilstede.»

Etter en personlig samtale med A 24. juni 1976 skrev distriktslegen 25. juni 1976 på nytt til sykehuset og ba om innleggelse.

A ble hentet i sitt hjem 29. juni 1976 med bistand av politiet. Hun motsatte seg innleggelse.

I brev av 30. juni 1976 klaget A til kontrollkommisjonen over innleggelsen. Også sønnen klaget til kontrollkommisjonen samme dag og hevdet at moren ikke hadde noe på sykehuset å gjøre. Saken ble behandlet av kontrollkommisjonen i ekstraordinært møte 1. juli 1976. Fra kontrollkommisjonens møtebok hitsettes:

«Kommisjonen finner etter de fremlagte medisinske data, overlegens muntlige redegjørelse, A's forklaring og de fremlagte dokumenter, at hun har en alvorlig sinnslidelse som betinger opphold i psykiatrisk sykehus. Da kommisjonen forstår at A's mann som følge av hustruens innleggelse har mønstret av skip i utenriks fart og er på veg hjem, vil kommisjonen anmode ham om å møte i dennes neste møte 13 ds. A blir å beholde i sykehuset inntil nevnte møte da kommisjonen vil ta standpunkt til hvorvidt innleggelsen bør fastholdes på ubestemt tid. I en uttalelse til assistentlegen har A etter å ha forlatt møtesalen gitt uttrykk for at hun samtykker i å bli på sykehuset frem til nevnte datum.»

Etter vedtak av kontrollkommisjonen i møte 13. juli 1976 ble A utskrevet, jfr. møteprotokollen:

«— — — Overlegen meddelte at patienten under oppholdet ikke hadde vist så utpregede

psykotiske trekk at det var betenkelig å utskrive henne straks om hun uttalte ønske om dette. Han rådet henne til å komme vekk fra forholdene på bostedet, noe hun erklærte seg enig i.

Kommisjonen erklærte seg enig i overlegens standpunkt. — — —»

Kontrollkommisjonen meddelte 15. april 1977 til ombudsmannen at kommisjonen i møtet 1. juli 1976 fant at de formelle betingelser for innleggelse var til stede idet det forelå begjæring datert 25. juni 1976 fra distriktslegen om innleggelse, med henvisning til at klageren etter hans mening led av en alvorlig sinnslidelse som betinget innleggelse etter § 5 i loven om psykisk helsevern, og tutorerklæring fra politikammeret samme dag. Kontrollkommisjonen fremholdt:

«— — — Under møtet, hvor mottakende lege, behandlende overlege og klageren var til stede, ble opplyst, noe som også fremgår av dokumentene, at distriktslegen hadde jevnlig kontakt med klageren i tidsrommet mai 1975 til innleggelsen i juni 1976 og at han 24. samme måned hadde hatt en personlig samtale med klageren. Kommisjonen forsto uttrykket «samtale» slik at det i dette lå vanlig undersøkelse av klageren på linje med distriktslegens flere forangående personlige kontakter med denne. — — —»

Kommisjonen fant etter foranstående at klageren ved innleggelsen i sykehuset måtte sies å være undersøkt innenfor tidsfristen (30 dager) som fastsatt i forskriftene om opptakelse i og utskriving av psykisk helsevern m. v., jfr. kgl. res. av 16.6.1961 med senere endringer. I samme forbindelse nevnes at kommisjonen ikke ubetinget kan tiltre anførselen i Ombudsmannens brev om at distriktslegens erklæring om klagerens tilstand for en stor del må antas å bygge på opplysninger mottatt fra andre. Det var under kommisjonens første møte 1.7.1976 på det rene at distriktslegen i flere tilfeller hadde kontaktet klageren etter anmodning av politimyndighetene, som fant hennes forhold overfor såvel naboer som offentlige myndigheter meget foruroligende. Distriktslegen kan således vanskelig sies å ha hatt sine iakttagelser om klagerens forhold ensidig fra andre. — — —»

Om grunnlaget for innleggelsen bemerket kontrollkommisjonen ellers:

«Kommisjonen fant etter gitte opplysninger på møtet 1.7.1976 at overlegen med sitt mangeårige kjennskap til klageren hadde vurdert situasjonen slik at innleggelse var best for såvel klageren selv som ut fra hensyn til den offentlige orden. Det var ut fra dette ikke grunn for Kontrollkommisjonen til å gå nærmere inn på om klagerens forhold representerte en vesentlig fare fysisk eller psykisk for andre. — — —»

Til Ombudsmannens anmodning om sådan uttalelse som klagen forøvrig måtte gi grunn til, vil kommisjonen nevne at den for sitt vedkommende under møtet 1.7.1976 ikke fant det

tvilsomt at forholdene tilsa at klagerens sinnstilstand ble klargjort ved en foreløbig innleggelse på sykehuset.»

I tilknytning til uttalelsen fra kontrollkommissjonen fremholdt overlegen ved sykehuset i brev av 20. april 1977 til ombudsmannen:

«Jeg har kjent ovennevnte pasient i ca. 18 år, og fra den tid hun bodde i — — —.

Etterhvert ble hun tiltagende nervøs, noe som ble meget godt kjent på byen, og som er nevnt utførlig i journalen, som Stortingets ombudsmann for forvaltningen har. Dette førte til at hun etterhvert ble meget besværlig for en rekke mennesker, først og fremst for den offentlige administrasjon. — — — Hun var gang på gang i kontakt med distriktslegen, fordi politiet, når de gjentatte ganger fikk henvendelser og nærmest anmeldelser på henne, henvendte seg til distriktslegen. Distriktslegen og jeg konfererte gjentatte ganger om henne, og jeg tilrådet ambulans psykiatrisk vurdering, noe som ikke lot seg gjennomføre på en skikkelig måte i praksis, fordi hun ikke var med på det.

Etterhvert ble forholdet til naboene ytterligere tilspisset, spesielt oppsto den hendelsen som er nevnt i journalen, der hun antastet en sykkelig nabo kraftig. Denne sykelige naboen måtte da søke tilflukt i en brakke og beskyttes av anleggsarbeidere. Vi følte oss ikke trygge på at slike episoder ikke skulle gjenopstå, og det ble bestemt, ut fra nøye vurdering, at hun skulle legges inn til en vurdering og event. behandling, og man fant at man her ville benytte § 5. En kunne vel også brukt § 3, og det hadde vel kanskje vært noe riktigere.

Under sykehusoppholdet hadde en en rekke samtaler med sønnen, svigerdatteren og også flere samtaler med mannen, og vår pasient bestemte seg for å flytte bort fra hjemmet, i første omgang til sønnen. En mente da at det ikke var noen fare ved å skrive henne ut, idet hennes sykelige tanker nærmest utelukkende var opptatt av forholdene i og omkring familiens eiendom.»

Om sin befattning med innleggelsen uttalte distriktslegen 14. juni 1977:

«Min undersøkelse 25. juni 1976 besto i at jeg oppsøkte A i hennes bopel. Hun var hjemme, men ytterdøren var låst. Da hun hørte hvem det var, nektet hun å låse opp. Isteden gikk hun ut på kjøkkenet hvor hun med hyppige og korte mellomrom åpnet vinduet for å si sin mening. Det var på denne måten samtalen fant sted, og den varte i 15—20 minutter. Av det som ble sagt i dette tidsrommet, kunne jeg klart og entydig slutte meg til at A var inne i en psykose (alvorlig sinnslidelse) med paranoid preg, og at hun ville ha behov for innleggelse til behandling.

Hennes sinnstilstand forut for innleggelsen var etter min mening så klart psykotisk, at jeg fant ytterligere undersøkelser unødvendig for å få den klarlagt. Det som trengtes, var innleggelse etter § 5. Etter dette vil jeg hevde at min undersøkelse tilfredsstilte lovens krav og at min søknad om innleggelse etter § 5 var berettiget.»

I brev av 3. januar 1978 tilføyde distriktslegen:

«Under punkt 1, Bakgrunnen anfører A at det var hennes «standpunkt og oppførsel i denne naboavstanden som er oppfattet som «paranoid» og utgjør det eneste grunnlag for tvangsinnleggelsen». Dette er feil. Det var hennes generelle tilstand på undersøkelsestid, uansett bakenforliggende forhold som var lagt til grunn for bedømmelsen av hennes psykiske tilstand før innleggelsen.»

Kontrollkommissjonen opplyste i brev 1. juli 1977 at kommisjonen ved innleggelsen var klar over at A's barn motsatte seg innleggelsen. Videre ble uttalt:

«Til Ombudsmannens anførsel om at hensynet til den offentlige orden ikke kan antas å være tilstrekkelig for innleggelse etter § 5, 2. ledd, finner kommisjonen å burde nevne at A's forhold overfor andre, herunder særlig naboene, etter det opplyste måtte sies å være av langt alvorligere karakter enn det som vanlig rubriseres under den offentlige orden. — — —»

Ved kgl. resolusjon 16. juni 1961 (endret 1. februar 1971) om opptakelse i og utskrivning av psykisk helsevern m. m. er fastsatt under nr. 2. a):

«Begjæring om innleggelse av sinnslidende uten eget samtykke skal være bilagt skriftlige opplysninger fra lege som har rett til å utøve legevirksomhet i Norge. Turnuskandidater under tjeneste i distrikt kan utferdige slik legeerklæring. Opplysningene skal være basert på personlig undersøkelse av den syke, og undersøkelsen skal ikke ligge lenger tilbake enn 30 dager før pasienten mottas i sykehuset.

Dersom legen er spesialist i psykiatri, kan hans opplysninger godtas som grunnlag for innleggelse selv om det gjelder sykehus hvor han er ansatt. Dog kan overlegen ikke innlegge i det sykehus (den avdeling) hvor han er ansatt.

Opplysningene skal være tilstrekkelig utførlige til at sykehusets overlege kan avgjøre om vilkårene for innleggelse er til stede, og avsluttes med legens vurdering — på grunnlag av den personlige undersøkelse (dato anføres) — av nødvendigheten av innleggelse i vedkommende sykehus/klinikk uten pasientens eget samtykke i medhold av lov om psykisk helsevern § 3, resp. § 5.

Når det gjelder opplysninger som legen har mottatt om den syke, skal meddelerens navn og forhold til den syke anføres, og opplysningene skal være tydelig atskilt fra legens egne iakttagelser. Den som har begjært innleggelsen, skal — om han ikke er meddeleren — ha kjennskap til opplysningene.»

Om forholdet til forskriftene bemerket jeg i avsluttende uttalelse 21. mars 1978:

«I denne saken er det for det første spørsmål om distriktslegens personlige samtale med A 24. juni 1976 tilfredsstiller kravet om per-

sonlig undersøkelse etter forskriftene. Det må være klart at forskriftene tar sikte på undersøkelser under andre omstendigheter enn i nærværende sak, hvor A nektet å slippe distriktslegen inn i sin bolig, og hans oppfatning av hennes tilstand var basert på hva hun sa i forbindelse med at hun med jevne mellomrom åpnet vinduet for å uttrykke sin mening. Jeg har vanskelig for å se at en samtale under slike forhold kan være en «personlig undersøkelse». — Distriktslegen har fremholdt at han etter A's utsagn klart og entydig kunne slutte at hun var inne i en psykose (med paranoid preg), og har reist spørsmål om hvilke tilleggsundersøkelser som i tilfelle skulle vært foretatt. Uansett hvorledes man ser på spørsmålet om omhandlede samtale kunne anses som en personlig undersøkelse etter forskriftene, har jeg etter dette ikke grunnlag for å anta at forholdet kan ha hatt betydning for vedtaket om innleggelse. Jeg tilføyer at det vanskelig kan sies noe på at kontrollkommissjonen oppfattet henvisningen til «personlig samtale» i distriktslegens brev av 25. juni 1976 dithen at kravet til personlig undersøkelse måtte være oppfylt.

Etter forskriftene skal legens undersøkelse ligge innenfor de siste 30 dager før innleggelsen, og opplysningene fra legen skal være så utførlige at sykehusets overlege kan avgjøre om vilkårene for innleggelse er til stede. Den detaljerte fremstilling av A's atferd og tilstand er datert 6. mai 1976, dvs. nærmere 2 måneder før innleggelsen. I brevet av 25. juni 1976 uttalte distriktslegen at han fant hennes tilstand «helt uforandret». Det kunne da ut fra forskriftene neppe være nødvendig å gjenta opplysningene i brevet av 6. mai 1976. Noe annet er at det vil kunne ha betydning for vurderingen av realiteten i saken om de forhold det er vist til i en innleggessøknad, ligger noe tilbake i tiden.

I distriktslegens søknad av 6. mai 1976 er i stor utstrekning vist til opplysninger som må være mottatt fra andre, så vidt skjønnes særlig fra politiet. Etter forskriftene kunne det nok vært grunn til å holde disse opplysningene noe bedre atskilt fra legens egne iakttagelser, jfr. særlig fjerde avsnitt på s. 2 i brevet, hvor det i umiddelbar tilknytning til gjengivelse av meldinger om klagerens opptreden den forutgående tid anføres: «Jeg finner derfor at betingelsene i lovens § 5, annet ledd nå er til stede.»

Om de materielle vilkår for innleggelse uttalte jeg:

«A's nærmeste satte seg imot innleggelse, jfr. bl. a. datterens opptreden i forbindelse med avhenting og sønnens klage av 30. juni 1976. Også kontrollkommissjonen var klar over at klagerens barn motsatte seg innleggelse. Som hjemmel for innleggelsen ble ut fra dette brukt lov om psykisk helsevern § 5 første og annet ledd som lyder:

«Den som har en alvorlig sinnslidelse kan innlegges i sykehus uten eget samtykke hvis hans nærmeste eller offentlig myndighet begjærer det, og sykehusets overlege finner at det er til beste for den syke selv eller nødvendig for den offentlige orden eller for å avverge en vesentlig fare for andres liv og helse.

Ingen kan innlegges etter første ledd hvis hans nærmeste setter seg imot det, med mindre overlegen finner at innleggelse på grunn av den sykes sinnstilstand er nødvendig for å hindre at han lider overløst eller at utsikt til helbredelse eller vesentlig bedring forspilles, eller at den syke er til vesentlig fare for seg selv eller andre.»

A har bestridt at hun har hatt noen «alvorlig sinnslidelse»; hun har hevdet at nærmere kjennskap til nabotvisten viser at hennes standpunkt og oppførsel i denne sak langt fra er av paranoid karakter. Det er anført at verken distriktslegen, overlegen eller kontrollkommissjonen har hatt tilstrekkelig grunnlag for å kunne hevde at det forelå noen alvorlig sinnslidelse på innleggelsestidspunktet, selv om det ikke bestrides at naboforholdene har vært en psykisk påkjenning både for A og hennes naboer. — Etter det som er kommet fram under klagebehandlingen for ombudsmannen, synes så vel distriktslegens som overlegens standpunkt å være bygd på kjennskap til klageren og hennes tvistigheter med naboene og en vurdering av hennes generelle tilstand på innleggelsestiden. De medisinske vurderinger som er foretatt kan ombudsmannen ikke overprøve.

Paragraf 5 annet ledd i loven om psykisk helsevern inneholder tilleggsvilkår hvor vedkommendes nærmeste setter seg imot innleggelse, som her. Innleggelse etter § 5 kan da bare skje når overlegen finner «at innleggelse på grunn av den sykes sinnstilstand er nødvendig for å hindre at han lider overløst eller at utsikt til helbredelse eller vesentlig bedring forspilles, eller at den syke er til vesentlig fare for seg selv eller andre». Kontrollkommissjonens henvisning til at innleggelse «var best» for klageren selv, kan ikke være tilstrekkelig til oppfyllelse av førstnevnte alternativ og er vel for øvrig heller ikke ment slik.

Etter det som foreligger var det hensynet til naboene som primært motiverte innleggelse mot de nærmestes vilje. Vilkåret for innleggelse i slike tilfelle er etter bestemmelsen at den syke er til «vesentlig fare» for andre. — Hensynet til «den offentlige orden» kan ikke begrunne innleggelse etter § 5 annet ledd i lov om psykisk helsevern. I den forbindelse har kontrollkommissjonen i brev av 1. juli 1977 bemerket at klagerens forhold overfor andre, særlig naboene, måtte sies å være av langt alvorligere karakter enn det som vanligvis rubriseres under den offentlige orden. — Jeg går nedenfor gjennom det som foreligger til underbyggelse av distriktslegens og overlegens oppfatning om at A var til vesentlig fare for andre.

I distriktslegens søknad av 6. mai 1976 er nevnt at A, etter det han kjente til, aldri hadde gått til håndgripeligheter. Anførselen om at det var kommet melding som tydet på at hun var til «vesentlig fare for andres helse», var underbygd med at en eldre, sykkelig kvinne i nabolaget var blitt uvel og dårlig av klagerens skjennetokter, og at også en yngre kvinne skulle være blitt syk av dette. Overlegen har i sin uttalelse av 20. april 1977 spesielt vist til en hendelse der A «antastet en sykkelig nabo kraftig». Det siste som foreligger om den eldre sykelige naboen, er en politiforklaring datert 3. mars 1976, så vidt skjønnes om den episode

overlegen har henvist til. Det som der skal ha skjedd, var at A kom springende etter den eldre kvinnen og dennes datter og skjelte dem ut på en slik måte at de ikke orket å høre mer og søkte tilflukt på kontoret til en bedrift. Det er opplyst at den eldre kvinnen fikk hjerte-bank og lider av høyt blodtrykk. For så vidt gjelder den yngre kvinnen, er opplyst i politi-forklaring 21. februar 1976 av vedkommendes mann at hun var blitt nervøs av naboforholdet, og at han var redd det snart kom så langt at hustruen måtte til lege for å få nervetabletter. Av politidokumentene fremgår for øvrig at det så sent som i juni 1976 kom klager til politiet over sjikane og bråk fra A, uten at det av politirapport av 16. juni 1976 kommer fram opplysninger om annet enn fredsforstyrrende oppførsel.

Jeg kan ikke se at det som her foreligger og det som ellers er opplyst i saken, fyllestgjørende kan underbygge at A var til vesentlig fare for sine naboer, eller enkelte av dem, ved innleggelsen. At man er til sjenanse for eller til og med svært plagsom for andre kan ikke tilfredsstillende vilkåret om «vesentlig fare» i nevnte lovbestemmelse. Jeg viser i denne forbindelse også til at de forhold som distrikts-legen og overlegen har vist til, lå nærmere fire måneder forut for innleggelsen. Som påpekt på i brev herfra 16. mars 1977 til kontrollkommisjonen, er det heller ikke helt god sammenheng mellom det forhold at A anses å representere en vesentlig helsefare for andre, og at hun først ble innlagt nærmere to måneder etter distriktslegens anmodning om innleggelse. Jeg har for øvrig festet meg ved det som er opplyst i notat 2. juli 1976 fra kontrollkommisjonens formann om at overlegen i forbindelse med permisjonssøknad for A skal ha uttalt at «pasienten på ingen måte kan sies å være farlig for sine omgivelser».

Jeg må etter dette konkludere med at det ikke er tilstrekkelig godtgjort at vilkårene for innleggelse etter § 5 annet ledd i lov om psykisk helsevern var oppfylt, og at det således må sies å være begått urett mot A. Jeg har for øvrig merket meg overlegens anførsel i brev av 20. april 1977 om at det kanskje hadde vært riktigere å benytte § 3 i lov om psykisk helsevern. Forholdet til denne bestemmelse går jeg imidlertid ikke nærmere inn på.

I tilknytning til det som her er uttalt, vil jeg også gi uttrykk for at kontrollkommisjonens møteprotokoller og særlig det som er anført i de uttalelser kommisjonen har gitt i forbindelse med klagebehandlingen for ombudsmannen, etterlater tvil om kommisjonens lovforståelse. Jeg nøyer meg her med å vise til det som er anført fra kommisjonens side om hensynet til den offentlige orden og de nærmere betingelser for innleggelse etter § 5 annet ledd i loven om psykisk helsevern.»

22.

Rutine ved melding til og innen trygdeetaten om klagers død.
(Sak 971/76.)

En klagesak for ombudsmannen gjaldt et tilfelle hvor Trygderetten hadde truffet avgjørelse og sendt melding om sin avgjørelse flere år etter at vedkommende var avgått ved

døden. Jeg tok spørsmålet om underretning om dødsfall opp på generelt grunnlag med Rikstrygdeverket og ba om en orientering om gjeldende ordning. Videre ba jeg opplyst om det var overveid tiltak for å sikre at melding om dødsfall når fram til de aktuelle trygdeinstanser.

Det fremgikk av Rikstrygdeverkets opplysninger at trygdekontorene i rundskriv var pålagt å melde fra om en ankende parts dødsfall til den instans som hadde ankesaken til behandling. Rikstrygdeverket var klar over at denne meldetjenesten kunne svikte og ville vurdere nærmere hva som kunne gjøres for å få sikrere rutiner.

Rikstrygdeverket ga deretter 30. juni 1978 følgende redegjørelse:

«Det er nå under trykking en tilføyelse i Rikstrygdeverkets rundskriv 09-00 om folke-trygdlovens kapittel 9 — gravferdshjelp. Ved denne tilføyelse pålegges trygdekontoret, i forbindelse med behandling av krav om gravferdshjelp, å undersøke om det fra avdøde foreligger krav om trygdeytelser som ennå ikke er ferdigbehandlet eller om det foreligger anke som ennå ikke er avgjort. Trygdekontoret pålegges i så fall straks å underrette alle aktuelle instanser.

Angående Rikstrygdeverkets anførsel i brev av 9. mai 1977 om å ta inn på blanketten for krav om gravferdshjelp spørsmål om kravfremsetteren har kjennskap til om avdøde hadde en ankesak gående, kan det opplyses at vi ut fra nærmere vurderinger ikke har funnet dette hensiktsmessig. Dette beror dels på at vi tror det vil bringe relativt dårlige og usikre resultater, og dels av hensyn til målgruppen for disse blankettene. Kravblankettene for gravferdshjelp blir ofte fylt ut av de etterlatte nær innpå dødsfallet. De etterlatte er da ofte opprevet og sorgtynt, og vi finner det uriktig å belaste dem med spørsmål av denne art.

For å forsøke å bedre de interne meldingsrutiner har Rikstrygdeverket laget et utkast til en journal hvor det kan merkes av hvilke instanser trygdekontoret har sendt meldinger om dødsfallet videre til, m. m. Utkastet har vært ute til høring i fem trygdekontorer, og de har kommet med en del merknader som Rikstrygdeverket må vurdere nærmere. — —»

Jeg har bedt om underretning om det endelige resultat.

23.

Folketannrøkta — rett til fri behandling ved manglende tannlegekapasitet.
(Sak 4 E/77.)

En klagesak for ombudsmannen gjaldt spørsmål om betaling for tannbehandling for fritt klientel (barn og ungdom 6—18 år) som ikke er kommet med i den systematiske oppbygging av behandlingen i folketannrøkta etter lov av 28. juli 1949 nr. 10. I slike tilfelle

ytes en reduksjon i takstene på 50 prosent etter «Takster for behandling i folketannrøkta», fastsatt av Sosialdepartementet.

Klageren, som var født i 1957, hadde ikke vært innkalt til undersøkelse på tre år da hun selv kontaktet folketannrøktas klinikk på hjemstedet. Deretter ble hun innkalt til behandling, som ble påbegynt før fylte 18 år. Hun fikk 50 prosent reduksjon i taksten og klaget til ombudsmannen over ikke å ha fått fri behandling. Av uttalelse fra fylkestannlegen fremgikk at manglende behandlingstilbud på grunn av ledighet i en av distriktets 5 distriktstannlegestillinger var årsak til at årsklassen 1957 ikke kunne få fri tannbehandling innen rammen av tid avsatt for fri behandling. Følgelig var det bare mulighet for å behandle klageren og de øvrige i hennes årsklasse i behandlingstiden for betalende klientel, mot halv pris slik Sosialdepartementet hadde fastsatt.

Saken foranlediget en henvendelse til Sosialdepartementet angående det frie klientels rettigheter i slike saker. I brev 22. februar 1977 skrev jeg således til departementet:

«Den aktuelle bestemmelse i departementets takster lyder:

«Fritt klientel (mellom 6—18 år) som ikke er kommet med i den systematiske oppbygging av behandlingen får en reduksjon i takstene på 50 pst.»

Retten til fri behandling etter folketannrøktloven tilkommer således bare den som fra fylte 6 år er undergitt systematisk behandling etter lovens ordning. Er man ikke kommet med i ordningen fra fylte 6 år, eller er det senere ikke fulgt opp med årlig kontroll, kan man således ikke kreve fri behandling. Jeg har gått ut fra at departementets bestemmelse må forstås slik at dette gjelder også hvor årsaken er manglende behandlingstilbud og pasienten selv ikke kan bebreides.

Så vidt skjønnes må denne regel være fastsatt ut fra økonomiske hensyn, idet behandlingen i slike tilfelle kan bli meget omfattende og kostbar.

Det kan imidlertid spørres om det er rimelig at manglende behandlingstilbud også skal medføre at pasienten mister retten til fri behandling når behandling senere blir foretatt. Også for pasienten vil det bety en belastning om en slik behandling blir kostbar på grunn av manglende behandling tidligere.

Jeg vil videre vise til lov om folketannrøkt, som i § 13 første og annet punktum bestemmer:

«Adgang til fri behandling i folketannrøkta har alle personer, som etter § 1 går inn under det frie klientel, når de bor i vedkommende distrikt og møter til behandling etter tannlegens bestemmelse. De som uten rimelig grunn unnlater å møte til behandling, mister retten til fri behandling.»

Retten til fri behandling bortfaller således dersom vedkommende unnlater å møte til behandling etter tannlegens bestemmelse. Der-

imot synes ikke å følge av loven at retten til fri behandling også skal bortfalle hvor bemanningssituasjonen har medført at pasienten i en tid ikke har kunnet få systematisk behandling.»

Sosialdepartementet redegjorde 31. august 1977 for gjennomføringen av folketannrøkta. Det ble understreket at den frie behandling forutsetter innkalling fra folketannrøkta i samsvar med prinsippet for systematisk tannbehandling (suksessiv innkalling og ferdigbehandling av årsklassene 6 til 18 år med start for hvert behandlingsår i laveste årsklasse). Departementet opplyste at det tidligere hadde vært vanskelig å få tilsatt nødvendig tannlegehjelp, spesielt i enkelte distrikter i Nord-Norge, men at situasjonen nå var endret med rimelig tilgang på søkere til distriktstannlegestillinger også i Nord-Norge. Likevel kunne det ikke ses bort fra at det fra tid til annen vil kunne inntreffe svikt i den systematiske innkalling av fritt klientel, slik at enkelte årskull vil måtte utstå. Departementet fremholdt:

«Når kapasitetsbegrensninger oppstår, for eksempel som følge av at folketannrøktas personellsituasjon i et tidsrom er svakere enn forutsatt i den godkjente planen for distriktet, eller at behandlingsbehovet hos det frie klientelet er vesentlig høyere, vil folketannrøkta ikke kunne innkalle og ferdigbehandle alle årsklassene opp til 18 år innenfor den tiden som står til disposisjon. De barna som hører til årsklasser som ikke blir innkalt, mister adgangen til fri behandling i det aktuelle behandlingsåret. Dersom arbeidssituasjonen i neste eller senere behandlingsår tillater det, er praksis ofte at disse barna igjen blir innkalt og ferdigbehandlet som fritt klientel.

Etter Sosialdepartementets oppfatning gir lov nr. 10 av 28. juli 1949 ingen rett for barn i alder 6 til 18 år til å bli innkalt til fri offentlig tannrøkt eller til å få dekket alle utgifter til tannbehandling som de selv ønsker. Det er derimot innført en adgang til slik behandling så langt planene og kapasiteten rekker.

Dette har vært klart forutsatt ved lovforberedelsen og har senere vært sikker praksis,

Departementet nevner at den uttrykkelig lovbestemte sanksjon for forsømmelse av fram møte etter innkalling, er tatt med i loven fordi «utan slikt fram møte vil det bli uråd å gjennomføra systematisk tannrøkt» (Innst. O. XIII. (1949) side 5). Dette er en bestemmelse som har vært praktisk og nødvendig for folketannrøktas innføring. Departementet har aldri lagt til grunn at man av dette motsetningsvis kan slutte at alle i de aktuelle aldersgrupper har rett til fri behandling.»

I avsluttende brev 31. januar 1978 til Sosialdepartementet bemerket jeg:

«Lov av 28. juli 1949 nr. 10 om folketannrøkt gir først og fremst regler om organiseringen og oppbyggingen av folketannrøkta.

Men jeg forstår loven slik at den også tar sikte på å regulere rettigheter og plikter for det klientel som folketannrøktordningen skal betjene.

Når således fylkestinget har truffet vedtak om å innføre folketannrøkt i et distrikt og vedtaket er iverksatt ved beslutning av Kongen (jfr. lovens § 16 første og tredje ledd), kan jeg vanskelig forstå loven annerledes enn at den fastsetter at barn og ungdom fra 6—18 år skal ha adgang til fri behandling, jfr. § 13 første punktum sammenholdt med § 1 første ledd bokstav A. At liten tannlegekapasitet kan føre til at denne gruppe ikke får behandling overhodet, er en sak for seg. Men hvis folketannrøkta har mulighet for å gi behandling, synes retten til å få behandling fritt å være absolutt for barn og ungdom mellom 6 og 18 år. Det er vanskelig å finne hjemmel i loven for departementets standpunkt om at pasienter mellom 6 og 18 år som på grunn av liten tannlegekapasitet ikke får regelmessig behandling, skal miste retten til fri behandling. Paragraf 13, som fastsetter vilkårene for fri behandling, fastslår tap av denne retten bare for «De som uten rimelig grunn unnlater å møte til behandling», jfr. § 13 annet punktum.

Jeg peker for øvrig på at loven for denne siste gruppe har åpnet adgang til å få tilbake retten til fri behandling når «de i den utstreking vedkommende tannrøktnemnd bestemmer lar seg behandle etter de takster som er fastsatt for det betalende klientel» (§ 13 tredje punktum). Noen slik mulighet til å få tilbake retten til fri behandling for pasienter som har måttet vente på innkalling og derved ikke har fått regelmessig behandling, praktiseres så vidt skjønnes ikke. Slik sett synes den gruppe som uforskyldt ikke har fått behandling av folketannrøkta, å stå dårligere enn det klientel som på tross av innkalling ikke har møtt til behandling, noe som virker lite rimelig.

De uttalelser i forarbeidene til folketannrøktloven som departementet viser til i brevet av 31. august 1977, kan heller ikke ses å inneholde så klare uttalelser at de kan slå igjennom overfor den regulering av vilkårene for fri tannbehandling som er kommet til uttrykk i selve lovteksten.

Jeg er således i tvil om den praksis departementet har fulgt og som er kommet til uttrykk i takstregulativet, er i samsvar med loven. Jeg ber departementet overveie spørsmålet og eventuelt søke å få etablert lovhjemmel for den ordning som følges, dersom den ønskes opprettholdt.»

Sosialdepartementet opplyste 11. mai 1978 at departementet har under forberedelse en ny lov om tannhelsetjeneste som skal erstatte bl. a. lov om folketannrøkt. Departementet ville søke å få klarere regler i den nye loven.

24.

Bostøtte — søknadsfrist oversittet. (Sak 1270/77.)

En alderspensjonist (A) klaget til ombudsmannen over at han ikke hadde fått bostøtte for 2. termin 1977.

A hadde mottatt bostøtte regelmessig over lengre tid. Bostøtte for 1. termin 1977 ble

imidlertid nektet fordi ligningsmyndighetene feilaktig opplyste at hans ektefelle hadde hatt inntekt i inntektsåret 1975. Etter klage fra A ble ny korrekt ligningsattest utstedt, hvor etter ektefellen var uten inntekt og formue. A klaget deretter 28. februar 1977 til Husbanken over avslaget på søknaden om bostøtte for 1. termin 1977. Klagen ble tatt til følge og bostøtte etterbetalt 17. juni 1977.

Som følge av at støtten for 1. termin i første omgang var avslått, ble A ikke tilsendt ferdig utfylt søknadsblankett for 2. termin. Han inn-ga heller ikke selv søknad for 2. termin. Da han ikke fikk bostøtte for 2. termin, henvendte han seg 26. juli 1977 til Husbanken, som imidlertid i brev av 27. september 1977 viste til at han ikke hadde søkt bostøtte for 2. termin innen søknadsfristen (10. april 1977). I klageavgjørelsen 1. desember 1977 anførte Husbanken:

«Den nåværende bostøtteordningen som trådte i kraft 1. juli 1973, bygger på stortingsvedtak av 12. juni 1972 med senere endringer. Etter disse regler skal bostøtten være en periodisk ytelse som gis for en termin (4 måneder) om gangen. Søknadsfristen for 2. termin 1977 var satt til 10. april 1977. Fristen for innsendelse av søknad for denne termin ble i god tid forut kunngjort i alle landets dagsaviser, vi vil i den forbindelse vise til vårt brev til Dem av 27. september d. å.

Bostøtteordningen baseres på en fullstendig maskinell behandling av søknadene hvor alle beregninger foretas ved hjelp av EDB og hvor opplysninger for kontroll og supplering av søknadene i stor grad innhentes ved folke-register, trygderegister og skatteregister. Behandlingen av søknadene, som foregår ved kommunenes bostøttekontor, datasentralene og Husbanken, er bundet til en fastsatt tidsplan hvor det er en nødvendig forutsetning at fristene for søknadsbehandlingen strengt overholdes i alle ledd. For sent innkomne søknader vil således ikke kunne behandles etter de bestemmelser som er fastsatt for ordningen.

Husbanken har ikke funnet at det foreligger feil ved behandlingen, og bankens tidligere avgjørelse om avvisning av søknaden opprettholdes.»

I klagen til ombudsmannen viste A til at han tidligere hadde fått bostøtte regelmessig, og at han ventet på klageavgjørelsen vedrørende 1. termin da søknadsfristen for 2. termin utløp.

Husbankens kunngjøring om søknadsfrist m. v., som det var vist til i klageavgjørelsen av 1. desember 1977, hadde følgende overskrift med uthevede typer:

«Tenker De på å søke BOSTØTTE?»

I teksten het det bl. a.:

«Følgende må sende ny søknad:
— alle førstegangssøkere

- søkere som tidligere har fått bostøtte, men som er flyttet etter 1. november 1976
- søkere som fikk avslag for 1. termin 1977, men som ønsker å søke på nytt, f. eks. fordi situasjonen er endret
- søkere som tilstås bostøtte etter ny prøving av tidligere avslått søknad for 1. termin 1977
- søkere som ennå ikke har fått svar på sin søknad for 1. termin 1977 eller som har fått melding om å sende inn ny søknad for 2. termin 1977
- husstand hvor hovedpersonen som tidligere er tilstått bostøtte på husstandens vegne, er død eller har fraflyttet boligen, f. eks. i forbindelse med separasjon eller skilsmisse.»

I avsluttende brev 16. februar 1978 til Husbanken uttalte jeg:

«Den kunnngjøring som ble gitt i avisene 17. mars 1977 for 2. termin, ga nærmere opplysninger om hvem som får tilsendt forhåndsutfylt søknadsblankett og hvem som må sende ny søknad. — Etter det som foreligger i saken, ble A ikke gitt melding direkte om at han måtte sende ny søknad for 2. termin, men måtte i tilfelle bygge på det som sto i kunnngjøringen. Jeg har imidlertid vanskelig for å se at kunnngjøringen ga tilstrekkelig klar informasjon om at A's tilfelle var blant dem som måtte gi anledning til ny søknad. Det er ikke nevnt uttrykkelig at ny søknad også måtte sendes av tidligere bostøttemottakere som hadde fått avslag foregående termin og som hadde klaget fordi de mente avslaget var uriktig. — Riktignok ligger A's tilfelle nær opptil kunnngjøringens gruppering av hvem som måtte sende inn ny søknad. Men kunnngjøringen er etter min mening ikke fullt ut dekkende. Også hensett til at kunnngjøringens hovedoppsett ikke synes å være myntet nå dem som tidligere regelmessig har mottatt bostøtte, slik at kunnngjøringen lett kan overses av søkere i nettopp A's spesielle tilfelle, må jeg henstille til Husbanken om å vurdere saken på nytt. Bostøtte for 2. termin 1977 bør etter min mening etterbetales til A.»

Husbanken meddelte 16. mars 1978 at bostøtte for 2. termin 1977 ville bli etterbetalt til A.

25.

Kommunal leilighet i hybelhus — husleielovens rekkevidde, mislighold av leiekontrakt.
(Sak 1539/77.)

A klaget 6. desember 1977 til ombudsmanen over oppsigelse fra kommunal leilighet i hybelhus. Leieavtalen ble inngått 4. februar 1977 i forbindelse med at A fikk tilbud om opphold i et treningssenter (attføringsanstalt). I avtalen var fastsatt at administrasjonen kunne si opp leieforholdet hvis A's opphold på treningssenteret ble avbrutt. En mer utførlig «fremleiekontrakt» som kommunen senere tok til å bruke ved utleie av leiligheter i hybelhuset, ble ikke benyttet.

Kommunen sendte 4. november 1977 følgende oppsigelse til A:

«En finner å måtte si opp Deres leiekontrakt av 4/2-77 p. g. a. brudd på husordensreglene. P. g. a. Deres vanskelige situasjon den siste tiden, var man innstilt på at De kunne beholde leiligheten til en hadde forsøkt å løse Deres boligproblem på annen måte. Imidlertid har det vist seg at De i påvirket tilstand har vist en ukontrollert oppførsel og kommet med alvorlige trusler mot medbeboere, slik at en ikke lenger finner det tilrådelig at De blir boende i hybelhuset. Oppsigelsestid 14 dager.»

Overfor sosialrådmannen reiste jeg spørsmålet om ikke A's leieforhold måtte anses regulert av husleieloven og om ikke lovens oppsigelsesfrister og krav til oppsigelse måtte gjelde.

Sosialrådmannen svarte 29. mars 1978:

«Hybelhuset er beregnet på klientgrupper som ellers ville hatt herberger, ver ehjem eller tilsynshjem som oppholdssted. Tanken er å finne frem til andre og bedre tilbud til disse klienter enn de man tidligere har hatt uten at disse har maktet et selvstendig boligforhold i vanlige leiligheter. I hybelhuset er det plass til 53 klienter og det er en betjening på 11 ansatte — bestyrer, vaktmester, 6 verneassistenter/miljøarbeidere.

Personalet har ansvar for de som bor på stedet, og det arrangeres bespisninger og andre fellestiltak etc. Det er fellesrom for beboerne. Tanken er å kunne gi beboerne en større mulighet for å stille seg selv enn i institusjoner med fulle måltider.

Særlig for trygdede spiller det en stor rolle å kunne ha muligheter for selv å disponere trygden ved å betale husleie, mat etc. I vernehjem går 3/4 av trygden til dekning av oppholdsutgifter, mens beboerne da bare får resten i lommepenger.

I den foreliggende sak har Rehabiliteringskontoret opplyst:

«På grunn av at det hastet meget å få gitt A et bosted fikk han flytte inn før framleiekontrakten var ferdig utformet. Forutsetningen for å få et leieforhold var imidlertid at ekteparet A tok imot tilbudet om opphold på treningssenteret.

Ekteparet hadde kontakt med treningssenteret en del måneder, men hadde ofte fravær.

Den viktigste grunn for oppsigelsen var imidlertid A's oppførsel i hybelhuset.»

Sosialrådmannen er i tvil om de avtaler som inngås med beboerne i hybelhuset bør betegnes «framleiekontrakter», og spørsmålet bør antagelig vurderes på ny. Som det fremgår av foranstående har A ikke oppfylt den forutsetning som forelå ved inngåelse av avtalen, nemlig at han skulle være på treningssenteret, som er en attføringsanstalt. Det er videre hans opptreden i hybelhuset som har ført til oppsigelsen.

For at hybelhjemmet skal fungere kreves det at beboerne følger oppsatte regler og inn-

gåtte avtaler, og forholdet mellom kommunen og beboerne kan ikke sammenlignes med et ordinært utleieforhold av enkeltrom eller leilighet.

Etter § 2 nr. 3 i husleieloven er utleie av enkeltrom i hoteller og andre herberger unntatt lovens saklige virkeområde. Man må da kunne trekke den parallell at disponering av rom i hybelhuset, som har et annet preg av institusjon enn ordinær utleie av rom i hoteller og hospitser, på samme måte må falle utenfor husleielovens virkeområde. Rommene er også møblert i henhold til vedlagte utstyrliste.»

I avsluttende uttalelse av 17. juli 1978 bemerket jeg:

«Hvorvidt kommunens utleievirksomhet av leiligheter i hybelhuset reguleres av husleieloven av 16. juni 1939 (nr. 6), vil måtte bero på en tolkning av loven § 2 som lyder:

«Lovens saklige område.

Loven får anvendelse på ethvert leieforhold, herunder fremleie, som angår:

1. bolig med eller uten tilleggsydelse som møbler og annet inventar, oppvarming, elektrisk strøm og lignende, men ikke leieavtaler som innbefatter kost med minst 2 måltider daglig,
2. forretningslokaler (butikker, kontorer, lager, verksteder, garasjer, restauranter, kaféer o. lign.) med eller uten tilliggende beboelsesrum,
3. hoteller og andre herberger, men ikke utleie av enkelte rum i disse.»

Selv om formålet med etablering av leieforholdene i hybelhuset og måten dette drives på har et noe annet preg enn ordinære leieforhold, kan jeg ikke se at dette i seg selv er tilstrekkelig til at husleieloven ikke kommer til anvendelse.

Sosialrådmannen har vist til husleieloven § 2 nr. 3, hvorefter utleie av enkeltrom i hoteller og andre herberger er unntatt fra lovens saklige virkeområde, og fremholdt at man «da (må) kunne trekke den parallell at disponering av rom i hybelhuset, som har et annet preg av institusjon enn ordinær utleie av rom i hoteller og hospitser, på samme måte må falle utenfor husleielovens virkeområde».

Jeg finner det nødvendig å gå nærmere inn på spørsmålet om hva som omfattes av begrepet «andre herberger», idet også utleie av enkelte rom i et herberge etter omstendighetene vil kunne omfattes av husleielovens regler.

Videre peker jeg på at det i nærværende sak gjelder leie av en leilighet som neppe kan karakteriseres som «enkelte rum», jfr. husleieloven § 2 nr. 3.

At virksomheten har et visst preg av institusjon, kan neppe være avgjørende. I denne sammenheng peker jeg på at den «fremleiekontrakt» som kommunen vanligvis nytter ved utleie av leiligheter i hybelhuset, ikke gir holdpunkter for å anta at det ikke er leieforholdet som er det vesentlige, jfr. så vel den terminologi som nyttes, som kontraktens bestemmelser om oppsigelse etc.

Etter de opplysninger som foreligger, kan jeg vanskelig se at kommunens standpunkt om

at A's leieforhold ikke reguleres av husleieloven, er holdbart.

Når leieforholdet faller inn under husleieloven, vil den regulære måte å bringe leieforholdet til opphør være oppsigelse i samsvar med lovens regler.

Det må fastslås at den oppsigelsesfrist som er gitt i kommunens brev av 4. november 1977 til A — 14 dager — ikke er i samsvar med husleieloven § 8 nr. 1, som gir leieren krav på 30 dagers varsel i tilfelle som dette. Likeledes skal det etter husleieloven § 7 tredje ledd angis at «søksmål etter § 38 i tilfelle må være reist innen 30 dager etter at oppsigelsen er mottatt av leieren». Hvorvidt leiligheten må anses helt møblert slik at oppsigelsen ville være gyldig uten en slik henvisning, finner jeg ikke grunn til å ta standpunkt til.

Selv om kommunen har benyttet oppsigelsesformen i brevene til A, forstår jeg det slik at den reelle grunn til at kommunen ønsket å bringe leieforholdet til opphør, var vesentlig mislighold fra A's side, jfr. opplysningene om at A i påvirket tilstand har vist en ukontrollert oppførsel og kommet med alvorlige trusler mot medbeboere.

Det er dessuten opplyst at A ikke oppfylte den forutsetning for leieforholdet at han skulle være på treningssenteret.

Disse forhold, som ikke er bestridt av A, måtte etter min mening gi kommunen rett til å heve leiekontrakten uavhengig av husleielovens oppsigelsesregler.»

26.

Bytte av bolig — Kommunens omgjøring av godkjenning.
(Sak 52/78.)

A klaget 10. januar 1978 til ombudsmannen over oppsigelse av leieforhold i et borettslag etter krav fra boligsjefen i Oslo.

I 1972 fikk B tildelt leilighet i et borettslag av Oslo kommune fordi hans daværende leilighet skulle saneres. Leiligheten, med unntak av ett værelse og bad, ble fremleid til A fra september 1974. Kontrakten utløp 15. november 1976, men med samtykke av borettslaget bodde A der til sommeren 1977.

A fikk 1. juli 1977 en annen leilighet i Oslo. B og A avtalte så bytte av boliger. Byttesøknaden ble godkjent av styret i borettslaget og deretter sendt boligsjefen i Oslo av hensyn til kommunens forkjøpsrett. Boligsjefen godkjente 12. oktober 1977 søknaden under forutsetning av at det dreide seg om et reelt bytte. Ved senere kontroll kom fram opplysninger om B's bostedsforhold som etter boligsjefens oppfatning viste at boligbyttet ikke var reelt og at A hadde eller burde hatt kjennskap til dette. Boligsjefen anmodet styret i borettslaget om å si opp leieforholdet til A.

B fant etter samtale med boligsjefens kontor «å måtte annullere byttesøknaden av 28.9.77 med A», og sa opp leieforholdet i borettslaget.

Borettslaget sendte 16. desember 1977 oppsigelse til A og opplyste:

«Etter krav fra Boligsjefen i Oslo må jeg hermed si Dem opp til fraflytting fra Deres leilighet til den 1. februar 1978.

Grunnen til oppsigelsen er at byttet mellom Dem og B ikke er et reelt bytte. Boligsjefen mener at det er gitt uriktige opplysninger eller holdt tilbake opplysninger ved byttet og at De har eller burde hatt kjennskap til dette. Oppsigelsen sendes derfor i henhold til husleielovens § 32 a, 6. ledd.»

Boligsjefen uttalte 26. januar 1978 til ombudsmannen:

«Søknaden ble godkjent under forutsetning av at det var et reelt bytte.

Ved senere kontroll ble vi gjort kjent med at A ikke hadde flyttet ut av borettslagsleiligheten. Fam. B er ikke registrert i Oslo, de bor i en annen kommune. Dette bekreftet B ved besøk ved vårt kontor 1.12.77. Familien skal fortsatt bo utenfor Oslo, men B skulle ha en hybeleilighet for overnatting i Oslo. Da B ble gjort oppmerksom på at boligsjefens kontor ikke ville godkjenne en slik byttesøknad, trakk han byttesøknaden tilbake.

Med dette har B sagt opp sitt leieforhold og leiligheten skal gå tilbake til boligsjefens kontor for å kunne tilvises til en familie som er godkjent av boligtilvisningsnemnda.»

I avsluttende brev 20. mars 1978 til kommunen uttalte jeg:

«Når boligsjefen 12. oktober 1977 godkjente byttesøknaden, innebar dette at kommunen ikke ville eller kunne gjøre forkjøpsretten gjeldende. Denne beslutningen skapte en rett for A i forhold til kommunen, som boligsjefen ikke fritt kunne omgjøre.

Så vidt skjønnes har boligsjefen for sin omgjøring lagt avgjørende vekt på at familien B er registrert/bosatt i en kommune langt fra Oslo. Dette er imidlertid ikke noe nytt moment i saken. Etter det opplyste er registrerings- og bostedsforholdet det samme nå som i 1972 da B fikk tildelt leilighet i borettslaget gjennom Oslo kommune. Det er ikke fremkommet opplysninger i saken som tyder på at A visste at B ikke var registrert i Oslo. At B tidligere fremleide leiligheten til A, burde være kjent for kommunen, jfr. at A sendte kopi av fremlejekontrakten til boligsjefen i forbindelse med søknad om bolig. Jeg kan etter dette heller ikke se at A var nærmere til å ha kjennskap til B's bostedsforhold enn kommunen.

Den omstendighet at B er registrert i en annen kommune, innebærer ikke uten videre at omsøkte bytte ikke er reelt i forhold til lov av 4. februar 1960 (nr. 2) om borettslag § 16 tredje ledd siste punktum. Jeg viser til at B etter det opplyste er i Oslo over 100 dager i året på grunn av sitt arbeid.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger i saken, finner jeg at boligsjefen neppe hadde adgang til å omgjøre sin tidligere beslutning om å godkjenne byttet. Jeg vil derfor be om at saken vurderes på nytt. Den omstendighet at B «annullerte» byttesøknaden og sa

opp leieforholdet i borettslaget, bør etter min mening ikke tillegges noen vekt for kommunens nye behandling av saken.»

Boligtilvisningsnemnda vedtok i møte 27. juni 1978, etter anbefaling fra kommuneadvokaten, å be styret i borettslaget trekke tilbake oppsigelsen av A's leieforhold.

27.

Byggestart på kommunalt tildelt tomt. (Sak 395/78.)

A klaget 28. mars 1978 til ombudsmannen over et formannskaps behandling av søknad om utsatt byggestart på en tomt han hadde fått tildelt av kommunen.

Formannskapet tildelte 20. mai 1976 A boligtomt med ett års byggefrist med utløp 1. august 1977. A søkte 4. juli 1977 om utsettelse av fristen for byggestart.

Formannskapet traff 5. juli 1977 slikt vedtak:

«A gis utsettelse med byggestart inntil videre. Det er en forutsetning at byggesøknad blir forelagt bygningsrådet til bygningsrådets møte i august. Enst. tilleggsvedtak: Søkeren må være i gang med byggearbeid innen 1. september 1977.»

Bygningsrådets faste møtedag var etter det opplyste siste onsdag i hver måned. I august 1977 falt møtedagen på den 31., samme dag som fristen gikk ut. A's byggemelding ble behandlet og godkjent av bygningsrådet i dette møte. Sammen med brev av 7. september 1977 mottok A utskrift av bygningsrådets vedtak i posten 9. september 1977.

Kommunens kontorsjef skrev 6. september 1977 til A:

«Det er brakt i erfaring at byggesøknaden har vært igjennom bygningsrådet på ordinær måte og blitt godkjent der. Imidlertid var ordfører og undertegnede på befaring i boligfeltet i dag, og kunne der konstatere at byggearbeid ikke er påbegynt. Dette er i strid med forutsetningen i formannskapets vedtak, og tomten trekkes derfor tilbake for tildeling til ny søker med virkning fra dags dato.»

A redegjorde i brev av 10. september 1977 til formannskapet for oversittelsen av den siste fristen og ba om at saken måtte finne sin løsning. Formannskapet fastholdt imidlertid at fristen var oversittet, og tomten ble trukket tilbake.

Tomten ble deretter overlatt til en annen tomtesøker. Da denne ikke ville benytte seg av tilbudet, søkte A i brev av 24. februar 1978 formannskapet om å få tomten tilbakeført til seg. Formannskapet avslo dette med følgende begrunnelse:

«Det er ikke oppstått noen ny situasjon som antydnet i Deres brev i og med at det fortsatt er en betydelig venteliste for tomtesøkere. Som bekjentgjort ved forrige gangs søknad, presiseres at ved tomtelidighet følges listen. Tomtesøkere som ikke har benyttet sine rettigheter innen fastsatte frister, får normalt ikke ny tildeling før eventuelt etter de andre søkerne har fått tilbud om tomt.

Når det gjelder forvaltningslovens bestemmelser om saker som haster, måtte det i dette tilfelle være i Deres egen interesse å få melding om vedtaket så snart som mulig, og derfor innhente slik melding. Det må presiseres at formannskap og bygningsråd er adskilte forvaltningsorganer. Tomten ble tross alt ikke trukket tilbake før en uke etter bygningsrådets vedtak i saken. De skulle derfor hatt full mulighet til å overholde både frister og lovens bestemmelser.

Formannskapet finner heller ikke andre rimelighetsgrunner til at de skal gi fortrinnsrett til tomtetildeling, i og med at De er eier av et nyere hus i — — — sentrum.»

Tomten ble overlatt en tredje tomtesøker.

I klagen til ombudsmannen anførte A bl. a. at formannskapets fristforlengelse var urealistisk og fikk klar negativ betydning for ham.

Under ombudsmannens behandling av saken sluttet formannskapet seg til følgende uttalelse av 11. mai 1978 fra kontorsjefen:

«Jeg vurderte det slik at søkeren hadde vært utsatt for noe uheldige omstendigheter som burde kunne gi grunnlag for en viss utsettelse, men jeg mente også at forutsetningen måtte være at han kunne framlegge saken for det neste bygningsrådsmøte som skulle holdes i august (man pleier ikke å avvikle bygningsrådsmøter i juli). Da saken kom til behandling i formannskapet, mente formannskapet at det nok var riktig at han hadde vært noe uheldig, men han hadde latt en stor del av byggefristen utløpe før han i det hele tatt tok kontakt med et byggefirma. — — — Formannskapet mente at en tomtesøker ikke burde ha anledning til å oppholde en tomt mer enn ett år uten særdeles tungtveiende grunner i og med at ventelistene for tomter var lange. Det ble også gitt uttrykk for synspunkter om at søkeren hadde fulgt saken dårlig opp overfor byggefirmaet. Formannskapet ble imidlertid enig om å gi han 1. mnd. utsettelse med byggestart.

Fra ordførerens side var det overfor tomtesøkeren gitt muntlig uttrykk for at noen forlengelse ville det ikke bli snakk om utover dette, men det var presisert at dersom han leverte saken til bygningsjefen 14 dager før behandling (siste frist), og umiddelbart satte i gang gravearbeidene etter bygningsrådets godkjenning i augustmøtet, ville saken vært i orden.

Uten at en kjenner til denne bakgrunnen bl. a. med de muntlige presiseringer, kan nok fristen synes noe snau. Tilbakekallingsbrevet av 6. september kunne selvfølgelig ha ventet en ukes tid til. Med de forutsetninger som var gitt så vel skriftlig som muntlig, burde imidlertid søkeren ha forstått at det nå måtte vises initiativ og at det måtte handles for å kunne oppfylle fristen.

I Deres brev gis det uttrykk for at det vanskelig kan sies noe på at den som søker byggetillatelse avventer skriftlig bekreftelse på at søknaden er innvilget før arbeidet settes i gang. Det er helt klart at dette må være praksis. Imidlertid må vel et folkevalgt organ som formannskapet kunne fordre at en søker viser spesielt initiativ i en sak som har versert slik som denne har gjort så vel skriftlig som muntlig.

Formannskapet mener at A har fått de tilbud han med rimelighet kunne regne med å få, og han er den eneste tomtesøker som har søkt om og fått utsettelse med byggestart. Det bør presiseres at han ikke hadde noe krav på å få utsettelse med fristen. Årsaken til at han fikk utsettelse, var at saken hadde fått den noe «skjeve utgang», som han uttrykker det. Det bør videre presiseres at formannskapet har vist positiv vilje til å få løst saken, men formannskapet har også hensyn å ta til de øvrige tomtesøkere i kommunen. En ytterligere utsettelse ville ha umuliggjort en eventuell byggestart før vinteren for den neste tomtesøker.

Det er klart at når en slik søknad om utsettelse skal vurderes, må en også ta hensyn til at en har en tomtesøkerliste med ca. 20 søkere, der flere familier har et reelt behov for å kunne få ordnet sitt boligforhold snart.»

I avsluttende uttalelse 27. september 1978 bemerket jeg:

«Jeg er enig med formannskapet i at A ved utgangen av ettårsfristen ikke hadde krav på fristforlengelse. Når formannskapet likevel fant grunnlag for forlengelse, måtte forlengelsen være reell; den nye frist måtte fastsettes slik at A fikk rimelig mulighet for igangsetting innen utløpet av fristen.

Formannskapet har ikke imøtegått A's anførsel om at det var alminnelig kjent at bygningsrådet holdt møte siste onsdag i måneden. Formannskapets vilkår om at byggesøknaden skulle behandles i bygningsrådets augustmøte som ble på den 31., og om at A måtte begynne arbeidet innen 1. september 1977, var da umulig å oppfylle. Den fastsatte frist var for kort.

Formannskapet har anført at det først etter befaringen 6. september 1977 ble bestemt at tomten skulle trekkes tilbake, slik at A hadde noen dager til rådighet etter at bygningsrådet hadde gitt tillatelse og fristen gikk ut. Etter bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 93 gjelder som vilkår for byggestart at det foreligger byggetillatelse. Videre fremgår av samme lovs § 95 nr. 3 at bygningsrådet «straks (skal) gi skriftlig melding om vedtaket til søkeren — — —». — Det kan på denne bakgrunn etter min mening ikke sies noe på at søkeren avventet skriftlig melding om at søknaden var innvilget før byggearbeidet ble satt i gang. Jeg er likevel ikke uenig med formannskapet i at sakens karakter tilsa at A i egen interesse burde ha sørget for å bli orientert om vedtaket snarest mulig. Jeg kan imidlertid ikke se at det forhold at han ikke gjorde dette, kan tillegges noen avgjørende vekt. — Jeg finner grunn til å legge til at den urimelige fristfastsetting ikke kan anses avhjulpet ved at kommunens vedkommende fant å kunne la det gå noen dager over fristen før den slo fast

at A hadde forspilt sin rett. Denne tilleggs-sjansje var A ikke kjent med, og den baserte seg på en i den foreliggende forbindelse så tilfeldig og vilkårlig kjensgjerning som en inspeksjon fra ordfører og kontorsjef.

Jeg finner kommunens behandling av saken klart kritikkverdigg. Når A ikke har fått disponere tomten, bør formannskapet i samsvar med referatet fra møte 13. april 1976 søke å tilby A «en tomt i — — — sentrum eller i nærmeste omegn».

Kommunestyret behandlet så saken 13. november 1978 og fattet slikt vedtak:

«Ombudsmannens brev er mottatt, og tomtesøkeren tilbys plass på venteliste over tomter for det første tomtefeltet som blir opparbeidet i — — —. Det er 18 søkere foran på listen.»

I brev av 21. november 1978 til kommunestyret uttalte jeg:

«Kommunestyrets vedtak er ikke i samsvar med bakgrunnen for og hensikten i min uttalelse. Jeg finner det beklagelig at kommunestyret ikke har funnet fram til en bedre ordning for A.»

28.

Fradeling av boligtomt — retningslinjer for utslipp av skylle- og spillvann i grunnen.
(Sak 207/77.)

En gårdbruker (A) klaget 9. februar 1977 til ombudsmannen over avslag på søknad om fradeling av boligtomt av hans eiendom. Avslaget var gitt med hjemmel i bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 66 nr. 2; det var ikke mulig å knytte boligen til offentlig kloakk. A viste til at bygningsrådet og fylkesmannen hadde bygd på generelle retningslinjer, fastsatt av kommunestyret, istedenfor å legge vekt på de spesielle forhold han mente forelå i saken. Således hevdet han at forholdene lå til rette for utslipp i grunnen, og opplyste at gården tidligere hadde hatt husdyrhold uten at utslagsvann m. v. fra dette hadde ført til forurensing eller sjenanse for naboene.

Bygningsrådet besluttet 6. november 1975:

«Med henvisning til bygningslovens § 66.2 og de vedtatte retningslinjer tillater ikke bygningsrådet tomt framålt eiendommen — —.»

I innstillingen til bygningsrådet het det:

«I samsvar med de vedtatte retningslinjer om framåling av tomt utenfor regulerte strøk og hvor de kloakkmessige forhold ikke kan løses overensstemmende med bygningslovens bestemmelser i § 66.2, kan ikke søknaden anbefales imøtekommet.

I de tilfelle som dispensasjon kan komme på tale er oppføring av nødvendig bygning i tilknytning til gårdens drift og da uten fradeling av tomt. Den foreliggende søknad har ingen slik tilknytning hvorfor den må behandles

som vanlig framålingssøknad utenfor regulert strøk.»

A klaget til fylkesmannen, og bygningsrådet fastholdt avslaget i møte 18. desember 1975. I innstillingen ble vist til punkt B 1 i retningslinjer av 8. oktober 1975 for fradelingsaker (sitert nedenfor) og uttalt:

«Bygningsrådets vedtak i denne sak er således overensstemmende med praksis rådet følger i slike saker.

Det vil derfor være i strid med bygningsloven og vedtatte retningslinjer å tillate ytterligere framåling og bebyggelse på eiendommene — — —.»

Formannskapet sluttet seg til bygningsrådets avslag. I innstillingen het det:

«Etter bygningslovens § 66.2 kan bygningsrådet dispensere fra kravet om bortledning av avløpet i lukket ledning til kloakk. Det er av bystyret trukket opp retningslinjer for bruken av dispensasjonsbestemmelsen. Etter de opptrukne retningslinjer kan dispensasjon ikke gis.»

Fylkesmannen forkastet klagen og uttalte 22. mars 1976:

«Spørsmålet er så om det foreligger slike særlige grunner at bygningsmyndigheten bør gå inn for å godkjenne en annen ordning av kloakkforholdene, jfr. lovens § 66, nr. 2, 3. ledd. Såvel bygningsrådet som formannskapet har henvist til at vilkårene for framåling av tomt ikke foreligger etter de generelle retningslinjer som er trukket opp for den kommunale praksis. Fylkesmannen finner etter dette ikke å burde gjøre unntak i medhold av bygningslovens § 66, 2, 3. ledd.»

Bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 66 nr. 2 første og tredje ledd lød (før endring ved lov av 26. mai 1978 nr. 34):

«Før tomt fraskilles eller oppføring av bygning blir satt i gang, skal bortledning på lovlig måte av skylle- og spillvann o.l. til kloakk, vassdrag e.l. være sikret. Bortledningen skal skje i lukkede ledninger. Ordningen må være godkjent av helserådet.

Hvor det etter bygningsrådets skjønn vil være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad å gjennomføre bestemmelsene i første og annet ledd, eller hvor særlige grunner ellers tilsier det, kan bygningsrådet med samtykke av helserådet godkjenne en annen ordning.»

Retningslinjer for behandling av søknader om framåling av byggetomter i uregulert strøk, vedtatt 8. oktober 1975 av kommunestyret, var sålydende:

«A. Ved behandling av fradelingssøknader og bebyggelse i uregulerte strøk må bygningslovens krav om adkomst, avløp,

drikkevann og tomtens egnethet tilfredsstilles. De reguleringsmessige forhold vurderes nøye.

- B. Dersom myndighetene for landbruk, vannforurensning, off. veier, helsestell m. v. for sin del kan tillate fradeling og/eller bebyggelse kan bygningsrådet dispensere/anbefale dispensasjon fra grunnkravene etter følgende retningslinjer:
1. Bebyggelse som har tilknytning til primærnæringene bør tillates dersom tomt ikke fradeles. Virksomhetens størrelse og bruk kan tillegges vekt. I tvilstilfeller konsulteres faginstansen for vedkommende næring.
 2. Bebyggelse som på annen måte er spesielt knyttet til stedet (sosiale og kulturelle bygg) tillates. Tomt kan fradeles.
 3. Hvor sosiale og helsemessige grunner taler for det kan bygningsrådet tillate oppført generasjonsbolig, eventuelt utvidelse av eksisterende bebyggelse. Tomt kan ikke fradeles.
 4. Områder i — — — som er forsynt med kloakkavløp kan tillates bebygd i henhold til generalplanutvalgets vedtak av 11/1—14/1-71.
 5. Det bør legges til rette for bebyggelse i nærmere avgrensede utkantstrøk ved at kommunen erverver og opparbeider byggefelt i fullgod standard, f. eks. — — —.
 6. I områder hvor det er urealistisk å opparbeide boligfelt, men ønskelig å opprettholde bosettingsmønsteret, kan bygningsrådet tillate tomt fradelte til stedets befolkning dersom vilkårene i A foreligger.
 7. Der hvor forholdene ligger til rette for det, med hensyn til vei, vann og grunnforhold bør også private grunneiere kunne opparbeide mindre tomtearealer innpasset i kommunens generalplan.»

Kommunestyret hadde 9. juni 1977 gitt nye retningslinjer for fradelingssaker, mens bygningsrådet 29. september 1977 vedtok alternative retningslinjer.

Byplansjefen uttalte 29. juni 1977 i anledning av klagen til ombudsmannen:

«Bygningsloven har meget klare bestemmelser om krav til byggetomt. Bygningsrådet har lagt særlig vekt på § 66.2, bestemmelsen om at tomten, før den fraskilles og bebygges skal ha sikret bortledning av spillvann i lukket ledning til hovedkloakk eller til vassdrag, — en ordning som må være godkjent av helserådet.

Som hjemmel for sine avslag har bygningsrådet som regel nøyet seg med denne lovbestemmelse, men ved vurdering av hvorvidt dispensasjon fra bestemmelsen skal gis vil også andre forhold komme i betraktning, f. eks. drikkevann, adkomst, reguleringsmessige forhold, tomtens egnethet osv. Selv om bestemmelsene er klare nok har det vist seg nødvendig med nærmere regler for praktiseringen, det vil si i hvilken utstrekning en skal anbefale dispensasjoner.

Etter bygningslovens § 66.2 siste ledd kan

bygningsrådet tillate annen løsning (enn lukket ledning), dersom økonomiske eller andre spesielle forhold gjør det nødvendig. Ordningen må godkjennes av helserådet. Det er denne bestemmelsen bygningsrådet oftest har nytt til ved bygging av kårboliger m. v. Bruken av denne adgang eller dispensasjon fra lovens primære krav om lukket ledning, fører oftest til at saken også må behandles i samsvær med vannvernloven eller forskriftene til denne.

Bygningsrådets avslag i disse saker blir oftest påklaget i medhold av forvaltningsloven. Medlemmer av de organer som behandler disse saker kan vurdere vilkårene for dispensasjon forskjellig, — og lovens uttrykk «økonomiske eller andre spesielle forhold» er alltid gjenstand for subjektivt skjønn. Departementet har tidligere gitt uttrykk for at visse holdpunkter for behandling etter denne bestemmelse er ønskelig, — og våre retningslinjer bør derfor oppfattes som hjelpemidler for bl.a. å unngå forskjellsbehandling. Vi har eksempler på at retningslinjene er fraveket både av bygningsråd, formannskap og fylkesmann. Dette viser at hver sak vurderes konkret og uten at retningslinjene er annet enn veiledende hjelpemidler som hverken bygningsrådet eller andre instanser er bundet av.»

I brev av 21. juli 1977 til ombudsmannen fremholdt fylkesmannen:

«Når det gjelder forholdet mellom bygningslovens § 66 nr. 2, 3. ledd og kommunens retningslinjer for behandling av søknader om framåling av byggetomter i regulerte strøk, går det fram av byplansjefens brev at bygningsrådet ikke har betraktet retningslinjene som bindende regler, men som hjelpemidler ved vurderingen, blant annet for å unngå forskjellsbehandling. Fylkesmannen har hatt en liknende oppfatning av retningslinjenes status. De er ikke betraktet som bindende, uttømmende regler.

Det kan synes som om retningslinjene, såvel i bygningsrådets som fylkesmannens avgjørelse av 22.3.1976, har fått for bred plass i begrunnelsen. Saken er likevel vurdert konkret og reelt ut fra de foreliggende opplysninger, og henvisningen til retningslinjene må sees på bakgrunn av at disse peker på de sentrale momentene i den vurdering lovens § 66 nr. 2, 3. ledd gir anvisning på.»

Kommunaldepartementet uttalte 6. april 1978 om retningslinjer for skjønnsutøvelsen etter bygningsloven § 66 nr. 2 tredje ledd:

«Departementet antar bygningsrådet innenfor rammen av gjeldende lovgivning kan fastsette retningslinjer for behandlingen av saker etter bygningslovens § 66 nr. 2, både for saksbehandlingen og for hvilke hensyn som bør tas med i vurderingen av den enkelte sak. Retningslinjene bør utarbeides av bygningsrådet og helserådet i fellesskap.

Selv om bygningsloven hittil ikke har gitt kommunestyret instruksjonsmyndighet overfor bygningsrådet i byggesaker, men bare for utarbeidelse av reguleringsplan (§ 27 nr. 1) har departementet ikke noe å bemerke til at

byggningsrådet s a m r å r seg med de sentrale kommunestyreorganer (kommunestyret, formannskapet) ved utarbeidelse av nevnte retningslinjer. En har ved henvendelse til kommunen fått opplyst at retningslinjer som nevnt er fastsatt etter initiativ fra byggningsrådet og etter drøftelser mellom bygnings- og reguleringsmyndighetene og helsemyndighetene. At formannskap og kommunestyre senere har gjort vedtak om retningslinjene kan en ikke se er av betydning for gyldigheten av dem. Det fremgår også av ovennevnte brev at byggningsrådet ikke har følt seg bundet av de tilføyer kommunestyret har gjort til retningslinjene, jfr. også byggningsrådets nye retningslinjer av 29. september 1977.

I denne forbindelse vil en peke på at departementet i Ot. prp. nr. 10 (1977—78) har foreslått et nytt annet ledd i bygningslovens § 9 som gir kommunestyret myndighet til å gi generelle retningslinjer for byggningsrådets virksomhet.»

Om de hensyn som kan søkes ivaretatt gjennom slike retningslinjer, fremholdt departementet:

«Departementet antar at byggningsrådet ved skjønnsutøvelse etter § 66 nr. 2, tredje ledd, kan ta hensyn til forventet byggeutvikling i området, jfr. departementets merknader i rundskriv av 10. mai 1967 (side 1 tredje avsnitt) og av 30. november 1968 (side 2 annet avsnitt). En antar at skjønnsutøvelsen må være begrenset til en vurdering av de kloakkeringsstekniske og forureningsmessige forhold i området. Dersom andre grunner tilsier at området ikke tillates oppdelt eller bebygget, må dette være hjemlet i annen bestemmelse i bygningsloven eller i annen lovgivning.

Departementet antar således at retningslinjer for skjønnsutøvelsen etter bygningslovens § 66 nr. 2 tredje ledd bare kan fastsettes under hensyn til kloakkforholdene sett i sammenheng med forventet byggeutvikling i dette området.»

I avsluttende brev 8. september 1978 til fylkesmannen uttalte jeg:

«At et byggningsråd for å oppnå konsekvens i avgjørelsene stiller opp veiledende retningslinjer for skjønnsutøvelsen etter bygningsloven § 66 nr. 2 tredje ledd, kan det i og for seg ikke innvendes noe mot. Den risiko som slike retningslinjer kan medføre for at enkelte saker ikke vil bli konkret vurdert og at særmomenter ikke vil bli tillagt tilbørlig vekt, kan således ikke være noen avgjørende innvending mot retningslinjer som nevnt. — Jeg er ellers enig med Kommunaldepartementet i at den omstendighet at kommunestyre og formannskap er med i utarbeidelsen av og senere gjør vedtak om slike retningslinjer, ikke uten videre kan ha betydning for retningslinjenes gyldighet. Forholdene i tilknytning til fremgangsmåten ved utarbeidelsen av retningslinjer vedtatt for kommunen, finner jeg ellers ikke grunn til å gå nærmere inn på.

A's søknad om fradeling av tomt er avslått etter bygningsloven § 66 nr. 2, hvorefter bortledning av kloakk skal skje i lukket ledning og

på lovlig måte til godkjent resipient. Bygningsmyndighetene har herunder vist til retningslinjer for fradelingssøknader, vedtatt av kommunestyret 8. oktober 1975. Disse retningslinjer må forstås slik at de skal gi veiledning for i hvilke tilfelle det foreligger «særlige grunner» som etter § 66 nr. 2 tredje ledd kan begrunne godkjenning av annen kloakkordning. — Retningslinjenes bokstav A annet punktum gir anvisning på at de reguleringsmessige forhold skal «vurderes nøye». Også i bokstav B, således i nr. 6, som kom med ved tilføyelse i formannskapet, gis anvisning på vurderinger av reguleringsmessig art. (Av byplansjefens uttalelse av 29. juni 1977 fremgår for øvrig klart at reguleringsmessige forhold tas i betraktning ved avgjørelsen av spørsmålet om godkjenning av annen ordning etter bygningsloven § 66 nr. 2 tredje ledd.) Dette er etter min mening vurderinger som ligger utenfor lovlig vurderingstema etter godkjenningsregelen i bygningsloven § 66 nr. 2 tredje ledd. Det er vurderinger som skal tjene hensyn som ikke kan søkes ivaretatt gjennom avgjørelser etter denne lovbestemmelse. Jeg viser til at det er bygningsloven § 33 som er hjemmelen for forbud mot deling og byggearbeid for at bygningsmyndighetene skal kunne utarbeide planer for arealutnyttelsen.

Som fremhevet av ombudsmannen i en rekke tidligere klagesaker må avgjørelser etter § 66 nr. 2 tredje ledd bygges på vurdering av kloakkforholdene. Om byggningsrådet trekker inn i sin vurdering hensynet til områder utenfor fradelingstomten (sammenlign Kommunaldepartementets rundskriv av 30. november 1968), må også disse hensyn knyttes til kloakkeringen.

Byplansjefen har opplyst at det i avgjørelser om godkjenning av annen kloakkordning etter § 66 nr. 2 tredje ledd tas i betraktning «f. eks. drikkevann, adkomst, reguleringsmessige forhold, tomtens egnethet osv.» (brevet av 29. juni 1977). Det må etter min mening være klart at f. eks. atkomstforholdene er uten betydning for avgjørelsen etter § 66 nr. 2 tredje ledd. Opplysningene om praksis i kommunen gir uttrykk for en uheldig sammenblanding av hensyn som ivaretas etter ulike lovbestemmelser. Dette leder over til en annen side ved retningslinjene av 8. oktober 1975.

Retningslinjene sikter ut over avgjørelser om godkjenning etter bygningsloven § 66 nr. 2 tredje ledd (kloakk); de skal så vidt skjønnes legges til grunn i alle dispensasjonsspørsmål som oppstår i fradelingssaker, således også ved dispensasjon fra normalordning for vannforsyning (§ 65) og for atkomst (§ 66 nr. 1). Retningslinjenes forhold til de forskjellige lovregler antas å kunne reise tilsvarende spørsmål som forholdet til kloakkregelen i § 66 nr. 2. — Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på dette, men nøyer meg med å peke på at den enkelte dispensasjonsregel har sitt begrensede vurderingstema. Dette tilsier forsiktighet med felles retningslinjer for skjønnsutøvelse etter ulike dispensasjonsregler.

At retningslinjene som nevnt foran anviser vurderinger som ligger utenfor vurderingstemaet etter bygningsloven § 66 nr. 2 tredje ledd, er egnet til å så tvil om grunnlaget for avgjørelsen i A's sak, jfr. at avslaget ble begrunnet ved henvisning til retningslinjene.

Fylkesmannen har anført at A's sak er vur-

dert «konkret og reelt ut fra de foreliggende opplysninger». Jeg kan imidlertid ikke se at det som foreligger i saken gir tilstrekkelig grunnlag for å fastslå at så er tilfelle. Den begrunnelse som er gitt for avgjørelsen i saken, er stort sett begrenset til fastslåing av at det ikke gjelder bebyggelse direkte knyttet til primærnæringene og til henvisning til retningslinjene av 8. oktober 1975. Det er intet som viser at man har gått inn på grunnforhold m.v. på fradelingstomten, hvilket må være et utgangspunkt for avgjørelse etter § 66 nr. 2 tredje ledd. Det fremgår heller ikke noe om at mulige avløpsordninger har vært brakt fram og er vurdert av bygningsmyndighetene med sikte på å få fastslått om det kan finnes en forsvarlig løsning på kloakkeringen. — Av de foran nevnte grunner må jeg be fylkesmannen foranledige at A's sak tas opp til ny behandling for bygningsrådet. Ombudsmannen bes holdt underrettet om hva som foretas.»

Fylkesmannen ba 13. september 1978 bygningsrådet ta saken opp til ny behandling.

29.

Fradeling av hyttetomt — bortfeste som betingelse for samtykke etter jordloven § 55.
(Sak 688/77.)

A klaget 24. mai 1977 til ombudsmannen over avgjørelse i sak om fradeling av hyttetomt etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55, hvorefter jordlovmyndighetene hadde gjort sitt samtykke til fradeling betinget av at tomten ble bare bortfestet, ikke solgt.

For området forelå disposisjonsplan etter bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 82. Den aktuelle hyttetomten inngikk som tomt nr. 16 i felt 7 a i disposisjonsplanen.

Jordstyret behandlet fradelingssaken 22. november 1976 og ga slik tilråding:

«For å gje varige inntekter til garden, bør tomtene heretter leigast ut.

Frådeling vert såleis tilrådd med det atterhald at tomta ikkje må seljast men leigast ut.»

I møteboken het det ellers:

«Ein skjønar det slik at A har bygt hytte på tomta og vil selje både hytte og tomt. Det er ikkje opplyst kven som er kjøpar.

Etter det ein ser i jordstyret, er truleg om lag 20 hyttetomter selde og nokre få leigt ut på garden.»

Fylkeslandbruksstyret traff 16. desember 1976 slikt enstemmig vedtak:

«Fylkeslandbruksstyret viser til uttalen frå jordstyret. Styret seier seg samd med jordstyret og nekter frådeling for salg ut i frå § 55 i jordlova.

Styret samtykker eventuelt i ei leigeavtale på ei tomt på ca. 1 dekar.»

A klaget 6. januar 1977 til Landbruksdepartementet. I avgjørelse av 19. april 1977 av-

slo departementet å ta klagen til følge. Departementet uttalte bl. a.:

«Den plan som er godkjent er en disposisjonsplan og ikke en reguleringsplan. Jordlovens § 55 kommer derfor ikke til anvendelse, jfr. jordlovens § 2.

Departementet antar at det kan settes som vilkår for samtykke til fradeling at en tomt ikke selges, men bare nyttes til utleie. Et slikt vilkår vil etter departementets oppfatning fremme jordlovens formål, som bl. a. går ut på å legge forholdene til rette for at de som har yrket sitt i landbruket skal få trygge økonomiske kår. Ved utleie av tomter sikres eieren(e) årlig leieinntekter uten at eiendommens arealgrunnlag blir definitivt forringet. Det er opplyst at det fra før er fradelt og solgt ca. 20 hyttetomter fra eiendommen. Departementet er enig med jordstyret og fylkeslandbruksstyret i at ytterligere fradelinger med sikte på salg ikke er driftsøkonomisk forsvarlig.

Departementet finner under henvisning til foranstående at fylkeslandbruksstyrets vedtak er i samsvar med jordloven og bygger på et forsvarlig skjønn, jfr. jordlovens § 55 sammenholdt med § 1. — — —»

I klagen av 24. mai 1977 til ombudsmannen fremholdt A:

«Er det noko fornøft å trekkje inn jordlovas føremål i ei frådeling av ei hyttetomt på 1 da i ein godkjent disposisjonsplan. Dette er ikkje noko driftsøkonomisk uforvarleg å gjera.

Å trekkje inn at det frå før er frådela ca. 20 hyttetomter i godkjent disposisjonsplan er heller ikkje noko argument etter mitt skjønn.»

I brev av 4. november 1977 til ombudsmannen redegjorde departementet for de vurderinger som lå til grunn for avgjørelsen. Departementet uttalte:

«Når departementet i samsvar med jordstyret og fylkeslandbruksstyret har kommet til at det ikke vil være driftsøkonomisk forsvarlig å samtykke i ytterligere fradelinger til eie fra denne eiendommen, har en lagt avgjørende vekt på at eiendommen har nokså beskjedne ressurser. Jordbruksarealet er på 38 dekar, hvorav bare 24 dekar er fulldyrket jord. Det synes således klart ønskelig å bedre næringsgrunnlaget på bruket. Bruket har 8 festetomter til rådighet, herunder bortfestede og ledige tomter medregnet, hvorav en av tomtene er bebygd med hytte. De mulige samlede leieinntekter antar en vil kunne utgjøre en ikke ubetydelig del av brukets inntektsgrunnlag fremover.

Departementet har antatt at en kombinasjon av salg og bortfeste av tomter (eventuelt oppføring av utleiehytter) vil være den for bruket mest hensiktsmessige ordning. Det bemerkes at utskilling fra bruket ved salg er endelig og bl. a. gir adgang til fritt og uhindret videresalg av tomten uten noen form for kontroll fra hovedbrukets eier. Ved feste vil grunnen fortsatt høre til bruket og tomten vil ikke

for alltid være unndratt eierens rådighet. Hvis det dertil blir ordnet med punkt feste vil det bety enda mindre innskrenkning i tradisjonell bruk av området.

For ordens skyld nevnes at departementet har antatt at samtykke etter jordlovens § 55 kan gjøres betinget av at salg ikke finner sted, men at tomten bare blir festet bort.

Det er videre lagt vekt på at mulige utbyggingssområder på eiendommen er betydelig redusert ved at det tidligere er solgt 19 hytte-tomter fra eiendommen. Det synes i det hele usikkert om det vil bli gitt samtykke til ytterligere hyttebygging på denne eiendommen. —

— — — Det bemerkes at departementet mener at innløsningsregelen i tomtefesteloven neppe vil komme til anvendelse i dette tilfelle, idet en må regne med at de totale mulige leieinntekter kan komme til å utgjøre en «turvande del av inntektsgrunnlaget», jfr. tomtefestelovens § 10, 2. ledd.»

A bemerket i brev av 3. januar 1978 til ombudsmannen:

«Opplysningane om gardens ressursar er fullstendig mangelfulle. Størrelsen på eiendomen med jord, skog, hei- og fjellvidde er det ikkje sagt noko om.»

I avsluttende brev 12. april 1978 til Landbruksdepartementet viste jeg til jordloven § 55 første ledd første til tredje punktum, som lyder:

«Eiendom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk kan ikkje delast utan samtykke frå fylkeslandbruksstyret. Denne regelen gjeld også forpaktning, tomtefeste og liknande leige eller bruksrett til del av eiendom når retten er stifta for lengre tid enn 10 år eller ikkje kan seiast opp av eigaren (utleigaren). Fylkeslandbruksstyret kan bare gi samtykke dersom deling er driftsøkonomisk forsvarleg eller samfunnsinteresser av større vekt taler for det.»

Jeg fortsatte:

«Departementets avgjørelse bygger på den oppfatning at samtykke til deling etter § 55 kan gjøres betinget av at salg ikke finner sted, men at tomten bare blir festet bort (utleid).

Det kan etter min mening være noe tvilsomt om et slikt vilkår er i samsvar med loven. Det loven forbyr og krever samtykke til, er deling av eiendom. Delingen av en eiendom er den samme, enten det foregår salg eller bortfeste. Bortfeste og salg til hyttetomt har også det samme arronderingsmessige resultat og fører i begge tilfelle til bruk av areal til ikke-jordbruksmessig formål. Ved at man trekker inn at den etterfølgende juridiske disposisjonsrett over det fradelte område (kjøp eller leie) kan bety en økonomisk forskjell, synes begrepet «driftsøkonomisk» i § 55 å få en utvidet betydning.

Det kan også reises vesentlige innvendinger av praktisk art mot at det settes slikt vilkår for fradelingssamtykket. Etter jordloven § 55 vil det neppe være adgang til generelt å fast-

sette at fradelingstillatelse bare skal gis ved bortleie, og ikke ved salg, ut fra en oppfatning om at dette generelt sett vil være den beste ordning etter formålsbestemmelsen i jordloven § 1. For det første inneholder § 55 ikke noe krav om at bare den beste driftsøkonomiske løsning kan godtas; lovens ordning er at fradeling kan tillates hvis den er driftsøkonomisk forsvarlig. Dernest forutsetter § 55 en konkret vurdering av dette spørsmålet. Dette prinsipp må legges til grunn også om man vil trekke inn vurderinger av den etterfølgende juridiske disposisjon over det fradelte område. — Jeg kan således vanskelig se at jordlovmyndighetene vil kunne nøye seg med en vurdering av salg og feste på generelt grunnlag. Skal f. eks. en vurdering av om bortfeste — i motsetning til salg — vil være driftsøkonomisk forsvarlig ha noen realitet, må vel legges til grunn nærmere forutsetninger om festekontraktens innhold (således om festetidens lengde, festeavgiftens størrelse og mulig indeksregulering). Og skal et vilkår om bortfeste fylle sin hensikt, trenges trolig retningslinjer om kontraktens innhold og/eller kontroll med kontraktene.

I tillegg kommer at man også må ha nøye oversikt over hovedeiendommens ressurser, med sikte på en vurdering av den driftsøkonomiske forsvarlighet av salg på den ene side kontra bortleie på nærmere bestemte vilkår på den annen side.

Konsekvensen vil således etter min mening måtte bli en vesentlig økning av de opplysninger jordlovmyndighetene må fremskaffe for å kunne foreta en forsvarlig vurdering i den enkelte fradelingssak. Det synes også å måtte etableres en etterfølgende kontroll med kontrakter som inngås. — Det synes tvilsomt om jordlovmyndighetene har mulighetene til å gjennomføre forsvarlig behandling etter disse linjer. Pålegg om bestemte kontraktsvilkår og kontroll av kontrakter m. v. reiser dessuten vesentlige hjemmelsspørsmål, som jeg imidlertid her ikke skal gå nærmere inn på.»

I den konkrete sak fant jeg det ikke nødvendig med noen avklaring av de spørsmål jeg hadde reist om det generelt er holdbart å gjøre fradeling etter § 55 i jordloven betinget av bortfeste. Uansett hvordan man så på disse spørsmål, kunne det materiale som forelå i A's sak etter min mening ikke gi jordlovmyndighetene tilstrekkelig grunnlag for å foreta en begrunnet vurdering av at salg på den ene side ikke var driftsøkonomisk forsvarlig, mens feste var det. I brevet til departementet pekte jeg således på at det ikke forelå opplysninger om hvilken festeavtale man hadde tenkt seg, og som kunne vise at bortfeste var driftsøkonomisk mer forsvarlig enn salg. Også opplysningene om hvilke ressurser A's eiendom hadde og hvilken innvirkning salg av en hytte-tomt ville ha på brukets bærekraft, var mangelfulle. Jeg viste i den sammenheng bl. a. til det som var påpekt av A i brev av 3. januar 1978.

Jeg konkluderte derfor brevet av 12. april 1978 med at det som forelå i saken ikke ga

faktisk grunnlag for å anse feste av den aktuelle tomt som driftsøkonomisk forsvarlig i motsetning til salg av tomten, og at avgjørelsen i A's sak ikke var holdbar.

Departementet foretok deretter befaringsav eiendommen, og i brev av 30. oktober 1978 til fylkeslandbruksstyret ga departementet samtykke til den omsøkte fradeling. Det ble særlig lagt vekt på at bruket ville få tilleggsjord fra nær familie, at det hadde dyrkingsmuligheter og at antallet eiere av bruket ville bli redusert fra 3 til 2.

30.

Hyttearealgrense i disposisjonsplan etter vedtekt til bygningsloven § 82.
(Sak 1466/77.)

A klaget 21. november 1977 til ombudsmannen over at han av bygningsmyndighetene var nektet oppføring av hytte av slik størrelse som han ønsket.

Etter vedtekt til bygningsloven § 82 for kommunen kunne bygging av hytte bare skje i medhold av disposisjonsplan vedtatt av bygningsrådet og godkjent av fylkesmannen. Fylkesmannen godkjente 12. januar 1976 disposisjonsplan for det aktuelle område på bl. a. følgende vilkår:

«Området må ikke utbyggast med større hytter enn på 60 m².»

I henhold til denne bestemmelse nektet bygningsrådet 21. juli 1976 A tillatelse til å føre opp hytte på 105 m², men ga dispensasjon til en hytte på 72 m². Etter klage over bygningsrådets vedtak fant fylkesmannen at bygningsrådet ikke hadde adgang til å dispensere fra 60 m²-vilkåret; han mente at kompetansen til å dispensere var hos fylkesmannen i første instans, med klageadgang til departementet. Fylkesmannen tillot imidlertid en hytte på 72 m², men nektet dispensasjon til 105 m² da dette «ikke var tilrådd korkje av bygningsråd eller formannskap».

A tok 25. januar 1977 opp saken med Miljøverndepartementet. Departementet uttalte seg 28. april 1977 om enkelte av de rettssspørsmål saken reiste, således om hjemmelen for 60 m²-vilkåret:

«Etter departementet si mening kan det vanskeleg seiast å vere heimel til å nytte bygningslovas § 26 litra d om reguleringsføresegner til reguleringsplan når ein godkjennar disposisjonsplan.

Departementet har lagt til grunn at fylkesmannen, når han godkjennar disposisjonsplan, må kunne setja krav om eit visst bakgrunnsareal pr. hytte. Når det gjeld spørsmålet om kor stort areal som i det enkelte tilfelle kan krevjast, må dette bero på eit konkret skjønn.

Disposisjonsplanen det her gjeld, omfattar

ialt 31 hytter på ca. 380 dekar. Dette vert ca. 12 dekar bak kvar hytte.

Spørsmålet i saka her blir om planleggingsorgana i tillegg til krav om eit visst areal bak kvar hytte, også kan sette vilkår om eit visst tilhøve mellom tomt og hyttestorleik, og i eit tilfelle med punktffeste, maksimumstorleik på hyttene. Dette er etter departementets mening noko tvilsamt. Fylkesmannen har peika på at det i samband med vurderinga av den ein-skilde plan, må vere høve til å vurdere om ein bør tillate eit noko større tal mindre hytter enn ein ville gjere om hyttene kunne gjerast så store som hytteeigarane sjølv ville. Ein vil ikkje gå i mot dette herfrå, men framheve at ein ikkje kjenner noko nærare til planen. Det er heller ikkje opplyst om det i festekontrakt mellom eigar og hyttebyggjar er sagt noko om dette.»

Departementet ga uttrykk for et annet syn på dispensasjonsspørsmålet enn bygningsrådet og fylkesmannen:

«Vilkåret om storleik på hyttene må i tilfelle inngå som ein del av fylkesmannen sitt godkjenningsvedtak. Det kan ikkje søkjast om dispensasjon frå eit slikt vedtak, jfr. bygningslova § 7 nr. 1 første ledd, første punktum. Då tomta inngår som ein del av den godkjende planen, kan det heller ikkje vera naturleg å sjå på saka som ein søknad om dispensasjon frå plankravet i vedtekta til § 82 i bygningslova. Endring av planen er i tilfelle einaste måten å endre vilkåret på, dersom ein meiner det er høve til å setje slikt vilkår.

Saka er såleis ikkje ei klagesak som ein kan fatte realitetsavgjerd i herfrå.»

Overfor Miljøverndepartementet uttalte jeg 3. februar 1978 at departementets brev av 28. april 1977 måtte forstås slik at departementet fant det tvilsomt om det var hjemmel for å fastsette arealgrense i disposisjonsplanen, og at departementet unnlot å ta stilling til spørsmålet. — Jeg uttrykte tvil om departementet kunne la være å ta standpunkt, og viste til at hjemmelsspørsmålet hadde vært et hovedpunkt i A's klage til departementet.

Departementet hadde videre lagt til grunn at det ikke var adgang til å dispensere fra den fastsatte arealgrense. Når departementets holdning til hjemmelsspørsmålet og dispensasjonsspørsmålet såes i sammenheng, ble etter min mening den rettslige situasjon uklar. Jeg ga uttrykk for følgende synspunkt:

Hvis det var så at arealgrense ikke kunne fastsettes i disposisjonsplanen, syntes konsekvensen å måtte være at A, uansett bygningsrådets og fylkesmannens standpunkt, kunne føre opp den hytte han ønsket. Hvis derimot regelen om maksimalt 60 m² hyttestørrelse var gyldig og fylkesmannen ikke kunne gi dispensasjon, syntes det å måtte føre til at A heller ikke kunne føre opp en hytte på 72 m².

Med sikte på departementets standpunkt til dispensasjonsspørsmålet bemerket jeg:

«Etter bygningsloven § 7 nr. 1 kan dispenseres fra «bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift eller fra reguleringsplan». Fylkesmannen kan etter denne bestemmelse dispensere fra vedtekt til bygningsloven § 82. Hvor vedtekten som her fastsetter at bygging må skje etter disposisjonsplan, og fylkesmannen har myndighet til å godkjenne slik plan, er det vanskelig å se at fylkesmannens dispensasjonsmyndighet ikke skal omfatte den godkjente plan og vilkår som er satt i planen. Også en jamføring med reglene for reguleringsplaner taler etter min mening mot departementets standpunkt. Om det i reguleringsplan er gitt bestemmelser om forholdet mellom bebyggd og ubebyggd grunnareal, jfr. bygningsloven § 26 nr. 1 d, vil det kunne dispenseres fra disse etter § 7 nr. 1.»

I sitt svar 26. april 1978 understreket departementet at brevet av 28. april 1977 til fylkesmannen bare var ment som en uttalelse, og at A's sak ikke hadde vært behandlet som klagesak i departementet. Om hjemmelsspørsmålet uttalte departementet:

«Spørsmålet om det er hjemmel til å fastsette at sportshytter m. v. ikke skal være over en viss størrelse er ikke løst i bygningslovgivningen direkte. Så vidt vites er spørsmålet heller ikke prøvet av domstolene. Bygningslovens § 73 fastsetter imidlertid maksimum grunnflate på trebygninger. Denne regelen vil også gjelde for fritidsbebyggelse dersom bestemmelsen er gjort gjeldende i vedtekt til bygningslovens § 82.

Spørsmålet i saken her er for det første om det kan være adgang til å fastsette andre regler om maksimumsstørrelse for hytter.

Departementet har i sin uttalelse av 28. april 1977 lagt til grunn at det ikke kan være adgang til å fastsette en generell regel om største tillatte areal på fritidsbushus i vedtekten til § 82 eller i kommunale hyttereregler.

I tilknytning til reguleringsplan for hytter vil det kunne fastsettes maksimumsstørrelse på bygninger i relasjon til de enkelte tomter i planområdet, jfr. bygningslovens § 26 litra d.

Det kan i tilfelle dispenseres fra bestemmelsen, jfr. bygningslovens § 7 nr. 1.

Etter departementets mening kan det ikke være adgang til å anvende bestemmelsene i bygningslovens § 26 om reguleringsbestemmelser direkte på disposisjonsplaner i medhold av vedtekt til bygningslovens § 82, jfr. brevet av 28. april 1977.

Det er gjennom praksis lagt til grunn at myndighetene må kunne fastsette utnyttingsgrad i disposisjonsplanområdet. Spørsmålet om en i disposisjonplan kan fastsette forholdet mellom bygning og tomt, dvs. maksimumsstørrelse på hytte i forhold til tomt, er som departementet tidligere har gitt uttrykk for tvilsomt. Fylkesmannen har ment at det må være adgang til å gjøre dette som et ledd i vurdering av utnyttingsgraden i planområdet. Departementet fant i sin uttalelse ikke å kunne gå imot dette og oppheve vilkåret om maksimumsstørrelse i godkjenningsvedtaket.

Departementet har underhånden fått opplyst fra kommunen at hyttene i det aktuelle området er punkt feste. En er, om enn under tvil, av den oppfatning at fylkesmannens vilkår om

maksimumsstørrelse for hyttene på punkt feste ikke kan sies å være ugyldig.»

Departementet redegjorde så nærmere for sin oppfatning om at 60 m²-vilkåret ikke kan fravikes ved dispensasjon:

«Vedtaket om å godkjenne disposisjonsplan er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Slikt vedtak kan påklages etter reglene i forvaltningslovens kap. VI. Etter departementets mening må disposisjonsplanen endres enten ved klage over godkjenningsvedtaket eller av vedkommende planmyndighet, og ikke ved dispensasjon fra vedtaket eller deler av det.

Av denne grunn fant departementet det ikke riktig å behandle A's brev av 25. januar 1977 som klage over fylkesmannens vedtak av 7. januar 1977 om ikke å fravike vilkåret om maksimumsstørrelse på hyttene i disposisjonsplanområdet. Departementet uttalte i brev av 28. april 1977 at eventuell endring av planen er eneste måten å endre vilkåret på. En forutsatte da at fylkesmannen ville ta disposisjonsplanen opp til ny vurdering på dette punkt. —»

I avsluttende brev av 15. august 1978 uttalte jeg at departementets standpunkt til dispensasjonsspørsmålet etter min mening ikke var holdbart. Jeg viste til mitt tidligere brev av 3. februar 1978 (jfr. sitat foran), og bemerket videre:

«Forvaltningslovens sonndring mellom enkeltvedtak og forskrifter kan ellers ikke ses å være av betydning for nærværende dispensasjonsspørsmål. Jeg vil likevel peke på at det neppe er noe i veien for at et enkeltvedtak (eller et vilkår knyttet til et enkeltvedtak) på et senere stadium (f. eks. etter at klagefristen er utløpt) kan få virkning som en forskrift. Vedtak om stadfestelse av reguleringsplan betraktes f. eks. gjerne som enkeltvedtak, men reguleringsplan kan fravikes ved dispensasjon etter bygningsloven § 7.

Jeg mener således at det var forsvarlig av fylkesmannen å behandle dispensasjonsspørsmålet og uriktig av departementet å unnlate å behandle klagen over dispensasjonsavgjørelsen. Jeg må be om at departementet nå behandler klagen og samtidig vurderer spørsmålet om det er tilstrekkelig hjemmel for den fastsatte arealgrense, samt innsigelsene om forskjellsbehandling. — — —»

31.

Oppføring av campinghytte uten fast fundament — bygningsloven §§ 82 og 85.
(Sak 1582/77.)

En advokat klaget 23. desember 1977 til ombudsmannen på vegne av en bedrift som drev kro og campingplass, og et bygningsartikkelfirma, over at Miljøverndepartementet opprettholdt avgjørelse truffet av fylkesmannen om å omgjøre bygningsrådets vedtak om tilatelse til oppføring av 15 campinghytter.

Bygningsartikkelfirmaet underrettet 16. mai

1977 bygningsrådet om at firmaet aktet å føre opp 15 campinghytter på campingplassen. I brevet ble opplyst at campinghyttene, som veide 800 kg hver, skulle plasseres på pillarer, som igjen skulle hvile på steinheller. Hyttene var tenkt å skulle flyttes rundt på campingplassen etter behov.

Bygningsrådet la i møte 14. juni 1977 til grunn at oppføring av hyttene krevde byggetillatelse etter § 93 i bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7). Byggetillatelse ble gitt. Et mindretall i bygningsrådet gikk imidlertid mot søknaden under henvisning til forbud mot oppføring av hytter, fastsatt i nr. 1 og 2 i kommunens vedtekt av 25. april 1974 til bygningsloven § 82, sålydende:

- «1. Inntil generalplan med stadfestede vedtekter eller stadfestet reguleringsplan foreligger, er det i kommunen ikke tillatt å fradele tomt for eller oppføre sports- hytter, sommerhus, kolonihagehus og lignende bygninger, samt tilhørende uthus bare beregnet til å bebos i kortere tidsrom. Det samme gjelder også for tilbygg, samt andre arbeider som er nevnt i bygningslovens § 87, pkt. 2.
2. Når generalplan med vedtekter foreligger, kan fradeling av tomt for eller oppføring av bygninger som nevnt under nr. 1, bare skje etter disposisjonsplan som er behandlet av bygningsrådet og godkjent av fylkesmannen.
Tomter i allerede eksisterende eller godkjente hytteområder kan når det etter bygningsrådets skjønn er ubetenkelig, fradeles og bebygges.»

Etter henvendelse fra bygningsrådets mindretall besluttet fylkesmannen 14. juli 1977 i medhold av § 35 i forvaltningsloven av 10. februar 1967 å oppheve bygningsrådets vedtak. Fylkesmannen la til grunn at campinghyttene gikk inn under kommunens byggeforbud etter vedtektene. Han mente at selv om hyttene ble forutsatt flyttet på campingplassen, kunne de neppe være midlertidige etter bygningsloven § 85. Fylkesmannen viste ellers til at bygningsrådet ikke kunne dispensere fra byggeforbudet i vedtekten.

I klage av 11. august 1977 til departementet hevdet advokaten at campinghytte ikke var uttrykkelig nevnt i kommunens vedtekt til § 82, og at slik hytte heller ikke falt innenfor vedtekten etter en naturlig fortolkning. Advokaten fremholdt:

«Når hyttene er blitt satt opp på en allerede godkjent campingplass, kan jeg heller ikke se at oppsettingen av campinghyttene er i strid med formålet med vedtekten til bygningslovens § 82.»

Miljøverndepartementet forela for Kommunaldepartementet spørsmålet om de omsøkte

campinghytter kunne sies å være «midlertidig eller transportabel konstruksjon» etter § 85 i bygningsloven. Kommunaldepartementet uttalte 24. november 1977:

«Ovennevnte campinghytter kan etter departementets mening ikke anses som midlertidige eller transportable konstruksjoner eller anlegg som nevnt i bygningslovens § 85.»

Miljøverndepartementet opprettholdt så fylkesmannens avgjørelse. I departementets brev av 15. desember 1977 ble presisert at det ikke var tatt standpunkt til om det burde gjøres unntak fra kommunens vedtekt til § 82 for oppføring av de 15 campinghyttene.

I klagen til ombudsmannen pekte advokaten på at hyttene ikke hadde fast fundamentering; han kunne ikke se at det da var noen forskjell på campingvogner og utleiehytter, «bortsett fra at utleiehyttene på en mer diskret måte glir inn i miljøet».

I avsluttende brev av 2. mai 1978 uttalte jeg:

«I kommunens vedtekt til § 82 er fastsatt forbud mot å fradele tomt for eller oppføre sports- hytter, sommerhus, kolonihagehus og lignende bygninger.

Forbudet i kommunens vedtekt til § 82 omfatter bebyggelse som oppregnet i § 82 i bygningsloven. Uttrykket «o.l. bygninger som bare er beregnet på å bebos i kortere tidsrom» ble tatt med i loven «for også å fange opp mulige andre bygninger som ikke direkte går inn under noen av de nevnte betegnelser» (jfr. Bygningslovkomitéens innstilling av april 1960 s. 165 første sp. første avsnitt).

Etter bygningsloven § 85 første ledd må midlertidige eller transportable konstruksjoner eller anlegg ikke anbringes for et lengre tidsrom enn 3 måneder uten forhåndssamtak fra bygningsrådet. Ved siden av rent midlertidige konstruksjoner tar bestemmelsen sikte på «vogner, tilhengere («trailere»), telt, husbåter m. v. som er beregnet på å flyttes fra sted til sted, men som lett kan gjøres stasjonære og brukes mer eller mindre som vanlige hus» (jfr. Bygningslovkomitéens innstilling s. 166 annen sp. nederst).

Hyttene som er oppført på campingplassen, er utformet som stabbur og beregnet for overnatting av to personer. Hver hytte veier ca. 800 kg, dimensjoner 390 x 250 cm. Hyttene er plassert på pillarer, som igjen står på steinheller. Hyttene har ikke fast fundamentering og vil kunne flyttes. Av brev av 16. mai 1977 til bygningsrådet fremgår at hyttene var tenkt flyttet rundt på campingplassen etter behov. — Etter lovtekst og forarbeider er jeg ikke i tvil om at campinghyttene omfattes av byggeforbudet i § 82-vedtekten. I likhet med fylkesmannen kan jeg heller ikke se at det er dokumentert en slik midlertidighet at § 85 i bygningsloven får anvendelse.

— — — Jeg peker for øvrig på at verken fylkesmannen eller Miljøverndepartementet har tatt standpunkt til hvorvidt det bør gjøres unntak fra kommunens vedtekt til § 82 for

campinghytter på campingplassen etter bygningsloven § 7.»

32.

Oppføring av uthus med beboelsesrom — forbud i generalplanvedtekt.
(Sak 1371/77.)

A klaget i november 1977 til ombudsmannen over fylkesmannens avslag på søknad om oppføring av uthus med beboelsesrom.

A bygde hytte i 1971 og søkte i juni 1977 om tillatelse til å føre opp uthus med beboelsesrom ved hytta. Søknaden var begrunnet både i et ønske om å bedre hyttas sanitærforhold og i behovet hos A's kone som hadde astma, for soverom atskilt fra hytta.

Bygningsrådet avslo søknaden, og etter klage opprettholdt fylkesmannen avslaget. Om hjemmelen for avslaget uttalte fylkesmannen:

«Ifølge punkt II i generalplanvedtekt for kommunen, stadfestet av Miljøverndepartementet 26. juli 1976, er det i kommunen forbudt å ta i bruk grunn til bygge- og anleggsarbeid som ikke har tradisjonell og direkte tilknytning til jordbruk, skogbruk, jakt og fiske.
— — —»

Generalplanvedtekten punkt II bestemmer:

«De arealer hvor denne vedtekt gjelder kan ikke nyttes på annen måte enn vanlig der arealet ligger og heller ikke tas i bruk på en måte som i vesentlig grad vil kunne vanskeliggjøre planleggingen eller gjennomføringen av planen. Det er således forbudt å ta i bruk grunn til bygge- og anleggsarbeid som ikke har tradisjonell og direkte tilknytning til jordbruk, skogbruk, jakt og fiske. Det kan heller ikke foretas omfattende grave- eller fyllingsarbeid.»

I brev av 7. februar 1978 til Miljøverndepartementet bemerket jeg om det siterte punkt i vedtekten:

«Bestemmelsene i første punktum refererer direkte til ordlyden i bygningsloven § 21 annet ledd. Bestemmelsene i annet og tredje punktum må derfor forstås bare som eksemplifisering av reglene i første punktum, jfr. hjemmelsgrunnlaget i bygningsloven § 21 annet ledd, og må følgelig tolkes i samsvar med disse regler.

Vedtektens punkt II første punktum inneholder flere mulige grunnlag for forbudet. Så vidt skjønnes må byggenektelsen i A's sak referere seg til forbudet mot at arealer som omfattes av vedtekten «nyttes på annen måte enn vanlig der arealet ligger». Tolkningen av uttrykkene «vanlig» og «arealet» kan volde tvil.

Det kan således være tvilsomt om «arealet» refererer til det samlede vedtektsområde eller til en (større eller mindre) del av området som den aktuelle bruk knytter seg til. Når vedtekten, slik som her, gjelder for et stort og variert område («hele kommunen med unntak av de områder der det foreligger stadfestet regule-

ringsplan» — vedtektens punkt I), synes det etter min mening rimelig å legge til grunn den siste forståelse, se i den forbindelse at bygningsloven § 21 annet ledd er knyttet til «bestemte arealer». — A's søknad om bygging på hyttetomten er avslått under henvisning til at bygget ikke vil ha direkte tilknytning til jordbruk, skogbruk, jakt eller fiske. Dette kan jeg bare se er holdbart dersom nevnte bruksmåter er de eneste vanlige i denne del av kommunen. Det bes gitt opplysninger om vanlig arealbruk i området rundt A's hytte, herunder om omfanget av hyttebebyggelse i området.
— — —»

Fylkesmannen uttalte i brev av 22. juni 1978 til departementet:

«Fylkesmannen har oppfattet avsnitt II, 2. punktum i den midlertidige generalplanvedtekten som et forbud mot bl. a. hyttebygging i kommunen.»

Departementet svarte 22. september 1978:

«I den foreliggende sak dreier det seg imidlertid om oppføring av uthus med innredning av rom for beboelse på tomt fradelt for fritidsbebyggelse, hytter. Den utnyttningen av tomten som A nå ønsker er vanlig arealutnyttelse der tomten ligger. Dette fremgår av kart som viser hyttebebyggelsen i området. Videre er det ikke godtgjort av kommunen at oppføring av uthus med innredet beboelsesrom i vesentlig grad vil vanskeliggjøre planleggingen i dette området, hvor arealutnyttningen allerede er skjedd, idet området er nytt til hytteformål.

En vil etter dette anta at det omsøkte uthus med innredet rom for beboelse ikke rammes av generalplanvedtekten etter bygningslovens § 21, 2. ledd.

Generalplanvedtekten for kommunen etter bygningslovens § 21, 2. ledd opphørte å gjelde den 23. desember 1977 ved at Miljøverndepartementet denne dato godkjente generalplan for kommunen med vedtekt etter bygningslovens § 21, 1. ledd pkt. a og b.

Av vedtektskart fremgår bl. a. at A's hytte ligger i et område som i generalplanen er vist som område for eksisterende fritidsbebyggelse. Den godkjente generalplan med ovennevnte vedtekt etter bygningslovens § 21, 1. ledd pkt. a er ikke til hinder for oppføring av det planlagte byggverk på A's eiendom.

Ovennevnte vedtekt etter bygningslovens § 21, 1. ledd pkt. b kommer ikke til anvendelse i den foreliggende sak, da denne vedtekten gjelder planlagte byggeområder som ennå ikke er byggemodne.»

På bakgrunn av denne uttalelse ba jeg i brev av 18. oktober 1978 fylkesmannen om å bli holdt underrettet om hva som ble foretatt i saken.

Samme dag skrev jeg til departementet:

«Det kan synes som om de formuleringer som er valgt i annet og tredje punktum i generalplanvedtektens punkt II, ikke klart nok tilkjennevir at disse bestemmelsene bare er eks-

emplifisering av reglene i første punktum. Annet punktum kan slik det er formulert gi inntrykk av at alt bygge- og anleggsarbeid bortsett fra det som har «tradisjonell og direkte tilknytning til jordbruk, skogbruk, jakt og fiske», forbyr av vedtekten, jfr. fylkesmannens ovenfor siterte uttalelse.

Dersom tilsvarende generalplanvedtekter til bygningsloven § 21 annet ledd er i bruk eller vil bli benyttet i fremtiden, bes departementet overveie om ordlyden bør endres eller om setningene kan utelates.»

Fylkesmannen omgjorde 6. desember 1978 sitt vedtak av 5. oktober 1977 og henviste saken til ny behandling i bygningsrådet.

33.

Oppføring av generasjonsbolig på småbruk — kloakkforhold. (Sak 429/76.)

A drev småbruk og søkte i 1968 på grunn av invaliditet om byggetillatelse for oppføring av bolig til sønnen på eiendommen; sønnen skulle hjelpe faren med driften og senere overta bruket. Både denne og senere søknader, sist i 1974, ble avslått etter bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 66 nr. 2 på grunn av kloakkforhold. A hadde tenkt å ordne kloakkavløpet ved slamavskiller og sandfilter med utløp gjennom eksisterende kloakkledning til en bekk i nærheten.

Om begrunnelsen for avslaget var uttalt i saksutredningen til bygningsrådets møte 6. august 1974:

«Kloakkavløpet fra et slikt hus vil måtte føres til — — —bekken, som allerede er sterkt forurenset. Beboerne nedenfor har klaget over forurensningene. Bygningsrådet har vært meget betenkt over å øke forurensningen i denne bekken, men har i noen tilfeller funnet å måtte gi byggetillatelse, således «følgehus» for B (kloakkering via sandfiltergrøft), bolighus for — — — (erstatningshus med kloakkering til bekk, w.c. ikke tillatt), påbygg av eksisterende bolighus for — — — (ingen økning av sanitærutstyr).

Bygningsrådets betenkeligheter mot boligbygging i dette området er først og fremst begrunnet i kloakkeringsforholdene og de alminnelige ulemper ved spredt bebyggelse, i mindre grad av landbrukshensyn, da områdene landbruksmessige verdi antas å være liten.

Bygningsrådets retningslinjer for boligbygging i områder hvor vei, vann og kloakk ikke er anlagt, går som bekjent ut på å tillate et hus nr. 2 på gårdsbruk dersom gårdsbruket tilfredsstiller visse krav, bl. a. min. 30 dekar dyrket areal, og dersom en finner å kunne godta en «annen ordning» for kloakkering slik det forutsettes i bygn.lovens § 66.2.

A's gårdsbruk er etter disse retningslinjer for lite. Tidligere er oppgitt et dyrket areal på 8 dekar. I sin klage nevner A at det dyrkede areal er 10 dekar + 5 dekar kulturbeite. I tillegg hertil kommer utmark med 400 dekar. Det kan bemerkes at bygningsrådet i enkelte

tilfeller har tillatt «følgehus» for gårdsbruk med dyrket areal ned til 15 dekar.»

Fylkesmannen hadde i klageavgjørelse 21. februar 1975 ingen innvending mot bygningsrådets avslag.

I forbindelse med klagen til ombudsmannen opplyste fylkesmannen:

«På — — — har det i en årrekke vært et betydelig utbyggingspress. Det aktuelle området på — — — ligger tilrette for en tettstedsutvikling. Området er dessuten aktuelt fremtidig utbyggingsområde.»

Etter denne uttalelse tok jeg i en ny henvendelse til fylkesmannen utgangspunkt i Kommunaldepartementets rundskriv av 30. november 1968 om bygningsloven § 66 nr. 2 der det i forbindelse med spørsmålet om godkjenning av kloakkordning er uttalt (s. 2):

«Hvor det ikke går lukkede ledninger til slipp som fastsatt i § 66, nr. 2, første ledd, kan bygningsrådet godkjenne en annen ordning f. eks. ført ut i grunnen, jfr. § 66, nr. 2, tredje ledd. De lokale myndigheter må her vurdere forholdene også under hensyntagen til om det i fremtiden vil bli ett eller noen få hus, eller om en må regne med at det vil bli en tettbebyggelse. Hvor en må regne med tettbebyggelse bør bygningsrådet og helserådet være meget varsomme med å gjøre unntak fra kravet om bortledning av skylle- og spillvann til hovedkloakk. Grunnforholdene er avgjørende for om skylle- og spillvann bør tillates ført ut i grunnen. Bygningsrådet og helserådet bør på forhånd bli enige om hvilke strøk som ikke bør bebygges ut fra de hensyn som er nevnt ovenfor. Er strøket regulert viser en til bygningslovens § 31, nr. 3, og § 67, jfr. § 63, nr. 3.»

Jeg ga uttrykk for at muligheten for at det skulle bli tettbebyggelse ikke måtte være altfor fjern, dersom det skulle legges vekt på forholdet og ba opplyst om kommunen hadde planer om renseanlegg eller andre tiltak for området, og om det var nærliggende at det kunne bli tettbebyggelse der. — Formannskapet hadde 15. desember 1967 vedtatt retningslinjer for oppføring av hus nr. 2 (følgehus) på gårdsbruk. Hensikten var at retningslinjene skulle legges til grunn i saker om dispensasjon fra bygningslovens regler om kloakkering. Men verken § 66 eller bygningsloven ellers hadde regler om adgang for formannskapet til å gi slike retningslinjer. Det var da etter min mening tvilsomt om formannskapet kunne gi retningslinjer som nevnt; de kunne i tilfelle bare være veiledende for bygningsrådet. — I tilknytning til dette gjentok jeg overfor fylkesmannen at behovet for et hus nr. 2 kan være et moment ved vurderingen av «særlige

grunnér» i § 66 nr. 2 tredje ledd, men at brukets størrelse i seg selv neppe kunne være avslagsgrunn.

Om de hygieniske ulemper ved omsøkte kloakkanlegg hadde fylkesmannen uttalt:

«Når det spesielt gjelder forholdene på — — er — — bekken allerede forurenset. Det vil imidlertid antagelig ikke medføre noen endring i forurensningssituasjonen om det kommer en unntaksløsning til i området. For forurensningssituasjonen vil det videre være likegyldig om A's sønn bygger en enebolig like ved eller om han bor i en leilighet i et tilbygg til den eksisterende bolig slik bygningsrådet har antydnet at det vil kunne samtykke til.»

I brevet til fylkesmannen ba jeg opplyst hvordan bygningsrådet så på dette og bemerket videre:

«— — — Jeg vil tilføye at dersom forurensningssituasjonen er den samme hva enten sønnen med familie bor i et tilbygg til huset eller i eget hus, er det ikke uten videre klart hvorfor det ene kan godtas og det andre ikke. Jeg vil ellers i denne sammenheng tilføye at myndigheten til å avgjøre en søknad om utslipps-tillatelse nå tilligger bygningsrådet i samråd med helserådet, jfr. forskrifter for kloakk-utslipp fra spredt bolig- og fritidsbebyggelse gitt av Miljøverndepartementet 22. april 1975 i medhold av lov av 26. juni 1970 nr. 75 om vern mot vannforurensning § 10 annet ledd.

Etter det som fremgår av dokumentene i en av naboenes (B) sak, synes denne sak å ha vesentlige likhetspunkter med A's sak. I begge tilfelle dreier det seg om småbruk (under 30 dekar), om en sønn som skal bygge, og om infiltrasjonsforhold som er dårlige. At B bodde i samme hus som foreldrene, kan vanskelig ses å være tilstrekkelig grunn til den forskjellige behandling. A's sønn bodde etter det opplyste på samme tid i en dårlig hytte i nærheten. Jeg ber opplyst hvorfor søknaden ble innvilget i det ene tilfelle og ikke i det annet. Jeg viser til at A's sak var under behandling i kommunen omtrent samtidig med B's.

Jeg har festet meg ved at innvilgelsen av B's søknad er betinget av at det gamle huset blir revet når den eldre generasjon faller bort. Det bes opplyst om en slik løsning er vurdert i A's tilfelle, eventuelt drøftet med ham.

Det er videre av interesse å få opplyst om bygningsrådet har ansett A's uførhetsgrad (som nå etter det opplyste er på 70 prosent) og hans behov for hjelp som en særlig grunn etter bygningsloven § 66 nr. 2 tredje ledd.

Jeg viser endelig til det jeg uttalte i brevet av 25. oktober 1976 til fylkesmannen om forståelsen av bygningsloven § 66 nr. 2 tredje ledd. Som nevnt kan en søknad som det ellers ville være grunn til å innvilge, neppe avslås fordi bygningsmyndighetene ønsker å unngå spredt boligbebyggelse.»

Med fylkesmannens svar av 1. desember 1977 fulgte utførlige redegjørelser fra rådmannen og bygningsseksjonen i kommunen om byggepresset i regionen, forurensningssituasjonen, foranledningen til formannskapets ret-

ningslinjer for bygging av generasjonsboliger og om de vanskeligheter denne type saker reiste. A's sak var behandlet på nytt i bygningsrådets møte 18. oktober 1977 der det ble fattet slikt vedtak:

«Bygningsrådet mener at p. g. a. søkers tiltagende invaliditet kan en generasjonsbolig komme på tale. Dersom de lokale forhold gjør det nødvendig med frittliggende hus, vil en vurdere dette nærmere.»

I avsluttende brev 20. desember 1977 til A viste jeg til den mulighet som vedtaket ga ham og uttalte at jeg ikke hadde grunnlag for å gå videre med saken.

34.

Hyttebygging — dispensasjon på grunn av tidligere uheldig saksbehandling.
(Sak 837/76.)

A klaget 17. desember 1975 og 26. august 1976 til ombudsmannen over at fylkesmannen og Miljøverndepartementet som klageinstans hadde nektet tillatelse til oppføring av hytte.

Saksforholdet var i hovedtrekk:

A søkte 21. juni 1971 bygningsrådet om tillatelse til å føre opp hytte på sin 36 mål store eiendom ved — — — vatnet. Han hadde hytte på eiendommen fra før, men ønsket å bygge nok en hytte på grunn av familiens størrelse. På dette tidspunkt gjaldt i kommunen følgende vedtektsbestemmelser (stadfestet i 1968) til bygningsloven § 82:

«Sportshtytter, sumarhus, kolonihagehus o. l. bygninger som bare er regna med å bu i kortare tid med dei uthus som høyrer til, kan bare plasserast og oppførast etter disposisjonsplan som er handsama av bygningsrådet og godkjent av fylkesmannen. Fylkesmannen kan etter framleg frå bygningsrådet fritaka for eller gjeva utsetjing med disposisjonsplan for fastsette områder.»

I møte 21. juni 1971 vedtok bygningsrådet:

«Bygningsrådet vil rå til at det vert søkt fylkesmannen om dispensasjon frå vedtekt til § 82 i bygn.lova om løyve til oppføring av denne hytta så fort fylgjande ting er godkjent:

1. Det må nyttast utedo. Plassering og ordninga må godkjennast av helserådet.

— — —»

Saken ble deretter sendt helserådet. Etter at A hadde purret på saken flere ganger, fikk han ved brev av 30. november 1971 fra helserådets ordfører opplyst at helserådet hadde utsett saken til våren 1972 for befarung av hytteområdet. Etter befarung traff helserådet 20. juli 1972 følgende vedtak:

«Helserådet meiner at det ikkje bør byggast fleire hytter rundt — — —vatn før det fore-

ligg soneplan (del-generalplan). Søknaden kan difor ikkje imøtekomast.»

Ved brev av 7. juni 1973 klaget A til fylkesmannen over bygningsrådets og helserådets behandling av byggesaken. A fremholdt at helserådet hadde gått utenfor sitt mandat og ba fylkesmannen rette opp den feil som var begått. Klagesaken ble av fylkesmannen sendt til helsemyndighetene. Fylkeslegen uttalte i brev av 31. oktober 1973 til helserådet:

«Det synes å være på det rene at Bygningsrådet ved behandlingen av byggemeldingen den 26. juni 1971 anbefalte dispensasjon fra kravet om disposisjonsplan. Det forutsettes at bygningsrådet dengang reelt vurderte dette spørsmål i relasjon til plankravet etter bygningsloven og i relasjon til utnyttelsen av det omhandlede område.

Helserådet behandlet saka og har i sitt vedtak med henvisning til helserådsordførers brev av 29. oktober d.å. falt inn som ytterligere reguleringsmyndighet i det man har fattet vedtak med hjemmel i Forskrifter om hygieniske forhold i hytteområder m.v. av 10.9.1970, § 4. I tillegg til den regulerende skjønnsmyndighet som således allerede var utøvet av Bygningsrådet blir det foretatt ny skjønnsmessig reguleringsvurdering av helserådet. Helserådet ville i denne saks sammenheng måtte henholde seg til de hygieniske vurderinger og hygieniske forhold som fantes på stedet på det daværende tidspunkt.»

Fylkeslegen ba helserådet vurdere saken på nytt, og 21. januar 1974 gjorde rådet følgende vedtak:

«Helserådet godkjenner ordninga med privet som må vera av type «nissedo». Denne må tømast slik at det ikkje valdar hygieniske ulemper. Privet vert å plasere etter rettleiing av kommuneingeniøren.»

I brev av 25. februar 1974 sendte så kommuneingeniøren søknad om dispensasjon fra vedtekt til bygningsloven § 82 til fylkesmannen. Det var nå kommet ny vedtekt til § 82 for kommunen. Vedtekt som trådte i kraft 16. desember 1972, ble lagt til grunn ved fylkesmannens avgjørelse av søknaden. Fylkesmannen uttalte i brev av 19. mars 1974 til bygningsrådet:

«Bygningsrådet har i møte 21. juni 1971, sak nr. 122, tilrådd søknaden, men saka vart stoppa av helserådet. Helserådet har seinare (i møte 21. januar 1974) godkjend privetordning av typen Nissedo.

Søknaden er ikkje grunnigleiven slik at ein kan sjå om det ligg føre «særlige grunner», og det er ikkje sendt grannemelding, jfr. § 7 i bygningslova.

Etter kommunens vedtekt til § 82 går det fram at «inntil generalplan med stadfesta vedtekter, eller stadfesta reguleringsplan foreligg, er det i kommunen ikkje tillatt å oppføre sportshytter ...». Det er utarbeidd eit framlegg til generalplan, men dette er enno

ikkje handsama. Framlegget syner at området rundt — — —vatn skal ha «uendra utnytting», og ein vil peike på at generalplanutvalet i sak 21/72 har fatta vedtak om at der ikkje skal gjevast løyve til hyttebygging rundt — — —vatn før der er godkjend generalplan for området.

Ein vil vidare peike på at i forslag til nye vedtekter til § 82 i bygningslova vert det slege fast at det ikkje skal vere utbygging i 100-metersbeltet rundt m. a. dette vatnet. Desse vedtektene er godkjende av kommunen og ligg no hjå fylkesmannen for vidaresending til departementet.

Ut frå dette finn ikkje fylkesmannen å kunne gje fritak frå plankravet etter vedtekt til § 82 i dette høvet.»

A klaget til Miljøverndepartementet. Under saksbehandlingen for departementet ble 28. mai 1974 stadfestet enda en ny vedtekt til bygningsloven § 82. Denne vedtekt medførte byggeforbud i 100-metersbeltet ved vannet. Bygningsrådet tilrådde 10. mars 1975 at A måtte bli gitt dispensasjon i medhold av bygningsloven § 7 for oppføring av hytte på eiendommen «på grunn av feil sakshandsaming tidlegare». Men departementet stadfestet 14. november 1975 fylkesmannens avgjørelse:

«Ny vedtekt til bygningslovens § 82 gjelder for alle arbeid som settes igang etter at vedtekten er trådt i kraft, jfr. bygningslovens § 120, jfr. § 119. Det kan derfor ikke bygges på omsøkte tomt uten dispensasjon fra gjeldende byggeforbud med hjemmel i vedtekt til bygningslovens § 82, stadfestet 28. mai 1974. Det vises til at kommunen helt fra 1972 har hatt tilsvarende byggeforbud i dette område med samme dispensasjonsmyndighet.

Som fremhevet i saken er det i utkast til generalplan ikke foreslått ytterligere hyttebygging i området omkring — — —vann.

Departementet er enig i at det ut fra de foreliggende planvurderinger ikke vil være riktig å gi dispensasjon. En slutter seg også til fylkesmannens uttalelse til klagen om at det ved behandling av dispensasjonssak nå ikke kan legges avgjørende vekt på at saken tidligere har vært lenge til behandling hos helsemyndighetene. Klagen tas ikke til følge. Det gis derved ikke dispensasjon fra forbudet i vedtekt til bygningslovens § 82, stadfestet 28.5.1974 for oppføring av hytte på vedkommende eiendom.»

Klageren innvendte mot fylkesmannens og Miljøverndepartementets standpunkt at det ikke var tatt tilstrekkelig hensyn til at helserådets saksbehandling og avgjørelse hadde ført til at saken var behandlet etter strengere regler enn hva som ville vært tilfelle ved normal saksbehandling. Han anførte at bygningsrådet ved sitt vedtak 21. juni 1971 hadde godkjent den omsøkte hyttebygging og anbefalt dispensasjon fra gjeldende vedtektskrav om disposisjonsplan. Han hevdet at en slik dispen-

asjon fra fylkesmannen ville vært kurant etter daværende praksis når anbefaling fra bygningsrådet forelå, og at dispensasjon ville vært gitt hvis helserådet hadde behandlet saken korrekt eller hvis bygningsrådet hadde sendt dispensasjonssaken til fylkesmannen uten å avvente helserådets behandling.

I brev av 22. desember 1976 ga departementet følgende uttalelse om hvilken vekt helserådets langvarige behandling burde tillegges ved vurderingen av A's sak:

«Byggemelding ble levert 21. juni 1971. I møte 26. november 1971 vedtok helserådet å utsette behandlingen av søknaden til etter befaring våren 1972. Helserådet gikk imot søknaden 20. juli 1972 og uttalte at det etter rådets mening ikke bør bygges flere hytter rundt — — — vann før det foreligger soneplan (delgeneralplan). Etter klage fra A, ble søknaden behandlet på nytt av helserådet 21. juli 1974, og det ble vedtatt å godkjenne ordningen med privet av typen «nissedo».

Vedtekt med forbud mot bygging av hytter m. v. ble stadfestet for kommunen 29. september 1972 og trådte i kraft 16. desember 1972. I følge vedtekt til bygningslovens § 82 stadfestet i 1968, kunne plassering og oppføring av hytte m. v. bare skje etter disposisjonsplan behandlet av bygningsrådet og godkjent av fylkesmannen. Fylkesmannen kunne gi dispensasjon fra kravet om disposisjonsplan etter innstilling fra bygningsrådet.

Det må antas at det, med én hytte på A's tomt, var hjemmel for fylkesmannen til å nekte dispensasjon for hytte nr. 2. Departementet finner det vanskelig i dag å kunne ta stilling til hvorledes fylkesmannen i 1971/72 ville vurdert søknaden fra A dersom det forelå tilråding fra bygningsråd og helseråd. Under enhver omstendighet antas neppe omsøkte plassering å ville blitt godtatt.

Departementet vil ellers bemerke at det gikk ca. 1½ år fra byggemelding ble innlevert til forbudsvedtekten av 1972 trådte i kraft. Fordi helserådet utsatte saken til etter befaring, gikk det ca. 1 år fra byggemelding ble levert bygningsrådet til helserådet tok standpunkt til saken. Det er derfor ikke gitt at søknaden ville vært ferdigbehandlet før forbudsvedtekten trådte i kraft selvom helserådet ikke hadde gått utover sin kompetanse ved vedtaket av 20. juli 1972.

Departementet viser forøvrig til sitt brev av 14. november 1975 hvor det bl. a. heter:

«En slutter seg også til fylkesmannens uttalelse til klagen om at det ved behandling av dispensasjonssak nå ikke kan legges avgjørende vekt på at saken tidligere har vært lenge til behandling hos helsemyndighetene.»

I tilknytning til dette vil departementet peke på at vedtekt stadfestet 28. mai 1974 nedlegger byggeforbud i 100-metersbeltet rundt — — — vann og at det i forslag til generalplan ikke er foreslått ytterligere hyttebygging i området rundt — — — vann.»

I tilleggsuttalelse av 11. september 1977 gjenga departementet opplysninger fylkes-

mannen hadde meddelt om dispensasjonspraksis i 1971. Departementet bemerket om dette:

«I brev av 8. februar 1977 har fylkesmannen pekt på at kommunal tilråding hele tiden har vært ansett nødvendig for å kunne gi dispensasjon. Det er videre opplyst at fylkesmannen i 1971 behandlet i alt 232 slike saker.

Bygningsrådet ga i 1971 en foreløpig uttalelse til søknad om oppføring av hytte nr. 2, og saken ble så vedtatt oversendt til helserådet for uttalelse. Etter at helserådets og generalplanutvalgets uttalelser forelå i 1973 har bygningsrådet gått mot oppføring av hytte nr. 2 på eiendommen. Det har således aldri foreligget kommunal tilråding overfor fylkesmannen i denne saken. Det vises ellers til departementets brev av 22. desember 1976.»

I avsluttende brev av 2. februar 1978 uttalte jeg:

«Etter vedtekten fra 1968 til bygningsloven § 82 kunne fylkesmannen dispensere fra kravet til disposisjonsplan etter at bygningsrådet hadde uttalt seg. A's byggesøknad av 21. juni 1971 ble behandlet samme dag av bygningsrådet som anbefalte at dispensasjon ble gitt. Saken ble deretter oversendt helserådet for godkjenning av sanitærforholdene. Etter vedtekten var det ikke noe vilkår for dispensasjon at helserådet hadde vurdert søknaden. Jeg nevner i denne sammenheng at etter det opplyste var bygningsloven § 66 nr. 2 ikke gjort gjeldende for hyttebygging i kommunen på den tiden A søkte om dispensasjon. Helserådet hadde således ingen godkjenningsmyndighet etter bygningsloven med hensyn til kloakkordningen. Slik klageren har påvist at det er gjort i andre saker, kunne derfor hans byggesak vært sendt direkte fra bygningsrådet til fylkesmannen etter at det 21. juni 1971 var gitt anbefaling.

Etter at helserådet sommeren 1971 fikk saken fra bygningsrådet, ble den utsatt til våren 1972 for befaring. Først 20. juli 1972 ble truffet vedtak som nevnt foran, og helserådet opptrådte da som reguleringsmyndighet og avslø søknaden ut fra planhensyn. Senere klage fra A til Helsedirektoratet førte til at vedtaket av 20. juli 1972 ble opphevet 21. januar 1974, hvorefter en ordning med «nissedo» ble godkjent. — Det er klart, som det også fremgår av dokumentene, at helserådet ikke hadde myndighet til å vurdere søknaden ut fra reguleringsmessige hensyn. Rådet gikk således i vedtaket av 20. juli 1972 utenfor sin kompetanse. Først etter at saken hadde ligget i helserådet i omlag 2½ år, og uten at helserådets behandling var en nødvendig del av behandlingen av dispensasjonssøknaden, ble saken endelig avgjort.

Enten saken av bygningsrådet var sendt direkte til fylkesmannen, eller helserådet hadde behandlet saken slik det skulle, kan jeg vanskelig se annet enn at dispensasjonssaken ville vært avgjort av fylkesmannen i god tid før den nye vedtekt trådte i kraft 16. desember 1972. Når dette legges til grunn, ville saken da blitt behandlet etter 1968-vedtekten, som ga fylkesmannen hjemmel til å fritta fra kravet om disposisjonsplan etter fremlegg fra

byggningsrådet. Byggningsrådet tilrådte 21. juni 1971 at det ble søkt fylkesmannen om dispensasjon fra vedtekt til § 82 i bygningsloven. Slik saken utviklet seg, ble dispensasjonssaken først sendt fylkesmannen 25. februar 1974. Men det forhindrer ikke at byggningsrådets vedtak 21. juni 1971 må ses som en endelig avgjørelse av dispensasjonsspørsmålet på det kommunale plan, såfremt forutsetningene for øvrig i byggningsrådets avgjørelse ble oppfylt. Etter vedtekten til § 82 var det ikke andre kommunale organer enn byggningsrådet som skulle behandle dispensasjonssakene, og jeg kan ikke se at det er dekkende når departementet i uttalelsen av 11. september 1977 anfører at det «aldri (har) foreligget kommunal tilråding overfor fylkesmannen i denne saken». Byggningsrådets standpunkt til dispensasjonsspørsmålet var imidlertid ikke bindende for fylkesmannen, og som departementet nevner, kan det ikke nå sies sikkert hva fylkesmannens avgjørelse ville blitt, dersom saken hadde blitt behandlet ved fylkeskontoret i 1971 eller 1972.

Fylkesmannens opplysninger om dispensasjonspraksis er noe uklare. Han opplyser bare at praksis i 1971 var den samme som i dag med hensyn til krav om tilråding fra byggningsråd eller formannskap etter bygningsloven § 7 og at det i 1971 ble behandlet 232 dispensasjonssaker. Noe svar på hva resultatet vanligvis ble hos fylkesmannen ved søknad om dispensasjon fra vedtekt til § 82 når det forelå tilråding fra byggningsrådet, gir disse opplysningene ikke. Det er imidlertid ikke av fylkesmannen anført noe som motsier det klageren har gjort gjeldende om at dispensasjon fra fylkesmannens side var kurant når byggningsrådet anbefalte dispensasjon. Klageren har på sin side fremlagt opplysninger om bygningssaker fra kommunen som støtter hans syn. Kommuneingeniøren har i brev av 25. april 1977 til A gitt følgende uttalelse om dispensasjonspraksis:

«Blir ein dispensasjon tiltrådt av alle kommunale instansar og dispensasjonssøknaden elles oppfyller dei krav bygningslova med vedtekter set, går som regel dispensasjonen gjennom hjå Fylkesmannen.»

Etter dette må jeg legge til grunn som overveiende sannsynlig at A ville fått innvilget sin hyttesøknad dersom saken ikke var blitt forsinket ved helserådets trenering og ulovlige vedtak.

Dette forhold gir imidlertid i seg selv ikke A krav på byggetillatelse. Det følger av bygningsloven § 119 at utgangspunktet for fylkesmannens og departementets avgjørelse er de regler som gjelder på det tidspunkt disse instansjoner behandler saken. Som det fremgår er det stadig blitt skjerpede regler for hyttebygging i kommunen, og A's hyttesak vil etter någjeldende regler måtte vurderes på en annen måte enn i 1971. Selv om dette er utgangspunktet, er imidlertid myndighetene ikke avskåret fra å ta hensyn til den uheldige behandling av A's sak. Bygningsloven § 7 åpner adgang for departementet til å gi dispensasjon fra gjeldende bestemmelser når særlige grunner foreligger, og dispensasjon er anbefalt av byggningsrådet. Jeg peker her på at byggningsrådet 10. mars 1975 tilrådte at A fikk

dispensasjon «på grunn av feil sakshandsaming tidlegare».

Selv om både spørsmålet om det foreligger «særlige grunner» og om de i tilfelle bør gi grunnlag for dispensasjon, beror på skjønn, vil jeg for min del gi uttrykk for at A bør få dispensasjon til å føre opp den hytte som byggningsrådet 21. juni 1971 ga ham tillatelse til. Etter mitt syn strider det både mot alminnelig rettsfølelse og god forvaltningspraksis at man unnlater å benytte den adgang man har til å rette opp den situasjon A uforskyllt er kommet i ved feil fra helserådets side. Jeg kan ikke se at det som er anført mot hyttebygging på hans tomt er så tungtveiende at det bør stå i veien for en slik løsning. Det er etter mitt syn klart urimelig i den foreliggende sak at A på grunn av feil behandling fra offentlige myndigheter ikke skal få reise den hytte som det må legges til grunn at han med overveiende sannsynlighet ville fått byggetillatelse til etter en normal og regulær saksbehandling.»

Byggningsrådet vedtok i møte 12. juni 1978:

«Byggningsrådet reknar med at det kan tilråast ein dispensasjon for oppføring av ei hytte på denne tomta dersom søkjaren legg fram ein situasjonsplan som visar ei plassering i nærleiken av eksisterande (gamle) hytte og ikkje meir enn 100 m frå denne. Ein må også få så stor avstand frå — — —vatn til hytta som mogleg og på ei tomt der hytta vil bli lite synbar frå — — —vatn.»

Fylkesmannen sluttet seg til den løsning byggningsrådet hadde anbefalt. — Saken ga etter dette ikke grunn til ytterligere fra min side.

35.

Hyttebygging — dispensasjon fra generalplanvedtekt etter tidligere dispensasjon fra vedtekt til bygningsloven § 82.
(Sak 302/77.)

A klaget 3. mars 1977 til ombudsmannen over at fylkesmannen 19. oktober 1976 hadde avstått søknad om oppføring av hytte under henvisning til generalplanvedtekt.

Saksforholdet var i hovedtrekk:

A søkte 24. juni 1974 byggningsrådet om tillatelse til å føre opp hytte ved — — —vatnet. Byggningsrådet ga 3. juli 1974 byggetillatelse på nærmere fastsatte vilkår, men gjorde oppmerksom på at det måtte søkes om dispensasjon fra kommunens vedtekt til bygningsloven § 82. Vedtekten, stadfestet av Kommunal- og arbeidsdepartementet 29. mars 1967, bestemte at sportshytter bare kunne oppføres etter disposisjonsplan som var godkjent av fylkesmannen. Etter forslag fra byggningsrådet kunne fylkesmannen gjøre unntak fra plankravet.

Under henvisning til oversiktsplan (vedtatt av kommunestyret 5. mai 1972) med forbud mot oppføring av hytter i området nektet fylkesmannen 6. desember 1974 å dispensere fra

§ 82-vedtekten. Fylkesmannen uttalte i den forbindelse:

«Fylkesmannen mener at det bør legges avgjørende vekt på den arealdisponering som oversiktsplanen legger opp til. I dette tilfelle vil oppføring av hytte i vesentlig grad bryte med oversiktsplanens intensjoner.»

A klaget 26. desember 1974 til Miljøverndepartementet. Fylkesmannen fastholdt 27. januar 1975 sin tidligere avgjørelse. I møte 25. mars 1975 behandlet bygningsrådet saken på nytt. Rådet viste til at søknaden gjaldt et område hvor det i oversiktsplanen ikke var avsatt areal til hyttebygging, og fortsatte:

«Når bygningsrådet likevel kunne tilrå oppføring av ei hytte her, var det fordi dette oppfatar ei enkel hytte, i eit forholdsvis avstengt og isolert område, som ligg i utkanten av planområdet.

Vidare vil ein peika på at søkjaren tidlegare hadde hytte annanstad i kommunen som han måtte forlate på grunn av vassdragsregulering — — —.

Ei hytte til eller fra her ville ikkje ha nokon innverknad på dette området som er svært lite nytta av allmennheten på grunn av vanskelege adkomstmuligheter. Når ein tilrår denne søknaden har ein og hatt det klart for seg at søkjaren ufrivillig er kome i ein situasjon som han sjølv ikkje hadde mulegheit for å avvergja, og ein meiner at det er fullgod grunn til å dispensera frå kravet om byggeforsbod i dette området.»

I brev av 20. januar 1976 til Miljøverndepartementet meddelte fylkesmannen at han var innstilt på å revurdere sitt tidligere standpunkt i saken, dersom departementet ikke hadde innvendinger mot dette. Departementet sendte da saken tilbake til fylkesmannen, som 17. februar 1976 ga dispensasjon fra § 82-vedtekten. I fylkesmannens brev til bygningsrådet het det:

«Bakgrunn for dette standpunkt er at saken er av noe spesiell karakter. Unntak som omsøkt skulle ikke danne presedens for andre saker i området. — — —

Fylkesmannen er kjent med Miljøverndepartementets utredning, datert september 1975, vedrørende fremtidige vannforsyningskilder (Landsplan for bruken av vannressursene — Overflatevannkilder Østfold—Rogaland. Vurdering av kvalitet og kapasitet). Blant en rekke kilder er — — —vatnet gitt høyeste prioritet ut fra tekniske og hygieniske vurderinger. Det forutsettes at kommunen har dette for øye ved de videre disposisjoner i området.

En gjør imidlertid oppmerksom på at før byggetillatelse kan gis må bygningsrådet gjøre unntak fra kommunens stadfestede generalplanvedtekt.»

Generalplanvedtekt for kommunen var stadfestet av Miljøverndepartementet 21. august

1975 i medhold av § 21 annet ledd i bygningsloven. I møte 29. april 1976 avslo bygningsrådet A's søknad om byggetillatelse med slik begrunnelse:

«Dette området skal etter oversiktsplanen ikkje byggjast ut med hytter, og området ligg innanfor forbodsgrense som er vedteken av bygningsrådet.

På grunn av konsekvensane, finn bygningsrådet ikkje å kunne gi dispensasjon frå stadfesta generalplanvedtekt.»

A klaget 24. mai 1976 til fylkesmannen over bygningsrådets vedtak. Under klagebehandlingen opprettholdt bygningsrådet sitt vedtak, og formannskapet sluttet seg 14. juni 1976 til dette. Fylkesmannen avslo 19. oktober 1976 å ta klagen til følge og uttalte:

«En oppfatter bygningsrådet slik at bygningsrådet har lagt vekt på at det aktuelle området ved vestenden av — — —vatnet er utenfor de områder i kommunen hvor det skal oppføres hytter. Kommunestyret har senere gjort vedtak om det den 31. mai 1976.

For det annet er en kjent med at — — —vatnet vil være mer aktuelt som drikkevannskilde enn antatt selv for relativt kort tid siden.

— — —
Kommunestyrets vedtak av 31. mai 1976, som gjelder ny vedtekt til § 82 i bygningsloven, trekker klare grenser for i hvilke områder av kommunen det skal kunne føres opp hytter. Når det også tas hensyn til de drikkevannsinteresser som knytter seg til — — —vatnet, finner fylkesmannen vanskelig å kunne innvende noe mot at bygningsrådet ikke vil gjøre unntak fra kommunens vedtekt til bygningslovens § 21 2. ledd, selv om klageren tidligere hadde hytte i kommunen som ble ervervet av et interkommunalt vannverk.

Den dispensasjon som fylkesmannen meddelte etter bygningslovens § 7 den 17. februar 1976, innebar at kravet om disposisjonsplan etter kommunens vedtekt til § 82 ikke var til hinder for at byggetillatelse kunne gis. Dispensasjonsmeddelelsen innebar ikke at det ble tatt standpunkt til hvorledes søknader skulle behandles i forhold til bygningslovgivningen ellers. Det ble i dispensasjonsmeddelelsen også gjort oppmerksom på at bygningsrådet måtte gjøre unntak fra generalplanvedtekten før byggetillatelse kunne gis.»

I klagen til ombudsmannen anførte A:

«Dette vedtaket er det siste i en lang rekke avslag på søknader A har inngitt for å skaffe seg hyttetomt til erstatning for den hytta han tidligere eide i kommunen, som han ble fratatt ved ekspropriasjon i 1973 i forbindelse med utbygging av et interkommunalt vannverk.

I alle tilfelle synes det klart at behandlingen av A sett i sammenheng har vært urimelig. I den forbindelse vil jeg peke på følgende:

A ble fratatt hytta si ved ekspropriasjon til offentlige formål. Kommunen har selv rettigheter i det interkom. vannverk. Han må under

slike omstendigheter ha krav på bistand og velvilje fra det offentlige side når det gjelder å skaffe erstatningstomt. Vedtaket i bygningsrådet i april ifjor gir nærmest uttrykk for det motsatte.

Da klageren festet seg ved tomten på gnr. 38 var det bl. a. etter anbefaling av herredsaagronom og kommuneingeniøren. Han hadde all grunn til å regne med at byggetillatelsen her skulle gå i orden, og da Fylkesmannen endelig i februar 1976 ga sin dispensasjon fra § 82-vedtekten etter bygningsrådets sterke anbefaling måtte han kunne lite på at alle hindringer var ryddet av veien. På dette tidspunktet gikk klageren til det skritt å bestille et byggesett til hytte fra en trevareleverandør etter konferanse med kommuneingeniøren.

Så går altså bygningsrådet og Fylkesmannen tilbake på sine tidligere standpunkt og påberoper seg den nye generalplanvedtekten. Det dreier seg om en foreløpig vedtekt etter bygningsl. § 21, 2. ledd.

I realiteten er skjønstemaet nøyaktig det samme når det er spørsmål om dispensasjon etter de to vedtektene. Etter min oppfatning kan det derfor ikke være adgang til å nekte dispensasjon etter generalplanvedtekten når det er gitt dispensasjon fra § 82-vedtekten.

I tillegg kommer det forhold at generalplanvedtekten først trådte ikraft mer enn et år etter at A søkte byggetillatelse på angjeldende sted og at det var den langtrukne saksbehandlingen å takke at søknaden ble berørt av denne vedtekten.»

I brev av 26. mai 1977 til fylkesmannen ba jeg om uttalelse til klagerens anførsel om at det ikke var adgang til å nekte dispensasjon fra generalplanvedtekten når det var gitt dispensasjon fra § 82-vedtekten. Jeg skrev ellers:

«Videre har klageren anført at det var den langtrukne saksbehandlingen som gjorde at søknaden ble berørt av generalplanvedtekten og at kommunens behandling av A sett i sammenheng har vært urimelig. Etter klagerens mening taler dette for at dispensasjon skulle vært gitt, det bes om uttalelse også til dette.

Det bemerkes at hensynet til drikkevannsinteressene som knytter seg til — — —vatnet, som fylkesmannen peker på i sitt brev av 19. oktober 1976, også synes å ha vært vurdert da fylkesmannen 17. februar 1976 ga dispensasjon fra § 82-vedtekten. Det kan derfor spørres om dette hensynet kan begrunne nekting av dispensasjon fra generalplanvedtekten.»

Fylkesmannen svarte 1. juli 1977:

«Kommunens vedtekt til bygningslovens § 82 setter krav om disposisjonsplan for oppføring av fritidsbebyggelse. Kommunen har ikke vedtekt etter § 82, 3. ledd med forbud mot slik bebyggelse. Det er vel den siste vedteksttype A's advokat sikter til når han hevder at skjønstemaet er det samme når det er spørsmål om dispensasjon fra § 82-vedtekter som fra generalplanvedtekter.

Et krav om disposisjonsplan for et område innebærer ikke forbud mot fritidsbebyggelse. En disposisjonsplan kan ikke nektes vedtatt eller godkjent med den begrunnelse at det ikke skal oppføres hytter i området, uten særskilt hjemmel, dersom området ellers er bebyggelig.

Hvor det ikke gjelder andre regler enn krav om disposisjonsplan, kan eventuelle kryssende interesser — f. eks. vannforsyningsinteresser eller almenne ferdselsinteresser — i det minste kunne tas hensyn til ved planleggingen. Det vil derfor være mer aktuelt å opprettholde plankravet i slike områder enn i områder med forbud mot fritidsbebyggelse. Og videre må det være adgang til å frafalle kravet om disposisjonsplan hvor det blir innført generalplanvedtekt, uten at det er tatt standpunkt til spørsmålet om unntak fra generalplanvedtekten. — — —

A leverte byggesøknad den 24. juni 1974. Søknad ble behandlet i bygningsrådet den 3. juli 1974 og deretter forelagt en rekke styre og råd før den den 14. oktober 1974 ble sendt fylkesmannen som nektet dispensasjon fra vedtekten til § 82 den 6. desember 1974. Så langt kan saksbehandlingen ikke sies å ha vært langtrukket og medførte heller ikke at søknaden ble berørt av generalplanvedtekten.

Da dispensasjon ble gitt, var generalplanvedtekten stadfestet og det ble uttrykkelig sagt at bygningsrådet måtte gjøre unntak fra generalplanvedtekten før byggetillatelse gis. Det må innrømmes at dispensasjonsvedtaket likevel kan ha skapt forventning om byggetillatelse og det er i tilfelle uheldig. Men om bygningsrådet hadde gjort unntak fra generalplanvedtekten, ville det ha vært en fordel for klageren at kravet om plan etter § 82 allerede var frafalt idet en da ville ha sluppet nok en behandling på fylkesplan.

Kommunen er ikke medlem i det interkommunale vannverk og en er ikkje kjent med at kommunen har rettigheter i vannverket, som skulle tilsi at kommunen medvirket til å skaffe erstatningstomt.»

Klageren kom i brev av 16. september 1977 med bemerkninger til fylkesmannens uttalelse. Han fastholdt sin anførsel om at skjønstemaet for dispensasjon fra de to vedtektene i realiteten var det samme. Han hevdet også at generalplanvedtekten delvis var ugyldig og dessuten ikke ga hjemmel for å nekte omsøkte hytte «idet hyttebygging ikke er annen utnytting «enn vanleg der arealet ligg»».

I avsluttende brev av 28. februar 1978 uttalte jeg:

«I kommunens generalplanvedtekt (stadfestet 21. august 1975) heter det i punkt II:

«Dei areala der denne vedtekta gjeld, kan ikkje nyttast på annan måte enn vanleg der arealet ligg og heller ikkje takast i bruk på ein måte som i vesentleg grad vil kunne van-

skeleggjera planlegginga eller gjennomføringa av planen. Når særlege grunnar ligg føre, kan bygningsrådet gjera unnatak frå vedtekta.»

Vedtekten gjelder alle områder i kommunen der det ikke foreligger stadfestet reguleringsplan. Vedtekten er gitt med hjemmel i bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 21 annet ledd, som lyder:

«Dersom vedtatt generalplan ikke foreligger, kan det på samme måte fastsettes at bestemte arealer ikke kan nyttes på annen måte enn vanlig der arealet ligger, og heller ikke tas i bruk på en måte som i vesentlig grad vil kunne vanskeliggjøre planleggingen eller gjennomføringen av planen.»

Jeg finner det ikke tvilsomt at generalplanvedtekten er gyldig og gir hjemmel for å nekte oppføring av omsøkte hytte. Etter de foreliggende opplysninger er det i det aktuelle området ikke hyttebebyggelse av slikt omfang at det kan sies at hyttebygging er vanlig utnytting.

I og med at det ved generalplanvedtekten var kommet til en ny bestemmelse som formelt sto i veien for den hyttebygging bygningsrådet og fylkesmannen hadde gitt tillatelse til i henhold til vedtekten til bygningsloven § 82, må det være på det rene at saken krevde ny behandling i bygningsrådet, der forholdet til forbudet i generalplanvedtekten måtte avklares. Klagerens advokat har hevdet at bygningsmyndighetene ved denne behandling ikke hadde rettslig adgang til å nekte dispensasjon fra generalplanvedtekten på grunn av den tillatelse som var gitt etter § 82-vedtekten. Jeg går ikke nærmere inn på spørsmålet om myndighetene i tilfelle som dette er rettslig bundet til å holde fast på en dispensasjonsavgjørelse som formelt bygger på andre bestemmelser. Jeg nøyer meg med å fremheve at både ved spørsmålet om det skulle gis dispensasjon etter § 82-vedtekten og etter den nye generalplanvedtekten, var skjønnsstemaet det samme; spørsmålet var om A skulle få høve til å sette opp en hytte i et område som etter de planer som forelå, ikke var tenkt nytet til hyttebebyggelse. Bygningsrådet ga tillatelse til hyttebygging i møte 3. juli 1974 og begrunnet i møte 25. mars 1975 hvorfor rådet på tross av planene om ikke å bygge hytter i området, tillot A's hytte. Når fylkesmannen også etter nærmere vurdering i brev av 17. februar 1976 fant å kunne slutte seg til bygningsrådets standpunkt, måtte det etter mitt syn sterke grunner til for at man ved ny behandling av saken etter den innførte generalplanvedtekt, skulle nekte hytteoppføring. Det er i saken vanskelig å se at nye og avgjørende momenter er påberopt som grunnlag for bygningsrådets og fylkesmannens avgjørelse om å si nei til dispensasjon etter generalplanvedtekten.

Bygningsrådets vedtak av 29. april 1976 om å avslå dispensasjon er bygd på at området etter oversiktsplanen ikke skulle bygges ut med hytter, at området var innenfor forbudsgrense som var vedtatt av bygningsrådet, og på hensynet til konsekvensene.

Det forhold at det etter oversiktsplanen av 1972 ikke skulle bygges hytter i området, var tatt i betraktning av bygningsrådet da det i

1974 og 1975 gikk inn for at byggetillatelse likevel skulle gis. Bygningsrådet fremholdt da at søknaden gjaldt en hytte i et forholdsvis avstengt og isolert område, som var lite nytet av allmennheten på grunn av dårlige atkomstmuligheter og som dessuten lå helt i utkanten av planområdet.

Momentet med forbudsgrense, vedtatt av bygningsrådet, bygde så vidt skjønnes på en del vedtak som kommunen traff i tiden 21. mars 1975—31. mai 1976 om forbud mot hyttebygging i bestemte områder. Kommunen ville ha forbudsområdene fastsatt i ny vedtekt til bygningsloven § 82, men Miljøverndepartementet nektet å godkjenne den foreslåtte vedtektsendring under henvisning til at generalplanvedtekten ga kommunen tilstrekkelig virkemiddel til å styre utbyggingen. — At det etter kommunens mening ikke burde bygges hytter i området, fremgikk som nevnt allerede av oversiktsplanen fra 1972. De nye vedtakene om forbudsområder innebar derfor så vidt jeg kan se ingen endring i bygningsrådets generelle syn på området.

Hensynet til konsekvensene av å gi A byggetillatelse må også ha vært vurdert av bygningsrådet allerede ved behandlingen i 1974 og 1975, og av fylkesmannen da han 17. februar 1976 ga dispensasjon fra § 82-vedtekten.

Fylkesmannen har i sin avgjørelse av 19. oktober 1976 vist til «at — — —vatnet vil være mer aktuelt som drikkevannskilde enn antatt selv for relativt kort tid siden». Jeg vil her peke på at det på dette tidspunkt bare var 8 måneder siden fylkesmannen hadde gitt tillatelse til oppføring av A's hytte i det aktuelle område.

I tilknytning til vurderingen av spørsmålet om hvorvidt dispensasjonsavgjørelsen burde opprettholdes ved den nye behandling i henhold til generalplanvedtekten, vil jeg også peke på at det gikk over ett og et halvt år før A's søknad om dispensasjon fra § 82-vedtekten var ferdigbehandlet. Dersom fylkesmannen ved sin avgjørelse 6. desember 1974 hadde lagt til grunn den oppfatning som han kom til under klagebehandlingen, jfr. vedtak av 17. februar 1976, måtte således meget tale for at det i denne saken overhodet ikke ville blitt spørsmål om behandling i henhold til den nye generalplanvedtekten, som først ble stadfestet 21. august 1975.

Etter en helhetsvurdering av saken finner jeg at bygningsmyndighetenes avgjørelser om å nekte dispensasjon fra generalplanvedtekten må karakteriseres som klart urimelig. Jeg mener at fylkesmannen bør ta saken opp til ny vurdering.»

36.

Erstatning for byggeforbud.
(Sak 743/77.)

A klaget 2. juni 1977 til ombudsmannen over vegmyndighetenes avslag på krav om erstatning for tap ved at byggearbeider var blitt forsinket som følge av planer om omlegging av riksveg.

A skrev 16. oktober 1970 slik til vegsjefen:

«Jeg refererer til vår telefonsamtale angående ny riksveitrasé. Jeg mener denne vei kommer for nær inn på min eiendom, matr. nr.

— — —, — etter oppmåling bare 1,5 m fra husets vestre hjørne.

Jeg ønsker å få bedre rede på denne saken da jeg har til hensikt å bygge på huset mot vest. Dette er den eneste mulighet for en utvidelse.

— — —
Jeg håper å høre fra Dem om dette.»

Vegsjefen svarte 21. desember 1970:

«Planen for den nye vegen i dette området er ennå ikke forelagt Vegdirektoratet for endelig godkjenning, men en må regne det som sannsynlig at vegen vil bli liggende slik som foreslått.

Inntil planene er endelig klare, kan det ikke komme på tale å bygge på huset. Saken kan da tas opp med vegkontoret for en endelig avgjørelse.

Gjenpart av dette brev går til Bygningsrådet.»

A henvendte seg 7. januar 1975 igjen til vegkontoret:

«Jeg tillater meg nok en gang å tilskrive Dem angående den nye veitrasé — — —.

Jeg har helt siden huset ble bygget etter krigen, hatt til hensikt å bygge på mot vest, som er eneste mulighet da huset ligger i en skråning.

Dette med å nekte meg påbygg av huset, er etter § 38 i Vegloven 1 år. Etter dette må jeg få beskjed. Det var i 1970 jeg første gang tilskrev Vegkontoret etter at jeg da fikk rede på av oppmålingen, at her skal veien gå, noget som jeg ikke var så glad for. En annen ting som er vesentlig for meg, er kostnadsprisen som har gått opp 50 % siden 1970. Hvis jeg skal vente ennå lenger, blir prisen deretter, og hvem skal betale dette.

Jeg mener at med å nekte meg påbygg, har dere allerede beslagnag eiendommen. Med dette er det ingen glede å pynte opp utenfor, da man aldri vet hva som kommer — vi er hele tiden i det uvisse.

Går det ikke an å få en skikkelig beskjed, så man vet hvor man står, om det tar 5—10 år for å få bestemt dette.»

Vegsjefen svarte 15. januar 1975:

«Plan for ombygging av riksvegen er utarbeidet ved vegkontoret og oversendt kommunen til uttalelse. Planen forutsettes oversendt Vegdirektoratet til godkjenning på sen-vinteren.

Riksvegen er i dag dårlig og ombygging av parsellen anses fra vegkontorets side å være viktig. En regner med å foreta grunnerverv i 1976 og med anleggsstart i 1977.

For framføring av vegen foreligger det kun ett alternativ, og veglinjen forutsettes å gå like forbi Deres hus. Det vil ikke bli gitt tillatelse til avkjørsel fra den nye vegen og Deres adkomst må også i fremtiden skje fra kommunal veg.

Det påtenkte tilbygget til bolighuset vil komme nærmere den nye vegen enn eksisterende bebyggelse, og vil komme i umiddelbar nærhet av vegens fylling. Byggegrensen langs den nye vegen blir 30 m regnet fra vegmidte, og med en så liten avstand fra vegen som til-

bygget vil få, vil dette kunne vanskeliggjøre sikten. En vil derfor ikke kunne gå inn for at tilbygget oppføres.»

I 1975—76 ble avklart at riksvegen skulle omlegges etter en annen trasé som ikke ville berøre A's eiendom. A krevde 26. august 1976 erstatning og fremholdt:

«Angående vegtrasén som siden 1970, da jeg fikk byggeforbud av Vegvesenet, og frem til dags dato har hengt som et spøkelse over mitt hode, ser det nu ut til at trasé-valget er blitt endret slik at mitt hus nu blir spart. Jeg har i disse årene fra 1970, ikke kunnet foreta de forandringer jeg da skulle utført, — — —

Jeg har fra 1970 hatt både brev og telefonhenvendelser til Vegkontoret, forsøkt å få avklaring i en eller annen form, men dette har ikke ført fram.

Jeg var på Vegkontoret den 10.8.-1976, hvor jeg hadde en samtale med herr — — —, som kjenner denne saken. Det som ble diskutert, var fra min side, en rimelig erstatning for prisstigningen fra 1970, det arbeidet som da skulle utføres var kostnadsberegnet til ca. 55 000,—, — — —»

Vegdirektoratet av slo 15. april 1977 erstatningskravet etter å ha innhentet uttalelse fra regjeringsadvokaten.

Vegmyndighetene kan i forbindelse med planlegging av veg nedlegge byggeforbud langs traséen etter vegloven av 21. juni 1963 (nr. 23) § 38, som lyder:

«Når vegline for offentlig veg er planlagt i detalj, kan vegstyremakta fastsette at grunn som ligg innafor byggegrenser som er fastsette i eller med heimel i § 29, ikkje må byggast på eller nyttast på ein måte som vil kome i strid med denne lova. Eigarane av dei eigedomane som dette får verknad for, skal gis skriftlig melding om vedtaket.

Før det blir tatt avgjerd etter første ledd for riksveg eller fylkesveg, skal vedkomande kommunestyre få høve til å uttale seg.

Er veglina ikkje endelig vedtatt seinast 1 år etter at det er lagt ned forbod, fell forbodet bort. Vegstyremakta kan lenge fristen, men ikkje for meir enn 1 år om gangen.»

For riksveg tilligger det Vegdirektoratet å nedlegge byggeforbud. — Skal vegsaken fremmes gjennom reguleringsplan, kan det være aktuelt med midlertidig byggeforbud etter bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 33. I den aktuelle sak var det ikke nedlagt byggeforbud for området rundt A's eiendom; et forslag fra vegsjefen i brev av 4. april 1975 til bygningsrådet om nedleggelse av byggeforbud etter bygningsloven var ikke fulgt.

Vegsjefen hadde således ikke kompetanse til å nekte bygging. Vegsjefens brev av 21. desember 1970 og 15. januar 1975 måtte imidlertid av A forstås som byggenektelse.

Vegdirektoratet syntes å bygge sitt avslag på A's krav om erstatning for forsinkelsestap på følgende tre forutsetninger:

1. De materielle vilkår for å nedlegge byggeforbud etter vegloven § 38 (eventuelt etter bygningsloven) var oppfylt i desember 1970.
2. Hvis spørsmålet var blitt tatt opp på dette tidspunkt, ville byggeforbud blitt nedlagt av kompetent myndighet.
3. Det ville ikke ha vært grunnlag for erstatning til A om lovlig forbud var blitt nedlagt i desember 1970.

I mitt avsluttende brev 31. mai 1978 til direktoratet bemerket jeg at det måtte kunne legges til grunn at A hadde til hensikt å føre opp tilbygg til huset i 1970, og at hans planer ble skrinlagt på grunn av vegsjefens uttalelse 21. desember 1970. Denne uttalelse og vegsjefens brev av 15. januar 1975 måtte vurderes som en uhjemlet byggenektelse. Med utgangspunkt i de tre forutsetninger som avslaget syntes å bygge på, uttalte jeg videre:

«Selv om de tre foran nevnte forutsetninger skulle være holdbare, er jeg i tvil om dette gir tilstrekkelig grunnlag for helt å avslå A's krav om erstatning. Jeg peker i denne sammenheng på at et lovlig byggeforbud ville vært tidsbegrenset (jfr. fristbestemmelsene i vegloven § 38 tredje ledd og i bygningsloven § 33 fjerde og femte ledd). Vurderingene som ligger til grunn for Vegdirektoratets avslag, er så vidt skjønnes særlig knyttet til den uhjemlede byggenektelse i 1970 samt plansituasjonen m. v. dette året. A synes imidlertid å ha oppfattet forholdet slik at vegplanen og vegvesenets holdning stengte for bygging i hele perioden 1970—76. Vegsjefens brev av 15. januar 1975 til A klargjør ikke den rettslige situasjon med hensyn til byggeforbud. Det som sies er at vegvesenet ikke vil «gå inn for at tilbygget oppføres» — en uttrykksmåte som vel nærmest måtte forstås slik at vegvesenet motsatte seg tilbygg. Blant annet fordi A i brevet av 7. januar 1975 til vegsjefen pekte på hjemmelsproblemet og at formelt byggeforbud da ble overveid, men ikke gjennomført, måtte det vært grunn til å gi klar beskjed til A om byggeforbud eksisterer eller ikke.

På denne bakgrunn kan det reises spørsmål om de tre nevnte forutsetninger var oppfylt også i januar 1975, eller rettere, om de var oppfylt i hele perioden 1970 til 1976, da A så vidt skjønnes fikk rede på de endrede planer. A bør i alle fall ikke ved den fremgangsmåte som er fulgt, stilles dårligere enn om lovens behandlingsregler var overholdt. — Når et uhjemlet forbud har strukket seg over et så langt tidsrom, kan det under enhver omstendighet være tvilsomt hvilken vekt det kan legges på antagelsen om at byggeforbud kunne og ville blitt nedlagt, dersom spørsmålet var tatt opp.»

Da disse spørsmål så vidt skjønnes ikke var vurdert av direktoratet ba jeg om at saken måtte bli behandlet på nytt.

Vegdirektoratet meddelte 21. desember 1978 at det etter samråd med regjeringsadvokaten — på bakgrunn av de mange usikkerhetsmomenter i saken og fordi vegvesenet hadde behandlet saken på en uheldig måte — ville tilby A kr. 15 000,— for å få saken løst i minnelighet.

37.

Rett for ein part til å sjå privat framlegg i regulerings sak.
(Sak 268/78.)

Eit syskenpar klaga i februar 1978 til ombodsmannen over at ein kommune hadde avslått å levere ut eit dokument i ei regulerings sak. Grunngevinga frå bygningssjefen var at dokumentet var eit internt arbeidsdokument.

Det dokumentet klagarane ønskte, var eit framlegg frå ein av naboane i samband med regulerings saka. Denne saka ville få direkte verknad for den eigedom dei var medeigarar i. Eg meinte at klagarane måtte vere partar i regulerings saka, slik at forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 18 galdt for deira rett til å få sjå dokumenta i saka. Eg ba kommunen om ei nærare grunngeving for kvifor dei ikkje kunne få dokumentet.

Kommunen sende 28. mars 1978 over til ombodsmannen det aktuelle dokumentet. Det var eit brev av 9. desember 1976 med vedlegg frå meieriet på naboeigedomen til klagarane. Det var sendt inn i samband med oppstartinga av regulerings arbeidet for sentrum i kommunen. Av brevet gjekk fram at meieriet trengde meir plass, og det vart foreslått at ein del av klagarane sin eigedom skulle regulerast til fordel for meieriet. Bygningssjefen viste til at dette brevet var eit arbeidsdokument som var gjeve som ei orientering frå meieriet og såleis ikkje var nokon del av sakas dokument. Det vart vidare uttala i brevet frå kommunen:

«Bygningssjefen kan ikkje sjå at interne arbeidsdokument som ligg ved har nokon som helst betydning for det faktum som er framlagt av bygningsrådet i siste regulerings framlegg.

Til ombodsmannen si orientering har bygningsrådet vendt seg til alle borgarar i sentrum i annonse, og bedt om ymse kommentarar, idéar eller meiningar før regulerings arbeidet starta. Mesteparten av dei opplysningar som har kome til meg er gjort muntlege og er notera etterkvart som merknadene har innkome, bortsett frå meieriet som kom skriftleg med si utgreiing.

Bygningssjefen ser heller ikkje at det her ligg føre særlege faktiske opplysningar som har betydning for saka etter § 18, 2. leikk fyrste punktum.

Bygningssjefen beklagar dersom slike dokument må utleverast då øvrige borgarar (naboar) seinare neppe vil vende seg til reguleringsmyndighet med opplysningar som kan føre med seg at desse blir utlevera.»

I avsluttande brev av 5. april 1978 til kommunen viste eg til at brevet frå meieriet var sendt inn i samband med reguleringsarbeidet. Eg fann det ikkje tvilsamt at brevet var å sjå på som eit dokument i saka. Eg la til grunn at meieriet òg var part i regulerings-saka, og eg kunne ikkje sjå at brevet frå meieriet fall innanfor unntaka i forvaltningsloven § 18 andre ledd som alle gjeld dokument utarbeidd av andre enn partane. Det var etter mi meining klart at brevet frå meieriet var eit saksdokument som klagarane som partar i regulerings-saka hadde krav på å få. Eg ba om at spørsmålet vart vurdert på nytt.

Ved brev av 7. april 1978 sende kommunen meieriets brev med vedlegg til klagarane.

38.

Avkjørsel — utvidet bruk ved oppføring av ny og riving av gammal bolig.
(Sak 939/78.)

A klaget 11. august 1978 til ombudsmannen over at fylkesvegsjefen og Vegdirektoratet nektet å godkjenne en eksisterende avkjørsel fra riksvei som avkjørsel til planlagt bolig.

Etter bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 66 nr. 1, sammenholdt med vegloven av 21. juni 1963 (nr. 23) § 40, er det et vilkår for fradeling av tomt at nødvendig avkjørsel fra fylkesvei eller riksvei er godkjent av vegsjefen i fylket.

A anførte i klagen:

«Etter mitt skjønn vil det være klart at det på eiendommen er 2 bolighus og at hverken bygningsrådet eller vegvesenet kan nekte disse brukt til dette formål. Begge bygninger er gamle og har vært benyttet til bolighus fra iallfall før 2. verdenskrig. En standardheving av bygningene ville ikke kunne nektes. Teoretisk ville det være mulig at en rekke mennesker som hadde hver sin bil kunne bebo disse bygninger. Når det så som en alternativ løsning tilbys å bytte ut et av disse gamle bolighus med et nytt, er det ingen saklig grunn for nektelse av dette å henvise til adkomstspørsmålet. — — —»

I avsluttende brev 4. oktober 1978 uttalte jeg:

«Slik trafikkforholdene er beskrevet, kan det ikke rettes kritikk mot vegmyndighetene for at de har nektet å godkjenne avkjørsel for nytt bolighus på dette stedet. Dette må også gjelde selv om det tas hensyn til at det allerede er to bolighus på eiendommen og at det er tilbudt bruksendring av det ene. Etter min mening er det klart påregnelig at oppføring av et nytt bolighus på kortere eller lengre sikt vil medføre utvidet bruk av avkjørselen.»

39.

Konsesjon ved overdragelse av fjelleiendom — ikke-håndhevelse av konsesjonsregler, uttalelse fra tjenestemann om konsesjonsfrihet.
(Sak 951/77.)

A klaget 21. juli 1977 til ombudsmannen over at Landbruksdepartementet hadde fastslått konsesjonsplikt etter den tidligere fjellkonsesjonslov av 27. august 1915 i samband med A's kjøp av en jordbrukseiendom i Nord-Norge, som omfattet bl. a. fjellstrekning.

Eiendommen ble overdratt til A ved skjøte av 30. juni 1974, tinglyst 30. juli 1974. Forkjøps- og konsesjonsmyndighetene ble ikke gitt melding om overdragelsen. Etter å ha mottatt henvendelse fra B, som også ønsket å overta eiendommen, behandlet fylkeslandbruksstyret saken i møte 23. juni 1975. Fylkeslandbruksstyret fant det ikke aktuelt å gjøre bruk av statens forkjøpsrett, men vedtok å henlede Landbruksdepartementets oppmerksomhet på konsesjonsspørsmålet. Skogutvalget ga så følgende beskrivelse av eiendommen:

«Eiendommen er stor i utstrekning, anslagsvis ca. 4000 da. Eiendommen er delt i to adskilte parseller. Der er adskillige myrstreknin-ger på eiendommen og endel vanskelig tilgjengelig terreng mot høgfjellet. Skogarealet anslås til ca. 1500 da, av dette har endel vanskelig tilkomst. Skogen er i stor utstrekning vanskjøttet.

Riksvegen skjærer gjennom en av eiendommens parseller hvor bygningene på eiendommen er plassert.

— — —
Eiendommens grenser går til høieste fjell hvor det støter til andre eiendomsgrenser som på andre sider også går til høyeste fjell. Arealet av fjellstrekningen anslås til ca. 800 da.»

I brev av 4. november 1975 til A meddelte departementet at eiendomservervet ble antatt å være konsesjonspliktig. A ble gitt fire ukers frist til å søke konsesjon. Etter protest fra A fastholdt departementet i brev av 21. november 1975 konsesjonskravet. Departementet meddelte:

«I henhold til fjellkonsesjonslovens § 3, jfr. skogkonsesjonslovens § 11, har departementet myndighet til å avgjøre hvor vidt et erverv er konsesjonspliktig. Etter fjellkonsesjonsloven er erverv av fjellstrekning konsesjonspliktig uten hensyn til arealets størrelse. Skogutvalget har opplyst at ovennevnte eiendom omfatter ca. 800 dekar fjellstrekning.

Erverv som er konsesjonspliktige etter de konsesjonslover som gjaldt før 1. januar 1975 skal, dersom konsesjon ikke er søkt innen nevnte dato, behandles etter den nye konsesjonsloven, jfr. denne lovs § 28.»

I brev av 15. desember 1975 til departementet fremholdt A:

«Jeg kan ikke helt skjønne hva som er bakgrunnen for at denne konsesjonssaken nå taes opp. Før A kjøpte denne eiendommen, gjorde han en rekke henvendelser til offentlige myndigheter med forespørsel om han skulle søke konsesjon. Han henvendte seg for det første til de kommunale myndigheter. Saken ble behandlet i kommunestyret som uttalte at det ikke var nødvendig å søke konsesjon. Videre henvendte han seg til fylkeslandbruksstyret ved juridisk konsulent — — og fikk også av han beskjed om at det ikke var nødvendig å søke konsesjon. Endelig forespurte han på sorenskriverkontoret i forbindelse med tinglysning av skjøte og det ble heller ikke hos sorenskriveren funnet nødvendig med konsesjon, slik at skjøte ble tinglyst.

Særlig denne behandlingen av de lokale jordbruksmyndigheter, mener jeg må føre til at man nå ikke senere kan kreve behandlet en konsesjonssak, selv om man etter loven opprinnelig skulle ha søkt om konsesjon. Videre vil jeg henlede oppmerksomheten på følgende:

Når det gjelder grenser for jordbrukseiendommer i Nord-Norge, er det svært ofte slik at eiendommen strekker seg i et belte fra sjøen til høyeste fjell med omtrent grenser 90° på strandlinjen. Det er derfor slik at de aller fleste eiendommer også består av en mindre del som forsåvidt kan karakteriseres som fjellstrekning. Videre er det i fylket slik at det var svært få kommuner som hadde nedsatt konsesjonsgrenser — slik at det ikke var nødvendig å søke om konsesjon ved overdragelse av faste eiendommer. Faste eiendommer her oppe er som kjent for det meste små, slik at de ikke overstiger lovens grenser. Det har derfor vært praktisert gjennom lengre tid at eiendommer som er av en slik karakter som nevnt foran, ble overdratt uten konsesjon selv om de for en liten del besto av «fjellstrekninger». Det vil derfor innebære en stor forskjellsbehandling om man nå plutselig skulle kreve konsesjon i et av disse tilfellene, og jeg vil hevde at man ikke bare kan velge ut en sak blandt mange dersom man først vil gå til dette skritt.

Dersom departementet fortsatt skulle opprettholde krav om konsesjon, tør jeg forespørre om dette bare er for å få bragt saken formelt i orden, slik at man kan påregne konsesjon.»

I svarbrev av 10. februar 1976 opplyste departementet at «spørsmålet om konsesjon vil bli gitt, kan bare avgjøres på grunnlag av den behandling av søknaden som konsesjonsloven foreskriver».

Til anførselene i brevet av 15. desember 1975 bemerket departementet 24. februar 1976:

«— — — etter de tidligere konsesjonslover var skogutvalget det lokale organ som avgjorde hvor vidt overdragelse av fast eiendom medførte konsesjonsplikt. Hvilke informasjonen erververen må ha fått fra andre myndigheter, finner departementet således ikke å kunne tillegge avgjørende vekt.

Departementet har ikke kjennskap til den praktisering av fjellkonsesjonsloven som De antyder i Deres brev og ville for øvrig ikke ha hatt myndighet til å sette loven til side på en slik måte.»

Departementet satte 15. juni 1977 frist til 1. juli 1977 for søknad om konsesjon. Da konsesjon ikke ble søkt, besluttet departementet 6. juli 1977:

«I medhold av konsesjonslovens § 25 må A innen 8. august 1977 enten sørge for at overdragelsen av ovennevnte eiendom blir omgjort eller sørge for at eiendommen blir overdratt til noen som kan få konsesjon eller som ikke trenger konsesjon.»

I avsluttende brev av 14. november 1977 uttalte jeg:

«Eiendomsoverføringen skjedde ved skjøte av 30. juni 1974, tinglyst 30. juli 1974, dvs. før konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 trådte i kraft (1. januar 1975 jfr. kgl. resolusjon 13. desember 1974). Ved avgjørelsen av spørsmålet om det foreligger konsesjonsplikt, må det således tas utgangspunkt i de tidligere gjeldende regler om konsesjon, jfr. bl. a. konsesjonsloven § 28 annet punktum.

Etter lov av 27. august 1915 om erhvervelse av fjeldstrækninger (fjellkonsesjonsloven) gjaldt konsesjonsplikt for erverv av «fjeldstrækning — herunder fjeldvand, elver og bækker» (jfr. § 1). Loven fastsatte (etter lovendring 1962) ikke noen minstegrense for arealet.

Etter de opplysninger som foreligger om eiendommen, synes det ikke tvilsomt at den omfatter fjellstrekninger i fjellkonsesjonslovens forstand. Det forhold at eiendommen også omfatter dyrkbart areal og skog og at disse deler av eiendommen så vidt skjønnes er av større verdi enn fjellstrekningene, kan ikke i seg selv medføre at konsesjon etter fjellkonsesjonsloven ble unødvendig; loven ga ikke holdepunkt for noen slik begrensning av virkeområdet.

Konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 28 første punktum lyder:

«Er det før denne lovs ikrafttreden søkt om konsesjon eller sendt melding om overdragelse av eiendom eller rettigheter i samsvar med jordlovens § 19 eller midlertidig lov 25 juni 1965 nr. 4 om forkjøpsrett for kommunene til utbyggingsformål og til fri-luftsformål, skal søknad om konsesjon og spørsmål om forkjøp avgjøres på grunnlag av de regler som gjaldt før lovens ikrafttreden.»

Det er på det rene at søknad eller melding som nevnt ikke ble sendt. Den nye konsesjonslovs bestemmelser må da komme til anvendelse.

Det kan heller ikke ses at krav om konsesjonsfrihet kan utledes av at A før kjøp av eiendommen «rådførte seg med alle de forvaltningsmyndighetene han kunne tenke seg var nødvendig for så vidt gjaldt konsesjonsspørsmålet». Bindende tilsagn om konsesjonsfrihet synes som utgangspunkt bare å kunne gis av Landbruksdepartementet som konsesjonsmyndighet.

Jeg går etter dette over til spørsmålet om betydningen av tidligere praktisering av fjellkonsesjonsloven i landsdelen.

I brev av 15. desember 1976 til Landbruks-

departementet fremholdt De at det i fylket var «praktisert gjennom lengre tid at eiendommer som er av en slik karakter som nevnt foran, ble overdratt uten konsesjon selv om de for en liten del besto av «fjellstrekninger». Fylkeslandbruksstyrets vedtak 26. november 1976 gir opplysninger som peker i samme retning.

En praksis som beskrevet synes ikke å ha vært i samsvar med reglene i fjellkonsesjonsloven av 1915 og må i hvert fall som utgangspunkt være uten betydning for senere håndhevelse av loven. I brevet av 15. desember 1976 til departementet ga De imidlertid uttrykk for at det ville «innebære en stor forskjellsbehandling om man nå plutselig skulle kreve konsesjon i et av disse tilfellene» og «at man ikke bare kan velge ut en sak blandt mange dersom man først vil gå til dette skritt». I klagen til ombudsmannen anfører De i tilknytning til spørsmålet om forskjellsbehandling: «Departementet var klar over at loven ikke ble praktisert i Nord-Norge og at erverv som for så vidt var konsesjonspliktige, ble gjennomført uten konsesjon.»

Departementet uttalte imidlertid i brev av 24. februar 1976 til Dem at departementet ikke hadde «kjennskap til den praktisering av fjellkonsesjonsloven som De antyder i Deres brev». I den forbindelse tilføyer departementet at det «for øvrig ikke (ville) ha hatt myndighet til å sette loven til side på en slik måte». — Jeg antar at departementets rettsoppfatning er holdbar, og at A's eiendomserverv var konsesjonspliktig; dette måtte gjelde uten hensyn til hvordan det tidligere var forholdt i landsdelen i tilsvarende saker. Men praksis i landsdelen kunne spille inn ved vurderingen av spørsmålet om å gi konsesjon.»

Jeg kom således til at det ikke kunne reises innvendinger mot at departementet hadde gjort konsesjonsplikt gjeldende i A's sak. På bakgrunn av sakens spesielle karakter og de tvilsomme spørsmål den berørte, ba jeg imidlertid departementet overveie å gi A ny mulighet til å søke konsesjon.

Foranlediget av en ny henvendelse 15. november 1977 fra A innhentet jeg tilleggsuttalelse fra departementet om praktiseringen av fjellkonsesjonsloven i Nord-Norge. Departementet uttalte i brev av 22. desember 1977:

«Departementet kjenner ikke til at fjellkonsesjonsloven ikke ble praktisert etter sitt innhold i Nord-Norge. — — —

Det er på det rene at ingen kommuner i fylket hadde nedsatte konsesjonsgrenser etter fjellkonsesjonsloven før 1962. En utenbygdsboende erverver kunne derfor konsesjonsfritt erverve inntil 1 000 dekar fjellstrekning, og erverv av fjellstrekning var derfor bare unntaksvis konsesjonspliktig den gang. Fjellkonsesjonsloven ble imidlertid endret ved lov 29. juni 1962 nr. 5 som innførte generell konsesjonsplikt for fjellstrekninger. Den 24. juli 1962 ble det sendt rundskriv til tinglygingsdommerne og skogutvalgene som gjorde rede for endringen. Videre ble det avholdt informasjonsmøter for de juridiske konsulentene ved fylkeslandbruksstyrene og for samtlige her-

redsagronomer i fylket. Etter dette tidspunkt har departementet behandlet en rekke konsesjonsøknader etter fjellkonsesjonsloven i fylket, — — —

Departementet har i noen tilfelle brakt i erfaring at eiendomserverv feilaktig er blitt tinglyst i fylket, men en har i disse tilfellene konsekvent avkrevet konsesjon. De feil som er avdekket på dette område, og som en for øvrig finner paralleller til ellers i landet, skyldes i det hovedsaklige mangelfull kontroll hos tinglygingsdommerne. Kontrollen med at de tidligere konsesjonslover ble overholdt var dessverre noe mangelfull, og en kan ikke utelukke at det finnes tilfelle der erverv er tinglyst og gjennomført uten at dette er blitt kjent for konsesjonsmyndighetene.»

Departementet ga 7. februar 1978 A ny frist med å søke konsesjon. Etter søknad ble A 7. september 1978 gitt konsesjon på erverv av eiendommen.

40.

Konsesjon ved overdragelse av nedlagt småbruk — avslagsgrunnlag
(Sak 28/78.)

A klaget 4. januar 1978 til ombudsmannen på vegne av sine foreldre over at Landbruksdepartementet hadde avslått søknad om konsesjon.

Foreldrene overdro ved kjøpekontrakt 19. november 1976 sin jordbrukseieendom til B. Eiendommen (ca. 40 dekar) er beliggende på en øy (X) i Nord-Norge. I konsesjonsøknaden opplyste B at hun gjennom sin familie hadde sterk tilknytning til stedet og fortsatte:

«— — — X er et fraflyttingsområde, men det gamle skoleinternatet på øya er tatt i bruk som sommersted for krigsinvalidforbundet. Det må være i alles interesse at eiendommene i området rundt krigsinvalidehjemmet blir vedlikeholdt.

Eiendommen har ikke vært drevet som jordbruk de siste 25 år. Det er ingen naboer som kan anvende den dyrkbare del av eiendommen som tilleggsjord.»

Jordstyret tilrådte søknaden og uttalte:

«Jordstyret var på befaring den 14/4-77.

Eiendommen ligger på X, en øygruppe ca 12 km nord av — — —, og har et totalareal på ca 40 da, for det meste fjellgrunn og grunnlendt jord.

X er et godkjent fraflyttingsområde.

På grunn av beliggenheten har eiendommen liten jordbruksmessig betydning.

Det er ett våningshus, en fjøs og ett sjøhus på eiendommen, alle husa trenger et ordentlig vedlikehold. Det opplyses i søknaden at eiendommen skal benyttes til ferieformål.

Enstemmig vedtak:

På grunn av beliggenheten og arealets beskaffenhet og husenes tekniske stand tilrådte jordstyret at konsesjon blir gitt.»

Kommunestyret ga slik enstemmig uttalelse:

«Prinsipielt går kommunestyret imot å gi konsesjon på kjøp av større arealer på øyer til ferieformål. I dette spesielle tilfelle kan imidlertid søknad om konsesjon tilrås, idet det har betydning å skape et bomiljø rundt Krigsinvalideforbundets feriested, tidligere X skole og internat.»

Fylkeslandbruksstyret fattet med 4 mot 1 stemme følgende vedtak:

«Fylkeslandbruksstyret finner ikke å kunne tilrå konsesjon for erverv av et såvidt stort areal til fritidsformål i henhold til konsesjonsloven. Fylkeslandbr.styret viser spesielt til konsesjonslovens § 7.»

I fylkeslandbrukssjefens innstilling het det:

«Det synes ikke forsvarlig å gi eksklusiv råderett over et såvidt stort areal til friluftsførmål selv om det kan være av verdi at husene blir vedlikeholdt og at naboskapet feriehjemmet for krigsinvalider har interesse av at flere flytter til øya i ferietiden. Det vises ellers til at det er relativt store jordbruksinteresser på X.»

Landbruksdepartementet avslo søknaden 16. november 1977 og uttalte i brev til søkeren:

«En har ved avgjørelsen lagt vekt på at eiendommen langt overstiger et areal som etter departementets praksis anses som tilstrekkelig til fritidsformål.

En bemerker for øvrig at De har hytte i Y og tomt på Z.»

B gjorde i brev av 22. november 1977 til departementet innsigelser mot avgjørelsen, men meddelte samtidig at det ikke ville bli klaget til Kongen. Kjøpsavtalen ble samtidig hevet i henhold til klausul om konsesjonsnektelse.

A fremholdt i klagen til ombudsmannen:

«Som De ser er min far meget gammel, og han synest det er forferdelig at hans fødested og hjemplass skal forfalle og råtne ned. Likeså er det for ham en økonomisk belastning. Derfor er det han vil selge det hele, slik at det kan bli holdt i hevd.

Jeg undertegnede har ikke muligheter for å overta eiendommen, og holde den i hevd.»

Departementet ga følgende opplysninger til ombudsmannen om praktiseringen av konsesjonslovgivningen:

«— — — Dernest vil en presisere at det ved departementets avgjørelse av 16. november 1977 er tatt standpunkt til B's konsesjonssøknad. Avgjørelsen er ikke påklaget, og som det framgår av A's brev 4. januar 1978 er kjøpet hevet.

I og med at det nå ikke foreligger noe erverv er det heller ikke grunnlag for å gi konsesjon for salg av eiendommen slik A synes å mene.

Ved praktisering av konsesjonslovgivningen er det gjennom mange år lagt til grunn at

en tomt på inntil 5 dekar normalt må anses tilstrekkelig for å dekke en families behov for fritidseiendom. Dette er bekreftet ved kongelig resolusjon i en rekke klagesaker. Avvik fra denne norm forekommer når særlige forhold gir grunn til det. Det kan bl. a. legges vekt på de lokale myndigheters syn og eiendommens beliggenhet og karakter. I og med at det er erververen og hans forhold sett i relasjon til den aktuelle eiendom som er gjenstand for avgjørelse i konsesjonssaken (jfr. konsesjonslovens § 2, 1. ledd) vil hensynet til overdrageren være av underordnet betydning. Et viktig hensyn i denne henseende er at konsesjonsspørsmålet for de enkelte erververe ikke bør kunne vurderes ulikt på grunnlag av hvem som er selger og selgerens situasjon.

Det kan tas hensyn til det hvis den aktuelle eiendom ikke kan anvendes på annen måte enn det som angis som formål med ervervet. En har imidlertid ikke funnet det godtgjort at så er tilfelle. Fylkeslandbruksstyret har således anført at det er relativt store jordbruksinteresser på X. Etableringen av sommersted for Krigsinvalideforbundet på holmen er også et moment som kan tyde på at her er flere muligheter.

Kommunestyret har riktig nok anbefalt konsesjon i nærværende sak. Kommunestyrets generelle syn er imidlertid at arealet er for stort til ferieformål, men man anser det som et spesielt hensyn at det skapes et bomiljø rundt Krigsinvalideforbundets feriested. Etter departementets oppfatning kunne det hensyn kommunestyret har trukket fram ikke tillegges så stor vekt at det kunne betinge konsesjon. Eiendommen var av søkeren tenkt nytt til feriested og kunne bare i liten grad ventes å skape et slikt miljø.

Departementets bemerkning om at søkeren fra før har hytte i Y og tomt på Z tok ikke sikte på de forhold som er nevnt i konsesjonslovens § 7. Bemerkningen tok sikte på at søkerens behov for nok en fritidseiendom neppe kunne sies å være særlig sterkt. Det ville ikke blitt gitt konsesjon selv om søkeren ikke hadde hatt disse eiendommene. Å se ervervet av eiendommen «som et ledd i oppsamling av fast eiendom» i relasjon til § 7 forekommer ikke rimelig. En vil ellers for fullstendighets skyld bemerke at 5-dekar begrensningen for fritidseiendom ikke bare er begrunnet i hensynet til landbruket.»

I avsluttende uttalelse av 29. august 1978 bemerket jeg:

«Jeg er enig med departementet i at det ikke blir spørsmål om å gi konsesjon når det ikke er en aktuell kjøper til eiendommen.

At hensynet til selgeren bare er tillagt underordnet betydning ved konsesjonsavgjørelsen, har jeg i og for seg ikke innvendinger mot, men jeg må da legge til at virkninger av selgerens situasjon (eksempelvis risikoen for ikke-drift av jordvei og ikke-vedlikehold av bygninger som følge av eiers alder, helbredstilstand eller bopel annet sted) etter min mening vil kunne være av betydning for spørsmålet om konsesjon bør gis.

Fylkeslandbrukssjefen og fylkeslandbruksstyret «viser spesielt» til konsesjonsloven § 7 når de ikke tilrår konsesjon. Så vidt skjønnes er Landbruksdepartementet ikke enig i denne

henvisning. — Etter min mening er § 7 ikke anvendelig.

I sitt framlegg til fylkeslandbruksstyret skriver fylkeslandbrukssjefen at det ikke synes «forsvarlig å gi eksklusiv råderett over et såvidt stort areal til friluftsmål». — Etter min mening er det misvisende å tale om «eksklusiv råderett» slik det her gjøres.

I sitt framlegg til fylkeslandbruksstyret skriver fylkeslandbrukssjefen også at det er relativt store jordbruksinteresser på X. — Denne opplysning harmonerer ikke med den beskrivelse og vurdering som jordstyret har gitt (se sitat foran for jordstyrets møtebok). Landbruksdepartementet har da heller ikke i klageavgjørelsen trukket fram dette moment som avslagsgrunnlag.

Etter dokumentene er det eneste avgjørende moment for Landbruksdepartementet «at eiendommen langt overstiger et areal som etter departementets praksis anses som tilstrekkelig til fritidsformål». — Ut fra konsesjonslovens formål og utfyllende regler med angivelse av «forhold av betydning for om konsesjon skal gis» er departementets begrunnelse etter min mening ikke tilstrekkelig etter de opplysninger som foreligger om eiendommen og dens anvendelsesmuligheter.

Jeg må konkludere med at de foreliggende opplysninger ikke viser at det var tilstrekkelig rettslig grunnlag for konsesjonsnektelsen.»

41.

Ikke-bruk av forkjøpsrett under hensyn til konsesjonssøkerens personlige forhold.
(Sak 380/78.)

A klaget 28. mars 1978 til ombudsmannen over Landbruksdepartementets avgjørelse om ikke å bruke statens forkjøpsrett etter konsesjonsloven ved overdragelse av jordbrukseiendom til konsesjonssøker.

Departementet begrunnet avgjørelsen slik:

«Etter en landbruksfaglig vurdering ville det som påpekt av fylkeslandbruksstyret by på fordeler å nytte den solgte eiendom som tilleggsjord til nabobruk. Departementet er imidlertid enig med fylkeslandbruksstyret i at personlige hensyn bør tillegges avgjørende vekt. Dette er også i samsvar med kommunestyrets syn. — — —

Klageren har etter det som er opplyst forjeves forsøkt å skaffe seg en landbrukseiendom. Han har fra før en skogparsell snaut 3 km fra omsøkte eiendom. Salg av eiendommen til ham ville for så vidt innebære en rasjonalisering, idet klagerens skog og denne eiendommen vil kunne drives sammen. Departementet finner imidlertid ikke å kunne tillegge de nevnte forhold avgjørende vekt. Klageren er vel etablert i fast stilling, og er eier av to boligeiendommer. Departementet antar at han vil ha langt bedre muligheter for å skaffe seg en landbrukseiendom enn konsesjonssøkeren. En finner således ikke å kunne tillegge det avgjørende vekt at tvangsinngrep i henhold til jordloven har hindret klagerens tidligere erverv av landbrukseiendom.

Departementet finner under henvisning til foranstående at det i dette tilfelle vil være i best samsvar med konsesjonsloven ikke å nytte statens forkjøpsrett. Klagen tas derfor ikke til følge. — — —»

I klagen til ombudsmannen reiste A spørsmålet om det er adgang til å legge vekt på personlige forhold hos konsesjonssøker ved beslutning om ikke å gjøre gjeldende statens forkjøpsrett.

I avsluttende brev av 13. juni 1978 uttalte jeg:

«Forkjøpsretten er et middel som kan nyttes for å nå de mål konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 skal fremme, jfr. konsesjonsloven §§ 1 og 2. Noen egentlig (juridisk) plikt for landbruksmyndighetene til under nærmere bestemte forutsetninger å gjøre statens forkjøpsrett gjeldende, kan imidlertid ikke sies å foreligge. I forkjøpssaker vil utgangspunktet for vurderingen være hensynet til rasjonelle og drivverdige driftsenheter. Spørsmålet om hvor langt landbruksmyndighetene kan gå når det i denne vurdering er tale om å trekke inn personlige forhold, kan nok by på tvil i forskjellige forbindelser. Men dette spørsmål tar jeg ikke nærmere opp generelt.

I foreliggende sak er forholdet at konsesjonssøkeren ønsker å opprettholde eiendommen som selvstendig bruk. Jeg forstår det slik at bruket av landbruksmyndighetene er antatt å kunne gi tilstrekkelig avkastning som selvstendig familiebruk. (Det har imidlertid vært reist tvil om dette, jfr. mindretallet i jordstyret.) Både fylkeslandbruksstyret og departementet har sett det slik at det ville «by på fordeler» å nytte den solgte eiendom som tilleggsjord til nabobruk. Likevel kan jeg vanskelig anta at det vil være i strid med reglene om forkjøp i konsesjonsloven at landbruksmyndighetene her er blitt stående ved å ville opprettholde gården som selvstendig bruk ut fra personlige hensyn til konsesjonssøkeren. Etter min oppfatning måtte således forkjøpsmyndighetene ha anledning til å la være å bruke forkjøpsretten ut fra slike hensyn til kjøperen (konsesjonssøkeren).»

42.

Fordeling av tilleggsjord — skriftlig melding etter tremånedersfristen om fordelingsvedtaket.
(Sak 475/77.)

A klaget 4. april 1977 til ombudsmannen og hevdet å være forbigått ved landbruksmyndighetenes utlegging av en naboeiendom (gnr. 112/7) som tilleggsjord. Han fremholdt:

«Jeg mener å ha blitt holdt utenfor i behandlingen av saken og har følelsen av at man har villet påtvinge meg en ordning og at min klageadgang ikke har vært reell. — — —»

Saksforholdet var i hovedtrekk:

Staten ved fylkeslandbruksstyret ervervet gnr. 112/7 ved forkjøpsvedtak 28. juni 1973 for utlegging av eiendommen som tilleggsjord. Spørsmålet om statlige kjøp med dette formål hadde tidligere vært oppe i 1969—70 etter tilbud fra eieren, men saken var dengang henlagt. Både ved behandlingen i 1969—70 og i 1973 ble fremhevet at eierne av to tilgrensende bruk (B og C) var interessert i tilleggsjord.

A sa seg i brev av 24. mai 1974 interessert i å kjøpe hele gnr. 112/7 som tilleggsjord. B og C meldte tilsvarende interesse. Flere andre meldte interesse for deler av gnr. 112/7, særlig for en nausttomt.

Jordstyret ga 19. desember 1974 tilråding om fordelingen. Forslaget innebar i hovedtrekk at gnr. 112/7, herunder nausttomten, ble fordelt mellom B og C. Fylkeslandbruksstyret traff 27. januar 1975 vedtak i samsvar med dette.

De begunstigede søkere ble 6. februar 1975 varslet om fylkeslandbruksstyrets avgjørelse og ble bedt om aksept av kjøpesum.

A fikk ikke varsel om avgjørelsen og etterlyste saken i brev av 25. april 1975 til fylkeslandbruksstyret:

«Vil med dette etterlyse saken da jeg ikke har hørt noe fra Dem i nevnte sak. Derimot har jeg gjennom jordstyre hørt at saken er behandlet hos Dere. Uansett utfall skal vel også jeg ha utskrift, opplysning om ankefrist og ankeinstans i henhold til offentlighetslov og forvaltningslov.»

Skriftlig underretning om avgjørelsen ble likevel først gitt ved fylkeslandbruksstyrets brev av 24. mai 1976 etter ny etterlysning fra A. På dette tidspunkt var påbegynt skylddelingsforretninger for å gjennomføre fylkeslandbruksstyrets fordelingsvedtak.

A klaget i brev av 12. juni 1976 til Landbruksdepartementet over fylkeslandbruksstyrets vedtak. Klagen gjaldt både realiteten og saksbehandlingen.

Jordstyret og fylkeslandbruksstyret ga uttalelser 6. og 14. september 1976.

Landbruksdepartementet tok i avgjørelse av 12. oktober 1976 klage ikke til følge:

«Fordeling av eiendom til rasjonaliseringsformål må bero på en landbruksfaglig vurdering, hvor særlig hensynet til jordsøkerens aktuelle behov for tilleggsjord og arronderingsmessige forhold blir tillagt vekt.

De tilgodesette jordsøkere har klare behov for tillegg for at deres bruk skal bli selvstendige familiebruk. Etter det som går fram av dokumentene er de arronderingsmessige forhold tilfredsstillende løst gjennom den vedtatte fordeling.

Tildeling av noen mindre parseller som tilleggstomt og arronderingstillegg synes å være praktiske løsninger.

Også klageren kan betraktes å ha et visst behov for tilleggsjord, men en har merket seg at det er 72 dekar dyrkingsjord på hans eiendom. Det synes derfor rimelig at han må stå tilbake i forhold til de tilgodesette jordsøkere.

Klageren synes å ha reist berettiget kritikk mot saksbehandlingen, for så vidt gjelder det forhold at han ikke i rimelig tid ble gjort kjent med fylkeslandbruksstyrets fordelingsvedtak og gitt klageadgang. Dette forhold har imidlertid etter departementets mening ikke

ført til noe endret grunnlag for saksavgjørelsen.

Klagerens anførsler gir ikke grunnlag for å underkjenne fylkeslandbruksstyrets vurdering av saken. Styret synes å ha utøvet et forsvarlig skjønn. Vedtaket antas å være i samsvar med jordlovens bestemmelser.»

I avsluttende uttalelse av 28. april 1978 bemerket jeg om saksbehandlingen:

«At klageren — som hadde meldt seg som jordsøker — ikke fikk underretning om fylkeslandbruksstyrets vedtak og om klageadgangen til Landbruksdepartementet før over ett år etter at vedtaket var truffet, var et klart brudd på forvaltningslovens regler. Departementet fant da også i sin klageavgjørelse av 12. oktober 1976 at A's kritikk for så vidt var berettiget.

Jeg oppfatter avgjørelsen slik at departementet vurderte realiteten i saken fullt ut, at det vurderte fordelingsproblemerne (også de skjønsmessige sider) på samme måte som de underordnede organer, og at departementet fant at vurderingen ville falt likt ut om klagebehandling hadde foregått tidligere. Dette kan vanskelig forstås på annen måte enn at departementet la til grunn en oppfatning hvoretter departementet — uansett fylkeslandbruksstyrets forsømmelse og den forsinkede klagebehandling — hadde samme adgang til realitetsprøving av jordfordelingen, som om klagebehandling var skjedd etter klage innen regulær klagefrist. En slik oppfatning er jeg imidlertid ikke enig i. — Forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 29 (klagefrist) lyder:

«Fristen for å klage er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. Skjer underretningen ved offentlig kunngjøring, begynner klagefristen å løpe fra den dag vedtaket første gang ble kunngjort.

For den som ikke har mottatt underretning om vedtaket, løper fristen fra det tidspunkt han har fått eller burde ha skaffet sig kjennskap til vedtaket. Ved vedtak som går ut på å tilstå noen en rettighet, skal klagefristen for andre likevel senest løpe ut når det er gått 3 måneder fra det tidspunkt vedtaket ble truffet.

Har en part krevet å få oppgitt begrunnelsen for vedtaket etter § 24 annet ledd, avbrytes klagefristen. Ny klagefrist tar til å løpe fra det tidspunkt meddelelse om begrunnelse er kommet frem til ham eller han på annen måte er gjort kjent med den.

Vedkommende underinstans eller klageinstans kan i særlige tilfelle forlenge klagefristen før denne er utløpet.»

Jeg finner det ikke tvilsomt at fylkeslandbruksstyrets vedtak av 27. januar 1975 (sammenholdt med senere aksept på salgstilbud) hadde tilstått de begunstigede, (B og C), en rettighet, jfr. paragrafens annet ledd annet punktum. A's klage ble skrevet ett år etter at tremånedersfristen etter samme punktum var utløpt, og klagefristen var ikke forlenget i medhold av paragrafens fjerde ledd. Konsekvensen av dette måtte være at departementet manglet kompetanse til å omgjøre fylkes-

landbruksstyrets vedtak i egenskap av klageinstans, og at omgjøring i tilfelle bare kunne skje etter reglene for omgjøring av begunstigende vedtak utenfor klagesak (sml. forvaltningsloven § 35 slik paragrafen lyder etter endringslov av 27. mai 1977 nr. 40). Realiteten var således at fordelingsaken langt på vei var låst på dette tidspunkt. — At A ble meddelt klageadgang og at klagen ble behandlet i de alminnelige former for klagebehandling, var egnet til å skape et uriktig bilde av rettsstillingen og gi et ugrunnet håp om en ny realitetsbehandling av saken, en realitetsbehandling som fylkeslandbruksstyrets forsømmelse hadde avskåret.

Saksbehandlingen sett under ett har etter min mening vært meget kritikkverdig.»

Realitetsavgjørelsene i jordstyret og fylkeslandbruksstyret ga ikke grunnlag for kritikk fra min side.

43.

Refusjon i dødsbo for utgifter til pleie i psykiatrisk sykehus.
(Sak 691/78.)

Slektsarvingene (tre nieser) til en person som var innlagt i psykiatrisk sykehus da hun døde, klaget 24. mai 1978 til ombudsmannen over Sosialdepartementets stadfestelse av fylkesmannens krav om refusjon for forpleiningsutgiftene i arvelaterens dødsbo. Avdøde hadde vært i forpleining på sykehuset fra 7. november 1977 til 23. februar 1978. Det ble krevd full refusjon for fylkeskommunens andel av forpleiningsutgiftene med kr. 22 293,—. Boets nettoformue var ca. kr. 130 000,—.

Lov av 28. april 1961 (nr. 2) om psykisk helsevern fastsetter i § 18 første ledd første punktum:

«Fylkesmannen i det fylke hvor den sinnslidendes bostedskommune ligger, eller om slik bostedskommune ikke er påvist, fylkesmannen i det fylke hvor spørsmålet om psykisk helsevern blir reist, kan når noe annet ville være åpenbart urimelig, kreve det offentlige utgifter helt eller delvis dekket av den sinnslidendes dødsbo når det ikke er gått mer enn 10 år siden utgiftene ble utredet.»

Sosialdepartementet hadde i en tidligere sak opplyst at departementet ved behandling av refusjonskrav bygde på følgende retningslinjer:

«— — — Er de nærmeste arvinger foreldre, søsken eller søskenbarn, vil avgjørelsen bero på en vurdering av i hvilken grad arvingene har tatt seg av den syke før og under opptakelsen i psykisk helsevern, eventuelt også pådratt seg utgifter i den anledning, sammenholdt med arvingenes økonomiske stilling. — — —»

I brev av 7. juli 1978 presiserte arvingene grunnlaget for klagen til ombudsmannen:

«Arvingene har ikke i særlig grad tatt seg av arvelateren eller pådratt seg utgifter i den

anledning. Noen særlige omstendigheter i den henseende foreligger ikke, og påberopes heller ikke av dødsboet.

Dødsboet bygger sin klage på,

for det første at det offentlige ved avkortingen i alderspensjonen har godskrevet seg $\frac{3}{4}$ av den, for det annet at dødsboet med sin beskjedne formue på kr. 130.000,— ikke levner arvingene beløp av noen betydning,

og at disse omstendighetene, hver for seg eller samlet, medfører at lovens betingelser for refusjonskravet mangler.»

Saken ble forelagt Sosialdepartementet som opplyste:

«Ved avgjørelsen av klagen i departementet har man lagt til grunn opplysninger fra arvingenes advokat og fylkesmannen slik de fremkommer i de vedlagte dokumenter fra advokaten.

Ut fra disse opplysninger fant man ikke noe som tyder på at noen av arvingene var i en spesiell vanskelig økonomisk situasjon eller hadde tatt seg spesielt av sin tante før og etter opptagelsen i psykisk helsevern.

Det ble derfor heller ikke innhentet nærmere opplysninger om slike forhold.

Departementet vil imidlertid vurdere saken på nytt dersom det blir dokumentert at arvingene har tatt seg av sin tante før og etter opptagelsen i psykisk helsevern utover hva som må anses som vanlig, og om arvingene er i en slik økonomisk situasjon at dette vil tilsi omgjøring av refusjonskravet.»

I avsluttende brev 11. september 1978 til klagerne uttalte jeg:

«For alderspensjonist som får fri kur og pleie i godkjent helseinstitusjon, vil alderspensjonen bli fastsatt etter særskilte satser, jfr. folketrygdloven av 17. juni 1966 (nr. 12) § 7—9 og forskrifter fastsatt av Sosialdepartementet 5 juli 1972. Disse omregningsreglene kommer også til anvendelse i tilfelle hvor det kan kreves refusjon etter lov av 28. april 1961 (nr. 2) om psykisk helsevern § 18, jfr. forskriftene § 1.

Driftsutgiftene ved psykiatriske helseinstitusjoner dekkes dels av folketrygden, dels av fylkeskommunen. At pasientens alderspensjon i dette tilfelle skal utgjøre 25 prosent av grunnbeløpet og et visst tillegg (folketrygdloven § 7—9 nr. 2 og 4), gjør at folketrygden faktisk får dekket en del av sin andpart av forpleiningsutgiftene. Men ved pasientens minskede alderspensjon får ikke fylkeskommunen dekket noe av sin andpart av forpleiningsutgiftene. Minskingen (i Deres ordbruk: avkortningen) er derfor uten betydning for fylkeskommunens refusjonskrav.

Etter de opplysninger som foreligger har jeg ikke grunnlag for å kritisere at Sosialdepartementet stadfestet fylkesmannens vedtak om å kreve refusjon i dødsboet for fylkeskommunens forpleiningsutgifter. Jeg bygger her bl. a. på Deres egen opplysning: «Arvingene

har ikke i særlig grad tatt seg av arvelateren eller pådratt seg utgifter i den anledning.»

De har anført at boets nettoformue, som utgjør ca. kr. 130 000,— før refusjonskravet fratregges, er beskjedent (bagatellmessig) og at størrelsen tilsier at refusjon ikke kreves. Jeg antar ikke at boets størrelse, sammen med forholdene i saken ellers, kan gi holdepunkt for å avstå fra refusjonskrav.»

44.

Refusjon i dødsbo for utgifter til pleie i psykiatrisk sykehjem.
(Sak 1008/77.)

A klaget 8. august 1977 til ombudsmannen over Sosialdepartementets stadfestelse av vedtak av fylkesmannen om å kreve refusjon for forpleiningsutgifter i søsterens, (B's) dødsbo. B var innlagt i psykiatrisk sykehjem fra 27. mai 1975 til hun døde 14. mars 1977.

A, enearvingen i boet, opplyste 4. juni 1977 til fylkesmannen:

«Da min søster ble enke i 1964, har jeg kon-
tinuerlig vært og hjulpet henne med de daglige
sysler, i de tre første årene en gang i uken,
men ettersom hun ble mer og mer handicappet
på grunn av fedme og nervøsitet, måtte jeg se
til henne flere ganger i uken. Av og til måtte
jeg overnatte der, da hun var redd for å være
alene.

Dette pågikk til 27/5-75 da orket jeg ikke
mer, alt var jo til ingen nytte, det gjentok seg
hele tiden og jeg hadde jo mitt eget hjem ved
siden av, og etter samråd med sosialkontoret,
fikk vi anbragt henne i psyk. sykehjem.»

Departementet uttalte at det hadde merket
seg den innsats A hadde gjort ved personlig
hjelp og støtte til søsteren før hun ble inn-
lagt i psykiatrisk institusjon. Departementet
fant likevel at det hensett til boets størrelse
ville være åpenbart urimelig ikke å kreve re-
fusjon for forpleiningsutgiftene. Refusjons-
kravet utgjorde kr. 36 851,—, og arvingen ville
få ca. kr. 96 000,—.

Overfor departementet bemerket jeg at det
syntes som om departementet i sin avgjørelse
hadde lagt avgjørende vekt på boets størrelse.
Under henvisning til at boets midler ikke syn-
tes å bestå av oppsparte trygdemidler, ba jeg
om en nærmere begrunnelse for departemen-
tets standpunkt.

Departementet svarte 10. januar 1978:

«I nærværende tilfelle har departementet
antatt at boets nettoformue — etter dekning
av refusjonskrav og arveavgift — ca. kr.
96 000,—, vil gi en rimelig kompensasjon for
tilsyn og stell som arvingen A ytet sin søster
før innleggelse i psykiatrisk institusjon.»

I avsluttende brev 31. mai 1978 uttalte jeg:

«Etter lov av 28. april 1961 (nr. 2) om psy-
kisk helsevern § 18 er det et lovbestemt vilkår

for å kreve refusjon for forpleiningsutgifter i
psykiatrisk institusjon at «noe annet ville være
åpenbart urimelig».

Av lovforarbeidene fremgår at det man
først og fremst har hatt i tankene, var tilfelle
der «meget fjerne slektninger, som kanskje
aldri har hatt forbindelse med pasienten, skulle
arve en formue som den offentlig forpleide
etterlater seg og som er blitt stående urørt el-
ler er blitt økt fordi det offentlige har betalt
forpleiningsutgiftene».

Om departementets praksis er opplyst at
hvis nærmeste arvinger er foreldre, søsken el-
ler søskenbarn, vil avgjørelsen bero på en vur-
dering av i hvilken grad arvingene har tatt
seg av den syke før og under opptagelsen i
psykisk helsevern, eventuelt også pådratt seg
utgifter i den anledning, sammenholdt med
arvingenes økonomiske stilling.

I nærværende sak kan jeg imidlertid vanske-
lig se at det er foretatt en slik helhetsvur-
dering som disse retningslinjer gir anvisning på.
Bl. a. kan jeg ikke se at arvingens økonomiske
situasjon er trukket inn på annen måte enn
ved opplysninger som hva hennes arvelodd i
pasientens dødsbo utgjør.

Den betraktning som departementet etter
det opplyste har funnet avgjørende, at den
arvelodd A mottar etter fradrag av refusjons-
krav m. v. gir en rimelig kompensasjon for til-
syn og stell som hun ytet søsteren, kan alene
neppe gi grunnlag for å karakterisere en unn-
latelse av å fremme refusjonskrav i boet som
«åpenbart urimelig».

Arvelodden (kr. 96 000,—) er etter min me-
ning ikke så stor at den i seg selv bør være
avgjørende for hvorvidt fullt refusjonskrav
bør opprettholdes.

Etter de opplysninger som foreligger, bl. a.
om A's innsats i form av hjelp og støtte til
pasienten, kan jeg vanskelig se at det ville
være åpenbart urimelig å unnlate å kreve re-
fusjon for det offentlige forpleiningsutgifter
i pasientens dødsbo.

Jeg ber departementet på nytt vurdere om
fylkesmannens refusjonsvedtak helt eller del-
vis bør omgjøres.»

Departementet besluttet 10. juli 1978 å om-
gjøre sitt tidligere vedtak om å kreve refu-
sjon.

45.

Prisforskrifter for fast eiendom — forhøyelse av festeavgift, takstgrunnlag.
(Sak 902/76.)

A klaget 8. september 1976 til ombudsman-
nen over fastsettelse av høyeste lovlige feste-
avgift for boligtomt.

A inngikk 4. januar 1965 festekontrakt for
tomten. I kontrakten het det:

«Grunneierne har ingensomhelst plikter
m. h. t. opparbeidelse av vei, vann-, lys og
kloakkledninger m. v. til eller fra parsellen.
Eventuelle refusjonskrav fra bygningskommun-
nen eller fra det offentlige eller andre vedkom-
mende tomtens angående vei, lys-, vann- og
kloakkledninger m. v. svares av festeren og
er grunneierne uvedkommende.

Mulig grunnskatt (eiendomsskatt), verdi-
stigningsskatt og forøvrig alle skatter og av-

gifter vedkommende tomten er grunneierne uvedkommende og svares av festeren.

Grunneierne har rett til med minst fem års mellomrom å kreve avgiften regulert for kommende fem år under hensyntagen til endringer i det alminnelige rente- og prisnivå og grunnverdien. Såfremt og så lenge lovbestemmelser nødvendiggjør lengre minimumstidsrom enn 5 år, skal de lovbestemte minimumstidsrom gjelde. Såfremt og så lenge tvingende lovbestemmelser nødvendiggjør at også festeren skal kunne kreve regulering, har også festeren sådan rett. Avgiften reguleres til det beløp som avgiften under hensyntagen til ovenstående ville vært satt til på reguleringsdagen. Regulering skjer ved skjønn for festerens regning, dersom partene ikke enes om annen reguleringsmåte.»

Grunnprisen ble etter takst satt til kr. 6,50 pr. m² med et tomteareal på 1 469 m². Årlig festeavgift ble beregnet etter 4 prosent og utgjorde kr. 381,97. Om grunnlaget for takstverdien og den senere utvikling anførte A i klagen til ombudsmannen:

«Etter opplysninger fra takstutvalgets formann har jeg fått vite at utgangspunktet for taksten var beliggenhet, utsikt o. l. som skjønnsmessig skulle vurderes. Da tomta ligger i et område hvor kommunen har foretatt kjøp av veigrunn samt de øvrige grunnlagsinvesteringer, vei — vann — kloakk — gatelys og asfaltering, ble det kun tatt hensyn til råtomts verdi.

At taksten ble såvidt høy skyldes at den dengang grenset til friområde mot såvel syd som vest og at den hadde fri utsikt mot Mjøsa.

Imidlertid ble det to år senere foretatt en reguleringsendring i området med den følge at jeg i dag har fått bebyggelse på syd- og vestsiden, slik at den fri beliggenhet og utsikten ikke lenger eksisterer. Dessuten har denne nye bebyggelse fått sin vei langs sydsiden av tomta.

En ny omregulering for et par år siden innebærer at det skal komme ytterligere bebyggelse i det tidligere friområde.»

Grunneierne fremsatte 3. mai 1975 krav om forhøyelse av festeavgiften til kr. 2 570,75 pr. år, utregnet etter 7 prosent av en grunnpris på kr. 25,— pr. m². Prisforskriftene for fast eiendom ble imidlertid innført i kommunen med virkning fra 1. juli 1975, jfr. prisforskrifter fastsatt ved kgl. resolusjon 25. oktober 1974 og Forbruker- og administrasjonsdepartementets retningslinjer av samme dag. Prisnemnda fastsatte 11. september 1975 takstverdien til kr. 6,— pr. m². Takstgrunnlaget ble angitt som «råtomtpris». Festeavgiften ble satt til 6 prosent og utgjorde kr. 529,— pr. år. Grunneierne klaget til Statens pristilsyn, som 22. desember 1975 fastsatte høyeste lovlige festeavgift til kr. 1 032,— pr. år. Pristilsynet la til grunn prisnemndas takst av 1965 på kr. 6,50 pr. m², dvs. kr. 9 549,25 for tomten. Denne taksten ble oppskrevet etter multiplikatorsats på 1,80 i

henhold til § 3 i departementets retningslinjer av 25. oktober 1974. I henhold til retningslinjenes § 2 første ledd annet punktum ble høyeste lovlige festeavgift satt til 6 prosent av det oppskrevne festegrunnlag.

I klagen til ombudsmannen anførte A:

- «1. Jeg er ikke enig i at en takst fra 1965 skal kunne danne grunnlaget for festeavgiften i 99 år, når forutsetningene for taksten (beliggenhet, utsikt o. l.) opphørte og/eller ble endret to år senere.
2. At taksten av 1965 samt retningslinjene for denne må betraktes som forkastet, i og med at prisbestemmelsene ble opphevet den 1. april 1975.
3. Ved gjeninnføring av nye prisbestemmelser fra 1/7-75 ble det gitt nye retningslinjer for takstutvalget (bruksverdien). Dette er et stabilt grunnlag, som ikke påvirkes av omregulering etc., og burde derfor være mer riktig å benytte. Dessuten kan jeg ikke forstå hensikten med de nye retningslinjer samt å avholde ny takst, all den stund pristilsynet ikke tar hensyn til takstutvalgets vedtak.»

I anledning av klagesaken for ombudsmannen har distriktsinspektøren i pristilsynet opplyst 25. oktober 1976:

«De aktuelle tomtene var da de ble festet bort «råtomter» som lå i et ikke ferdig utbygd område, et område som i dag er fullt bebyggt (med gater, vann- og kloakkledninger, lys, fri-luftsområder m. v.).»

Det ble imidlertid senere klarlagt av klageren og kommunen at kommunens opparbeidelse av vei, vann og kloakk i det vesentlige var utført før A inngikk festekontrakten i 1965, og at kommunen kunne ha krevd refusjon for utgiftene ved opparbeidelsen etter kommunens vedtekt til bygningsloven. Refusjon ble imidlertid ikke krevd. (Kommunen har opplyst underhånden at det ikke er truffet noe uttrykkelig vedtak eller gitt bindende tilsagn om å frafalle retten til refusjon.)

Om grunnlaget for pristilsynets klageavgjørelse 22. desember 1975 fremholdt pristilsynet i brev 25. oktober 1976 til ombudsmannen:

«Etter de opplysninger som forelå i saken, kom distriktskontoret til at den festeavgiften som kom fram etter vanlig beregning i samsvar med beregningsforskriftene ikke var høyere enn 6 % av festeieendommens «takstverdi» vurdert i relasjon til antatt salgsverdi for festeieendommen på grunnlag av aktuell bruk som boligtomt (beliggende i et ferdig utbygd boligområde der kommunen har betalt utbyggingskostnadene uten å kreve refusjon av hverken tomteeieren eller av festeren) og hensyn tatt til festerens klagemål om redusert «friområde».

I forbindelse med salgsverdebegrepet vil vi gjøre oppmerksom på at Forbruker- og admi-

nistrasjonsdepartementet i brev av 31. mai 1976 til Prisdirektoratet har uttalt:

«For så vidt gjelder begrepet salgsværdi i forskriftenes § 5 er departementet enig i at de tilfelle der det er bruk som tomt skal legges til grunn for verdsettingen, må som utgangspunkt reelle kjøpetilbud vanligvis tillegges vesentlig vekt som uttrykk for det faktiske prisnivå som skal danne grunnlag for taksten. Det bør likevel vises en viss forsiktighet her, i det en ellers risikerer at prisforskriktene i pressområder blir uten selvstendig betydning.»

Ombudsmannen fant grunn til å gå nærmere inn på den vurdering av takstverdien som pristilsynet her ga uttrykk for, og forela saken for Prisdirektoratet. I brev 10. mars 1977 meddelte Prisdirektoratet:

«Den vurdering av forskriftenes bestemmelser i disse paragrafer som pristilsynet har gitt uttrykk for i brev av 2. desember 1976 til ombudsmannen, er stort sett i samsvar med den forståelse og praksis som har vært fulgt av prismyndighetene i slike saker.

Direktoratet finner imidlertid grunn til noen merknader i tillegg til dette i forbindelse med de spørsmål som er reist. Det dreier seg særlig om i hvilken grad det ved fastsettelse av «takstverdi» skal tas hensyn til forbedringer som skyldes tiltak fra kommunen (eller annen tredjemann) uten at festeren (eller bortfesteren) har ytet tilskudd.

Direktoratet finner at spørsmålet om verdiøkning som skyldes tiltak fra kommune eller tredjemann bør løses på tilsvarende måte som i Forbruker- og administrasjonsdepartementets forskrifter av 4. mars 1977 (om fastsettelse av høyeste lovlige pris ved innløsning av festetomt). Når det gjelder fastsettelsen av takstverdien etter § 2 tredje ledd, jfr. § 5 første ledd i Forbruker- og administrasjonsdepartementets forskrifter av 6. september 1976, bør det gjøres fradrag for verdiøkning som kommune eller tredjemann ved tiltak har tilført tomten når krav kan gjøres gjeldende mot festeren. Der hvor det er klart at det ikke hviler noen slik plikt på festeren, antar direktoratet at verdiøkningen i rimelig utstrekning bør komme til uttrykk ved fastsettelse av takstverdien.

Direktoratet antar at en slik løsning ikke er i strid med de nevnte bestemmelser i Forbruker- og administrasjonsdepartementets forskrifter av 6. september 1976. Men direktoratet vil imidlertid ta opp med departementet spørsmålet om å endre § 5 første ledd slik at det får et tillegg som svarer til § 4 annet ledd i Forbruker- og administrasjonsdepartementets forskrifter av 4. mars 1977.»

Forbruker- og administrasjonsdepartementets forskrifter av 6. september 1976 avløste departementets forskrifter av 25. oktober 1974 som er anvendt i nærværende sak. De aktuelle bestemmelser er imidlertid så vidt ses ikke endret. — Departementets forskrifter av 4. mars 1977 om fastsettelse av høyeste lovlige pris ved innløsning av festetomt, som Pris-

direktoratet viser til, fastsetter i § 1 annet ledd:

«Det gjøres også fradrag for verdiøkning som kommune eller tredjemann ved tiltak har tilført tomten når refusjonskrav kan gjøres gjeldende mot festeren.»

Forskriftene var forberedt av, og i samsvar med forslag fra, Prisdirektoratet. Prisdirektoratet på sin side hadde forelagt saken for Justisdepartementet som uttalte i brev av 9. februar 1977 til direktoratet:

«For øvrig må festeren som utgangspunkt betale for tomtens verdiøkning i festetiden. I prinsippet gjelder dette hva enten verdiøkningen er et resultat av økt etterspørsel etter tomter i sin alminnelighet eller skyldes tredjemanns tiltak m. v. Det må imidlertid antas at verdiøkning som skyldes tiltak foretatt av tredjemann, etter omstendighetene kan bli å likestille med tiltak foretatt av festeren, slik at det vil være riktig å gjøre fradrag selv om festeren ikke har ytt noe tilskott til tiltaket. Dette kan tenkes å følge av avtalen mellom partene i festeforholdet, av lovbestemmelser utenfor tomtfesteloven, eller av vedkommande tredjemanns forutsetning ved gjennomføringen av tiltaket.»

Ved oversendelsen til Forbruker- og administrasjonsdepartementet viste Prisdirektoratet til Justisdepartementets brev og bemerket:

«Direktoratet er enig i at det kan være behov for en slik avklaring og antar at det bør bestemmes at det ved fastsettelse av høyeste lovlige pris ved innløsning skal gjøres fradrag for verdiøkning som kommunen (eller 3. mann) har tilført tomten og hvor refusjonsplikten etter lovbestemmelse eller avtale påhviler festeren. Der hvor det er klart at det ikke hviler noen slik plikt på festeren, antar direktoratet at verdiøkningen i rimelig utstrekning må komme til uttrykk ved fastsettelse av høyeste lovlige pris. Direktoratet antar at det er unødvendig å ta det siste tilfelle med i forskriftene. — — —»

Regler tilsvarende § 1 annet ledd i forskriftene av 4. mars 1977 om retningslinjer om høyeste lovlige pris ved innløsning av festetomt ble for øvrig ved et tillegg av 26. august 1977 tatt med i § 5 første ledd i departementets forskrifter av 6. september 1976 om forhøyelse av festeavgifter m. v.

Prisdirektoratet fremholdt i brev 30. juni 1977 til ombudsmannen:

«Bruk av multiplikator 1,8 fører således til en lavere stigning i festegrunnlaget enn stigningen i konsumprisindeksen. Det er grunn til å anta at verdien av festegrunnlaget som stort sett svarer til råtomt, stiger slik at fallet i kroneverdien kompenseres. Direktoratet viser i denne forbindelse til verdsettingsreglene i prisforskriktene for fast eiendom §§ 5 og 6 som fastsetter at taksten settes til grunnarealets

salgsverdi på grunnlag av den bruk det gjøres av eiendommen på det tidspunkt takst holdes.

Festeren har bl. a. anført at omgivelsene etter at festeavtalen ble inngått, er endret ved at reguleringsplanen ble revidert i 1967/68 med den følge at det ble bygget en del hus i nærheten. Dette er en utvikling som etter Prisdirektoratets oppfatning måtte forventes ville skje og en utvikling i retning av tettere bebyggelse fører for øvrig ikke til at grunnprisen synker. Generelt kan sies at høyere utnyttning fører til høyere grunnpriser.

Direktoratet antar derfor at distriktskontorets vedtak av 11. september 1975 er korrekt og at den høyeste lovlige festeavgift distriktskontoret godkjente ligger innen rammen av 6 % av takstverdien av festegrunnlaget slik dette ble vurdert i 1965, men på grunnlag av prisnivået i 1975.

Når det gjelder refusjonsspørsmålet og hvorledes dette vil virke inn i nærværende sak, er utgangspunktet at verdiøkning generelt vil komme til uttrykk i takstverdien. I prinsippet gjelder dette hva enten verdiøkningen er resultatet av økt etterspørsel etter tomter i sin alminnelighet eller den skyldes tiltak foretatt av tredje mann. Direktoratet viser for øvrig til uttalelsene i Justisdepartementets brev av 9. februar 1977 til Prisdirektoratet.

I ombudsmannens brev av 22. juni 1977 er det antatt at kommunen kunne kreve refusjon av festeren, men at dette krav imidlertid var foreldet ved forhøyelsen av festeavgiften i 1975. Legges dette til grunn, skulle verdiøkning som skyldes disse tiltak fra kommunen tas i betraktning ved fastsettelsen av takstverdien.

Når det gjelder rimelighetsvurderingen ved forhøyelse av festeavgifter, vil direktoratet peke på at festeren — som i inneværende sak — ofte har undertegnet en kontrakt med reguleringsbestemmelser som gir langt høyere festeavgifter enn de som fastsettes i medhold av prisforskriftene for fast eiendom. Reglene om en maksimal grense for forhøyelse av festeavgifter til 6 % av takstverdien i forskriftene av 6. september 1976, § 2, tredje ledd, må også vurderes med det utgangspunkt at regelen bare kommer til anvendelse når reglene i paragrafens første ledd fører til en høyere festeavgift enn denne grense. Regelen i paragrafens første ledd vil som nevnt foran resultere i en forhøyelse av festeavgiften som ligger lavere enn den som svarer til den vanlige prisstigning. Tatt i betraktning den nåværende prisstigning og at festeavgiften blir stående uendret i 10 år, er dette en forholdsvis streng regulering. Dette er også et moment det må tas hensyn til.»

Forbruker- og administrasjonsdepartementets forskrifter av 6. september 1976 som avløste forskrifter av 25. oktober 1974 om forhøyelse av festeavgifter m. v. (jfr. foran), bestemmer i § 2 første ledd annet punktum og tredje ledd:

«Når den gjeldende festeavgift er beregnet etter lavere rente enn 6 pst. p. a. av festegrunnlaget, kan prisnemnda godkjenne nye festeavgifter innenfor rammen av 6 pst. p. a. av festegrunnlaget etter at dette er oppregulert på grunnlag av multiplikatorsatsen i § 3.

Festeavgiften må ikke overstige 6 pst. p. a. av festeeiendommens takstverdi, unntatt i de særlige tilfelle som er nevnt i § 4 a, b og c.»

Samme forskrifter fastsetter i § 5 første ledd og annet ledd første punktum, slik bestemmelsen lyder etter endring av 26. august 1977:

«Dersom det er tvil om den festeavgift som kan godkjennes etter § 2, første ledd, jfr. § 3, vil ligge innenfor 6 % av eiendommens takstverdi, må prisnemnda holde takst på vanlig måte. Ved takseringen ses det bort fra forbedringer som festeren har kostet på eiendommen. Det gjøres også fradrag for verdiøkning som kommune eller tredjemann ved tiltak har tilført tomten når refusjonskrav kan gjøres gjeldende mot festeren.

Takst kan likevel unnlates når nemnda bare finner grunnlag for å godkjenne en forhøyelse som utvilsomt ligger innenfor den nevnte ramme.»

Ombudsmannen bemerket i sin avsluttende uttalelse av 20. desember 1977:

Prisnemnda på den ene side og Statens pristilsyn, distriktskontoret, og Prisdirektoratet på den annen side har uttrykt forskjellige oppfatninger når det gjelder hvilke materielle reguleringsregler som etter prisforskriftene skal brukes i dette tilfelle. Men det er enighet om at prisforskriftene har lempeligere regler for festeren enn reguleringsbestemmelsene i feste-kontrakten.

Prisnemnda gikk i sin takst av 11. september 1975 like på dagens takseringsverdi og satte taksten til kr. 6,— pr. m² med grunnlag i råtomtpris. Nemnda fylte ut skjemarubriken for siste pristakst med «Ukjent».

Pristilsynet gikk derimot ut fra en tidligere pristakst og uttalte i den forbindelse:

«Etter de undersøkelser distriktskontoret har foretatt, antas prisnemndas vedtak i 1965 — som ikke er påklaget av noen av partene — å være innenfor rammen av de da gjeldende forskrifter for godkjenning av forhøyelse av festeavgifter. Kontoret finner derfor å kunne legge dette vedtaket til grunn ved beregning av forhøyelse av festeavgiften.»

Etter dette ble takseringen så vidt skjønnes en ren regneoperasjon. I takstdokumentet av 22. desember 1975 tok pristilsynet ikke opp spørsmålet om § 5, jfr. § 2 tredje ledd, i departementets forskrifter av 25. oktober 1974 måtte lede til «takst på vanlig måte» for å bringe på det rene om den oppskrevne festeavgift oversteg 6 prosent av dagens «takstverdi». — Jeg nevner at det imidlertid måtte vært naturlig for pristilsynet å ha gjort rede for dette i sitt takstdokument, bl. a. ut fra prisnemndas avgjørelsesgrunnlag.

Det fremgår imidlertid av pristilsynets brev av 25. oktober 1976 til ombudsmannen at pristilsynet under sin overprøving av prisnemndas takst vurderte om en revidert festeavgift fastsatt etter en ren oppskrivning av festeavgiften av 1965, ville overstige 6 prosent av dagens

«takstverdi». Pristilsynet kom til at så ikke ville være tilfelle. — Etter dette kan pristilsynets saksbehandling for så vidt ikke kritiseres.»

Tilbake var spørsmålet om pristilsynet hadde anvendt det materielle regelverk riktig i forbindelse med sitt standpunkt hvoretter det var unødvendig med noen «takst på vanlig måte» for å bringe på det rene om den oppskrevne festeavgift oversteg 6 prosent av dagens «takstverdi». Jeg uttalte:

«Her blir det først spørsmål om det kan bringes på det rene hvilken rettsanvendelse pristilsynet la til grunn. — I takstdokumentet av 22. desember 1975 er det som nevnt ingen opplysning. Derimot kommer inspektøren i notatet av 25. oktober 1976 inn på pristilsynets rettsanvendelse. Notatet må forstås slik at takstverdien var basert på verdien av byggeklar tomt, ikke på råtomtverdien. På samme måte er det naturlig å forstå pristilsynets brev av 25. oktober 1976 til ombudsmannen.

Det neste spørsmål blir da om denne rettsanvendelse er riktig. — Etter festekontrakten av 4. januar 1965 har bortfesterne «ingensomhelst plikter m. h. t. opparbeidelse av vei, vann-, lys- og kloakkledninger m. v.». Videre fraskrev bortfesterne seg ethvert ansvar for eventuelle refusjonskrav for opparbeidelse som nevnt og for mulig grunnskatt, verdistigningskatt og andre «skatter og avgifter vedkommende tomt». — På festetidspunktet hadde kommunen opparbeidet vei, vann og kloakk i området. Etter det som er opplyst i saken, hadde kommunen ikke frafalt retten til å kreve refusjon. A overtok således risikoen for å bli avkrevd refusjon.

På festetidspunktet måtte takseringsgrunnlaget etter dette utvilsomt være råtomt. Og selv om refusjon ikke ble krevd, og refusjonskravet var foreldet ved reguleringen av festeavgiften i 1975, antar jeg at takseringsgrunnlaget da måtte være det samme som i 1965. Det ville være eiendommelig om takseringsgrunnlaget (som hadde så stor betydning for rettsforholdet mellom kontraktspartene) skulle skifte fordi en tredjemann (kommunen) ikke lenger hadde i behold sitt krav mot festeren. For at et slikt skifte av takseringsgrunnlag skulle skje, måtte det vel kreves en klar hjemmel eller et annet sikkert holdepunkt.

Mens A's klage har vært til behandling hos ombudsmannen, er § 5 første ledd i departementets forskrifter av 6. september 1976 ved endring av 26. august 1977 tilføyd et nytt punktum, som svarer helt til vedkommende bestemmelse i prisretningslinjene av 4. mars 1977 for innløsning av festetomt. Etter tilføyelsen kan det ved takseringen gjøres fradrag for verdiøkning som kommunen har tilført tomt, når refusjonskrav kan gjøres gjeldende mot festeren. I foreliggende tilfelle har kommunen trolig ikke lenger krav på refusjon av A, men så vidt skjønnes kan det vanskelig bli tale om å slutte motsetningsvis fra den nye regel til skade for A, nemlig slik at fradrag ikke skal gjøres for verdiøkningen fordi et refusjonskrav er foreldet.

I forbindelse med forskriftstillegget av 26. august 1977 viser jeg igjen til at det i denne

saken ikke gjelder noen verdiøkning etter at festekontrakten ble inngått. Forskriftstillegget synes derimot å forutsette at verdiøkningen skyldes tiltak som er tilført tomt i festetiden. Ellers finner jeg grunn til å peke på at Justisdepartementet i sin uttalelse av 9. februar 1977 til Prisdirektoratet fremhever at det alt etter omstendighetene kan bli tale om å likestille verdiskapende tiltak foretatt av tredjemann, med tiltak foretatt av festeren, slik at det vil være riktig å gjøre fradrag selv om festeren ikke har ytt noe tilskudd til tiltaket. Justisdepartementet uttaler at dette kan tenkes å følge av avtalen mellom partene i feste-forholdet; i den anledning viser jeg til at etter festekontrakten av 4. januar 1965 er det A som er ansvarlig for mulige refusjonskrav. Videre uttaler Justisdepartementet at fradrag for tredjemanns verdiskapende tiltak kan tenkes å følge av at dette har vært tredjemanns forutsetning ved gjennomføringen av tiltaket. Departementet har her pekt på et sentralt punkt; som alminnelig regel må man kunne gå ut fra at når kommunen tar på seg å bære utgiftene ved tekniske anlegg i boligområde, er dette ment å være til fordel for de boligbyggende.

Så vidt skjønnes var Prisdirektoratet enig i Justisdepartementets betraktninger. Prisdirektoratet antok at hvor det ikke forelå refusjonsplikt for festeren slik at fradrag for verdiskapende tiltak således ikke skulle skje i henhold til det påtenkte forskriftstillegg, måtte verdiøkningen «i rimelig utstrekning» komme til uttrykk ved takstfastsettelsen. Direktoratet fant det imidlertid unødvendig å ta dette med i forskriftene. — Disse uttalelser og forutsetninger må telle med ved fortolkningen av forskriftstillegget. Etter min mening taler det for at tomtens vurderes ved utgangspunkt i råtomtverdien.

I saken foreligger enkelte opplysninger som kan modifisere nevnte utgangspunkt. Det er således opplyst at bortfesteren overdro for en lav pris til kommunen grunnarealer som skulle gi plass for tekniske anlegg. På den annen side har festeren hevdet at bebyggelse i tiden etter festekontrakten sør og vest for tomtens betyr en verdiforringelse. Jeg finner ikke grunn til å gå inn på disse forhold. I det hele har jeg ikke grunnlag for å uttale noe om 6 prosent av dagens «takstverdi» av tomtens, fastsatt uten hensyn til at tomtens er byggeklar, ville lede til en regulert festeavgift som overstiger den oppskrevne festeavgift eller forskriftene § 2 første ledd. Jeg kan således ikke uttale noe om en vurdering ut fra den rettsoppfatning som etter min mening bør legges til grunn, vil bety at pristilsynets vedtak av 22. desember 1975 må settes til side. Til dette trengs en takst av prismyndighetene. Jeg vil finne det heldig om en slik takst kan holdes.»

Etter ombudsmannen uttalelse innhentet pristilsynet, distriktskontoret, etter anmodning fra Prisdirektoratet, uttalelse om eiendommens takstverdi fra et oppnevnt sakkyn-dig utvalg. Utvalget kom fram til følgende verdiansettelse:

«Alt. I

Verdien av grunnen — 1469 m² — vurdert etter faktisk tilstand med vei, vann, kloakk,

men sett bort fra forbedringer som festeren måtte ha kostet på eiendommen
til kr. 26750,—

Alt. II

Verdien av råtomt i dette etablerte boligområde 1469 m²

til kr. 11750,—

Begge verdiansettelsene er satt ut fra prisforholdene for tomter høsten 1975.»

Prisdirektoratet fastholdt 2. mai 1978 at grunnverdien må vurderes «etter faktisk tilstand med vei, vann, kloakk, men sett bort fra forbedringer som festeren måtte ha kostet på eiendommen», jfr. utvalgets alternativ I. Direktoratet anså for øvrig det sakkyndige utvalgs verdiansettelse for lav. Prisdirektoratet fant etter dette at distriktskontorets vedtak av 22. desember 1975, hvoretter høyeste lovlige festeavgift ble satt til kr. 1 032,—, måtte være et gyldig vedtak som prismyndighetene ikke hadde adgang til å endre til skade for en part. — Jeg meddelte klageren at ombudsmannens uttalelser ikke er rettslig bindende og at ombudsmannen ikke kunne ta standpunkt til den uenighet det syntes å være mellom det sakkyndige utvalg og direktoratet om den nærmere verdiansettelse.

46.

Prisforskrifter for innskuddsleilighet — dispensasjon ved utvidelse av arealgrense for takstplikt.
(Sak 525/77.)

A hadde i et borettslag en leilighet som han hadde kjøpt i 1973 for kr 200 000. I 1976 ønsket han å selge leiligheten og ga en eiendomsmegler salgsoppdrag. Megleren søkte prismyndighetene om dispensasjon fra prisforskriftene, og dispensasjonssaken ble endelig avgjort ved Forbruker- og administrasjonsdepartementets avslag av 31. mars 1977. Over denne avgjørelse klaget megleren i brev av 21. april 1977 til ombudsmannen.

Saksforholdet var i hovedtrekk:

I tilknytning til omsetningen av leiligheten i 1973 ble opplyst i lokalavisene at det var gitt bud på kr 200 000 for leiligheten; denne hadde et innskudd på kr 7 500 og var husbankfinansiert. På grunnlag av avisomtalen tok pristilsynet kontakt med selgeren (B) og gjorde ham oppmerksom på husleiereguleringsloven av 7. juli 1967 (nr. 13) § 17 og gjeldende pristakstregler. I 1973 var regelen at innskuddsleiligheter inntil 100 m² var undergitt takstplikt. Den aktuelle leiligheten hadde etter det opplyste et netto boligareal på 85—87 m², men i tillegg var det innredet en kjellerstue på ca.

20 m². Om dette forholdet uttalte en inspektør fra pristilsynet i rapport av 3. januar 1974:

«Det var således klart at hvis kjellerstuen ble tatt med i netto boligareal, jfr. kgl. res. av 20. november 1959, § 18, pkt. c, kom andelen ikke inn under takstbestemmelsene idet leilighetens netto boligareal da ble på ca. 105—107 m².

Etter konferanse med distriktssjefen ble B meddelt at i leilighetens netto boligareal kunne bare medtas fullverdige varige rom som var godkjent av bygningsmyndighetene uten forbehold om begrenset bruk, f.eks. til kortvarige opphold.»

Bygningsrådet godkjente 14. november 1973 innredningen av kjellerstuen uten noe forbehold. I et supplerende brev av 21. desember 1973 til selgeren, som ble skrevet etter anmodning fra prismyndighetene og etter at leiligheten var solgt til A, presiserte bygningsjefen at p. g. a. romhøyden kunne kjellerstuen bare benyttes til kortvarig opphold uten nattopphold. Bygningsjefen la imidlertid til at stuen var tilfredsstillende isolert, hadde en slik utførelse og sto i en slik klimamessig og arkitektonisk sammenheng med resten av leiligheten «at en vil se det rimelig at kjellerstuen takstmessig bør betraktes som en fullverdig del av leiligheten».

A kjøpte leiligheten 10. desember 1973 for kr 200 000, herav kr 40 000 for overtagelse av fellesgjeld. Pristakst ble ikke holdt og heller ikke krevet av prismyndighetene. I rapporten av 3. januar 1974 ble opplyst om selgerens kontakt med prismyndighetene:

«Formannen i Husleienemnda, advokat — — har vært holdt orientert om utviklingen i saken. Advokat — — har opplyst at han ble forelagt bygningsrådets vedtak av 14. november 1973 av selgeren umiddelbart etter at det ble fattet. Da advokat — — så at vedtaket ikke inneholdt noe forbehold av noe slag ga han uttrykk for at andelen likevel ikke kom inn under bestemmelsene om husleienemndas godkjennelse av overdragelsesprisen.»

Prisdirektoratet fikk oversendt saken fra Statens pristilsyn og uttalte i brev av 8. februar 1974 til pristilsynet:

«Det er tvilsomt om bygningsrådets vedtak er gyldig, men etter de særlige omstendigheter som ellers foreligger i saken kan det ikke treffes håndhevningsmessige forføyninger mot selgeren på det grunnlag at han ikke har søkt om prisfastsettelse etter bestemmelsene i lovens § 17.

Det kan heller ikke fastsettes maksimalpris nå med virkning for salget som har funnet sted.»

Det fremgikk ikke at selgeren (B) eller kjøperen (A) ble gjort kjent med Prisdirektoratets brev, men ved brev av 6. januar 1976 til B skrev pristilsynet bl. a.:

«Etter de foreliggende opplysninger kan distriktskontoret ikke se at bestemmelser gitt i eller i medhold av husleiereguleringslovens § 17 gjaldt for denne overdragelsen da salget fant sted.»

I forbindelse med at A i 1976 ønsket å videregjøre leiligheten, søkte eiendomsmegleren på vegne av A om dispensasjon fra prisforskriftene, idet arealgrensen for takstplikt ved kgl. resolusjon av 28. februar 1975 var forhøyet fra 100 m² til 130 m² netto boligareal. Søknaden bygde på at leiligheten var fritatt for takstplikt i 1973. Pristakst for leiligheten ble 10. desember 1976 fastsatt til kr 85 022. Måling av leiligheten 13. januar 1977 viste et netto boligareal på 99,08 m² uten kjellerstuen. Prisenemnda anbefalte dispensasjonssøknaden, men søknaden ble avslått av Prisdirektoratet. Forbruker- og administrasjonsdepartementet fastholdt 31. mars 1977 direktoratets avgjørelse. Departementet anførte i sitt vedtak:

«Forbruker- og administrasjonsdepartementet legger til grunn at leiligheten har et nettobiligareal på mindre enn 130 m² slik at den nå omfattes av prisforskriftene for innskottleiligheter av 28. februar 1975. Etter forskriftenes § 8 kan departementet i særlige tilfelle gjøre unntak fra forskriftene. Tilsvarende fullmakt til å gjøre unntak fra forskriftenes § 4 1., 2. og 5. ledd om høyeste lovlig overdragspris er delegert til Prisdirektoratet ved departementets vedtak av 3. juli 1975.

Til spørsmålet om leilighetens netto boligareal er over eller under de 100 m² som var grensen for takstplikt ved kjøpet i desember 1973, vil departementet bemerke at prisforskriftene ikke dengang hadde en slik uttrykkelig regel som i de någjeldende forskrifter av 28. februar 1975 § 1 siste ledd om at boligrom som er innredet i kjeller, loft o.l. bare medberegnes når det av bygningsmyndighetene er godkjent til bolig uten begrensninger. Forskriftene var imidlertid også tidligere å forstå på denne måten, og ovennevnte tilføyelse i forskriftene ble gjort for å presisere denne forståelse. Kjellerstuen, som i dette tilfelle har en takhøyde på 2,06 m, kan i følge bygningsforskriftene av 1. august 1969 kap. 31: 1 bare tjene som rom for kortvarig opphold, jfr. også brev av 21. desember 1973 fra bygningsjefen. Med den definisjon av rom for kortvarig opphold som er i bygningsforskriftenes kap. 31: 1 gjelder det begrensninger for bruken av kjellerrommet som gjør at det ikke kan regnes som boligrom i relasjon til prisforskriftene. Leiligheten må derfor antas å ha vært takstpliktig også etter de regler som gjaldt ved salget i 1973. Ut fra dette mener departementet at det som er påberopt i saken om bygningsrådets godkjenning av at kjellerstue ble innredet i leiligheten ikke gir tilstrekkelig grunnlag for dispensasjon fra regelen om pristakstplikt i dag. Departementet kan heller ikke se at det som ellers er påberopt om søkerens forhold gir tilstrekkelig grunnlag for at departementet kan dispensere fra bestemmelsene.»

I klagen til ombudsmannen hevdet A at departementets avgjørelse var en «klar og ubetinget urimelighet fra myndighetenes side» og at avgjørelsen bygde «på et uriktig, og høyst tvilsomt grunnlag». Videre ble gjort gjeldende:

«Kjellerstuen, og kun denne, er her blitt «stridens eple», og følgende fakta går klart i mot den avgjørelse som er tatt:

1. Kjellerstuen er byggeanmeldt og innredet på foreskrevet måte.
2. Bygningsjefen har i brev av 23/12-73 klart gitt uttrykk for at kjellerstuen er en fullverdig del av hele leiligheten, og bør også vurderes slik takstmesig. (Kjellerstuen har forøvrig direkte åpen forbindelse med stuen.)
3. Statens Pristilsyn har i sitt brev av 06/01-76 bekreftet at overdragelsen i 1973 ikke ble berørt av prisforskriftene. D. v. s. de godkjenner kjellerstuens mål, som gjør at leilighetens boligareal går over 100 m² som var grensen dengang.
4. Statens Pristilsyn har ved ny oppmåling den 13/01-77 inkludert kjellerstuens mål i boligarealet.»

Det var på det rene at A's leilighet ved videregjørelsen i 1976 som utgangspunkt var undergitt pristakst etter dagjeldende prisforskrifter, idet leiligheten under enhver omstendighet var under 130 m². Det måtte således en dispensasjon til fra prismyndighetenes side for å oppheve pristakstplikten. Om dispensasjonspraksis opplyste departementet i uttalelse av 1. august 1977 til ombudsmannen:

«Departementet har i alminnelighet ikke ansett det å være et særlig tilfelle som kan gi grunnlag for dispensasjon at den aktuelle selger av en leilighet selv har ervervet den til en høyere pris enn det som er høyeste lovlig pris etter forskriftene på det tidspunkt han skal selge den igjen. I praksis har det imidlertid vært gitt dispensasjon i enkelte slike saker, slik at selgeren har fått adgang til å ta inntil det beløp han selv har betalt for leiligheten. Det har da gjeldt saker der

- a) en leilighet som omfattes av forskriftene er ervervet til en pris som prismyndighetene har fastsatt.
- b) en leilighet som omfattes av forskriftene er ervervet for en høyere pris enn høyeste lovlig pris etter forskriftene, når prisen ved uriktig anvendelse av forskriftene er satt for høyt.
- c) en leilighet på mellom 100 og 130 m² netto boligareal er kjøpt uten at høyeste lovlig pris har vært fastsatt fordi kjøpet skjedde før grensen for unntak fra forskriftene ble endret fra 100 til 130 m² ved forskriftene av 28. februar 1975.»

Departementet fremholdt videre:

«Departementet har ved sin avgjørelse av klagesaken lagt til grunn at leiligheten var under 100 m² netto boligareal da den ble kjøpt i desember 1973. Departementet har derfor ikke funnet at leilighetens størrelse ved kjøpet

i 1973 kan gi grunnlag for dispensasjon. Departementet har heller ikke funnet at de rimelighetshensyn som er påberopt i søknaden kan gi grunnlag for dispensasjon. Departementet har da sett hen til det formål som disse regler har, og de konsekvenser en dispensasjon på dette grunnlag kunne få for spørsmålet om dispensasjon ved eventuelt videresalg av leiligheten i fremtiden og de konsekvenser for andre tilfelle dispensasjon på et slikt grunnlag fra disse regler generelt vil kunne få.»

I avsluttende brev av 14. februar 1978 til departementet uttalte jeg:

«Så vidt skjønnes betyr det som er opplyst om dispensasjonspraksis (jfr. punkt c) i sitatet ovenfor) at dersom leiligheten, da A kjøpte den i 1973, hadde et nettoareal på 100 m² eller mer, ville A kunne påregne dispensasjon fra plikten til ved takst å få fastsatt høyeste lovlige pris. Fordi spørsmålet om kjellerstuen skulle medregnes, er så sentralt i saken, har jeg i brev av 29. juni 1977 til departementet bedt opplyst om bestemmelsene om medregning av boligrom i kjeller og loft var de samme i 1973 som etter gjeldende forskrifter. Etter departementets uttalelse av 1. august 1977 må jeg legge til grunn at de var det, slik at det forhold at det var begrensninger i bruken av kjellerstuen, gjorde at den heller ikke i 1973 kunne regnes med i leilighetens nettoareal. Det må således bygges på at A's leilighet objektivt sett hadde et slikt areal at den ikke var unntatt fra prisforskriftene i 1973, slik at det ikke følger direkte av gjeldende dispensasjonspraksis at dispensasjon bør gis. Jeg kan imidlertid ikke se at det ved avgjørelsen av om dispensasjon skal gis, utelukkende bør tas hensyn til hva som nå objektivt er klart om leilighetens størrelse og forholdet til takstplikt. Etter min mening må det legges vesentlig vekt på hva partene på det tidspunkt overdragelsen fant sted, hadde grunnlag for å anta om takstspørsmålet. Etter det som foreligger, kan jeg vanskelig se annet enn at det er begrunnet når det i klagen hevdes at A var i god tro da han ved kjøpet i 1973 gikk ut fra at leiligheten ikke var undergitt takstplikt. Jeg peker på at det på kjøps-tidspunktet forelå en ubetinget tillatelse fra bygningsmyndighetene til å innrede kjellerstuen. Forbeholdet om at stuen på grunn av romhøyden ikke var et fullverdig boligrom, ble først meddelt selgeren i bygningsseksjonens brev av 21. desember 1973 etter at kjøpet var avsluttet. Vesentlig er også det som fremgår av prisinspektørens rapport av 3. januar 1974 om selgerens kontakt med husleienemndas formann. Formannen skal ifølge rapporten ha gitt uttrykk for at andelen ikke kom inn under bestemmelsene om husleienemndas godkjenning av overdragsprisen. Jeg vil også nevne at det i saken ikke foreligger noe om at prismyndighetene i tiden omkring salget har gjort henvendelse til A om at hans kjøp kunne være takstpliktig. I og med at pristilsynet var kjent med overdragelsen, måtte det være all mulig grunn til å underrette A om den tvil som var til stede på dette punkt. Så vidt skjønnes ble partene i saken først underrettet ved pristilsynets brev av 6. januar 1976. Dette brevet har dessuten fått en formulering som klart måtte styrke oppfatningen om at overdragel-

sen i 1973 ikke var takstpliktig. At brevet bare skulle være et uttrykk for den strafferettslige vurdering, fremgår ikke. — På denne bakgrunn finner jeg det klart urimelig at prismyndighetene senere avslår søknad om dispensasjon fra forskriftene med den begrunnelse at overdragelsen var undergitt takstplikt i 1973. Jeg antar derfor at departementet bør overveie dispensasjonsspørsmålet på nytt.»

Forbruker- og administrasjonsdepartementet meddelte deretter ved brev av 28. februar 1978 A dispensasjon fra prisforskriftene for innskuddsleiligheter.

47.

Kloakkavgift — eldre avtale om engangsvgift.
(Sak 939/77.)

A klaget 7. juli 1977 til ombudsmannen over at formannskapet påla ham å betale kloakkavgift etter forskrifter gitt i medhold av lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter.

Formannskapet traff 2. september 1969 og 5. februar 1970 vedtak om tilknytningsavgift og engangsvgift for slamsamler for det boligområde klageren bodde i. Det første vedtak fastsatte: «Slamsamler kommer istedetfor septiktanker. Vedlikehold og tømning påhviler kommunen.» — Det ble 28. mai 1971 inngått kontrakt mellom kommunen og A, der det het:

«A betaler en gang for alle kr. 1500,— i tilknytningsavgift for kloakk og kr. 600,— i avgift for felles septiktank for eiendommen

Kommunen forplikter seg til å foreta og betale alle vedlikeholdsutgifter med nevnte hovedledning og likedan all nødvendig vedlikehold og tømning av septiktanken.»

Kommunestyret vedtok 5. mars 1976 forskrifter for kloakkavgifter. I henhold til forskriftene fikk A krav om kloakkavgift fra 1. april til 31. desember 1976 på kr. 202,50, tilsvarende en årsavgift på kr. 270,—.

A protesterte mot avgiften og viste til kontrakten fra 1971. Han hevdet at avgiftspålegget innebar kontraktsbrudd fra kommunens side. Formannskapet fastholdt imidlertid plikten til å svare avgift.

I klagen til ombudsmannen anførte A at han forsto kontrakten slik at han måtte anses fritatt for all fremtidig kloakkavgift og at det i 1971 ble «klart presisert av kommunens mann at de kr. 600,— i avgift for felles septiktank var et forskudd og en engangsbetaling av en årlig kloakkavgift».

Kommunen uttalte 22. august 1977:

«De kr. 600,— som A viser til, var ment som en engangsvgift for å dekke anleggskostnader for bygging av septiktank og hadde ingen ting med den ordinære kloakkavgiften å

gjøre, da denne avgiften også skal dekke andre utgifter enn kun det å tømme septiktank.

Det er jo heller ikke alle kloakkanlegg som har eller vil få septiktank/slamavskiller.

Med det avgiftssystem som nå er innført, stilles alle likt med hensyn til tilkobling og årlig avgift uansett de enkelte anleggs kostnad og størrelse. Dette må være riktig politikk, for skulle noen som er tilkoblet kommunal kloakk før kloakkavgiften ble innført, slippe å betale årlig avgift, må det være dypt urettferdig overfor de andre i kommunen som er tilsluttet kommunal kloakk. En mener bestemt at det ikke kan være tvil om riktigheten av dette og da i medhold av forskriftenes pkt. 14 som også er medtatt i departementets forskrifter. Skulle det motsatte være tilfelle, kan en ikke skjønne annet enn at det må skape store problemer ut over det ganske land da en skulle tro at dette problem må ha helt andre dimensjoner i større kommuner.

Loven om kloakkavgifter er jo fra 1974.

Antall «kontrakter» av type som A henviser til er 23 fordelt på 3 mindre anlegg.»

I avsluttende brev av 7. april 1978 til klageren uttalte jeg:

«Vilkåret for å pålegge kloakkavgift er etter loven bare at eiendommen er tilknyttet kommunal kloakkledning. Det er ikke avgjørende hvem som i sin tid bygde eller bekostet anlegget. Det fremgår av Miljøverndepartementets rundskriv T-25/74 av 31. oktober 1974 (s. 2 og 3) at avgiften i størst mulig utstrekning skal gi uttrykk for hva det koster å betjene den enkelte eiendom med kloakkanlegg. Dette gjelder så vel interne som eksterne anlegg, som f. eks. rensesanlegg. Formålet med avgiften er å sette kommunene i stand til på en bedre måte enn tidligere å ivareta disse oppgavene. Den nye kloakkavgiften skal dekke flere og andre utgifter enn de som Deres mor betalte til kommunen.

Da loven ble utarbeidet, var det på det rene at det forelå enkelte eldre kloakkavgiftsordninger. Slik loven er formulert, er det ikke tvilsomt at plikten til å svare kloakkavgift etter den nye loven ikke bortfaller på grunnlag av tidligere avtaler om kloakkordning. At slike ordninger ikke er til hinder for å gjennomføre den nye avgiftsplikten, fremgår for øvrig av departementets normalforskrifter, som er vedtatt av kommunen. I punkt 14.1 heter det at fra forskriftenes ikrafttreden «opphever tidligere avgiftsordning vedrørende vann og kloakk». — Jeg finner det ikke tvilsomt at kommunen har hjemmel for å pålegge Dem den nye avgiften.»

48.

Vannavgift — tilkobling til kommunal ledning.
(Sak 140/78.)

A klaget 16. januar 1978 til ombudsmannen over kommunens pålegg om betaling av kr. 4 000,— som refusjon for tilkobling til kommunal vannledning; han mente kr. 2 000,— var det riktige beløp.

A bygde hus i 1962 med vann fra egen brønn. I forbindelse med at kommunen senere

opparbeidet veg i tomtefeltet ble brønnvannet forurenset og A's tomt påført skader. Etter forhandlinger med kommunen om erstatning for skadene fremsatte A's advokat 15. desember 1975 slikt endelig krav overfor kommunen:

«A krever kr. 3 000,— og fritt vann, eller kr. 5 000,— uten fritt vann.»

Refusjonsbeløpet for tilkobling til den kommunale ledningen var på dette tidspunkt kr. 2 000,—. Kommunestyret vedtok 15. juni 1967 å tilstå A kr. 5 000,— i erstatning, slik som krevd.

A's eiendom ble tilkoblet den kommunale ledning i september 1976.

Ved brev av 2. mars 1977 fra kommunen ble A underrettet om at formannskapet 23. februar 1977 hadde truffet slikt vedtak:

«For øvrige eldre bolighus på feltet har kommunestyret i sin tid fastsatt en refusjon for vann på kr. 2 000,—. Dog har kommunestyret i møte 17. desember 1976 fastsatt en refusjon etter bygningslovens § 46 for tilkobling for vann på kr. 4 000,— i området og en finner det naturlig og riktig at A bør refundere kommunen kr. 4 000,— for sin tilkobling til kommunens vannledning.

Under henvisning til det foranstående anbefaler en at formannskapet innbyr kommunestyret til å fatte slikt

vedtak:

For sin tilkobling til kommunens vannledning betaler A en refusjon fastsatt til kr. 4 000,—.»

A anførte i klagen til ombudsmannen at det måtte anses som avtalt mellom ham og kommunen at refusjonsbeløpet skulle være kr. 2 000,—. Han viste også til at de øvrige eiere av eldre hus i området hadde betalt kr. 2 000,—.

I brev av 13. mars 1978 til kommunen ba jeg opplyst hvilket grunnlag kommunen hadde for å kreve kr. 4 000,— i refusjon i stedet for kr. 2 000,— som A hevdet var det riktige, ut fra praksis i tidligere saker og etter forutsetningen for erstatningsoppgjøret i 1976.

Kommunen svarte:

«Grunnlaget kommunen benyttet for fastsetting av refusjonsbeløpet, kr. 4 000,—, var at kommunestyret i møte 17. desember 1976 fastsatte samme refusjonsbeløp for mange oppsittere i samme område som ovenfornevnte klager og en fant således ingen grunn til at ikke A også skulle betale samme refusjon som de øvrige.

Ellers vil en bemerke at kommunen i den saken ang. fastsetting av erstatning aldri antydte at refusjonsbeløpet skulle være kr. 2 000,—. Denne oppfatning må stå for klagerens egen regning.»

Til dette anførte A at han under forhandlingene med ordfører og formannskap krevde

erstatning i form av «fritt vann uten tilkoblingsavgift eller tilsvarende høyere erstatning.» Han heydte videre:

«Helt fra første møte i desember til vi ble enige i mai gjalt diskusjonene bare vannavgiften.

Det ble slått fast fra kommunens side at avgiften var kr. 2 000 det var en selvfølge at den også skulle gjelde for meg, nogen annen vannavgift eksisterte heller ikke.»

I brev av 7. juni 1978 til kommunen pekte jeg på at slik A's krav om erstatning var formulert, syntes det uten videre å forutsette en tilkoblingsavgift på kr. 2 000,—. Også av innstillingen til formannskapet fremgikk at differansen mellom kravet uten fritt vann og kravet med fritt vann var kr. 2 000,— som på det tidspunkt tilsvarte tilkoblingsavgiften. På denne bakgrunn fant jeg grunn til å spørre om ikke avgiftens størrelse var brakt inn som et punkt i erstatningsforhandlingen og var en avgjørende forutsetning for A når han godtok erstatningsbeløpet på kr. 5 000,—, slik at kommunen indirekte hadde bundet seg til en tilkoblingsavgift på kr. 2 000,—. Jeg tilføyde at en fastsettelse av tilkoblingsavgiften (refusjonen) på kr. 2 000,— for A på grunn av de spesielle forhold som gjorde seg gjeldende i hans tilfelle, neppe kunne sies å innebære usaklig forskjellsbehandling i forhold til de øvrige forsettene.

Jeg ba om kommunens uttalelse til dette.

I møte 22. august 1978 vedtok formannskapet følgende:

«Formannskapets vedtak i sak om at A pålegges en refusjon på kr. 4 000,— for tilkobling til kommunens vannledning endres slik at refusjonsbeløpet fastsettes til kr. 2 000,—.»

49.

Trekk i skattetilgodehavende til dekning av kommunal renovasjonsavgift, kommunens plikter etter renovasjonsordningen.

(Sak 1568/77.)

A klaget 19. desember 1977 til ombudsmannen over at krav fra kommunen for renovasjonsavgift for årene 1975—77 var motregnet i hans skattetilgodehavende.

Etter skattebetalingsloven av 21. november 1952 (nr. 2) § 24 skal beløp skattyteren får til gode ved avregningen, betales tilbake til ham. Det for meget innbetalte/trukne beløp «kan dog i nødvendig utstrekning nyttes til dekning av skatt for eldre år, forskottsskatt for det løpende inntektsår som den skattepliktige står til rest med og annen skatt som den skattepliktige er ansvarlig for».

Da A ikke hadde samtykket i motregningen, ba jeg om kommunekassererens uttalelse til

den foretatte motregning. Jeg viste i denne forbindelse også til skattedirektørens rundskriv av 23. august 1971, jfr. sak 18 i ombudsmannens melding for 1971 s. 37—39.

Kommunekassereren uttalte:

«En er fullt klar over at det ikke bør foretas sånt trekk, men når en har vanskeligheter med å få inn slike avgifter, blir det til at en prøver med alle midler å få disse beløp inn.

De skattytere som sendte skriftlig klage på denne framgangsmåte, fikk beløpene tilbakebetalt pr. omgående.

A har også senere fått beløpet tilbakebetalt.»

Jeg pekte i brev til kommunekassereren på at det var uheldig at motregning ble foretatt uten hjemmel. Da tilbakebetaling hadde funnet sted, ga forholdet ikke grunn til ytterligere fra min side.

For så vidt gjaldt kravet på renovasjonsavgift, hevdet A at det i 1975—76 ikke var hentet søppel hos ham. Han opplyste at han flyttet til kommunen i august 1974. Først i januar 1977 fikk han utlevert sekker til renovasjon fra kommunen. Høsten 1977 mottok han krav om betaling av avgift ikke bare for 1977, men også for 1975—76. A anførte at han på grunn av at sekker ikke ble utlevert før 1977, ikke visste at han var med på renovasjonsordningen, og at han gikk ut fra at dette skyldtes avstanden fra boligen til riksveien.

I brev til kommunen uttalte jeg:

«Etter § 2 i vedtekter for kommunal renovasjon i kommunen skal husstandene få utlevert en sekk pr. stativ pr. uke. Sekkene distribueres av renovatøren. Etter § 5 skal kommunen besørge renovasjonen utført minst en gang pr. uke. Det er således renovatøren/kommunen som er forpliktet til å utlevere sekker og hente søppel. Det synes å være på det rene at disse plikter ikke er oppfylt. Jeg kan da vanskelig se at det kommunen anfører om at A kunne henvendt seg til kommunen om renovasjonen for å få sekker, kan gi kommunen rett til å kreve avgift for årene 1975—76 for et arbeid som ikke ble utført. Jeg antar derfor at kommunen bør overveie å frafalle kravet på renovasjonsavgift for de nevnte år.»

Formannskapet frafalt deretter kravet om renovasjonsavgift for årene 1975—76.

50.

Fradrag i inntekt for ferjeutgifter ved besøksreiser til hjemmet, behandling av henstilling fra ombudsmannen.

(Sak 448/76.)

En ukependler klaget 14. april 1976 til ombudsmannen over ansettelsen ved ligningen for 1974 av fradrag for utgifter ved besøksreiser med bil til hjemmet. Fradrag var gitt

for 50 besøksreiser etter en sats på kr. 0,35 pr. km. Klageren hevdet at de faktiske utgifter var større på grunn av store ferjeutgifter, og mente å ha krav på fradrag med kr. 0,30 pr. km + ferjeutgifter. Han la fram oppgave over billettprisene fra ferjeselskapet.

I Riksskattestyrets tillegg, datert 8. oktober 1973, til rundskriv nr. 374/avd. I er gitt anvisning på en standardsats på kr. 0,30 pr. km ved besøksreiser med bil til hjemmet. Om fradragberegningen i tilfelle hvor ferje må benyttes ved slike besøksreiser, heter det i rundskrivet:

«I distrikter hvor også fergetrafikk inngår i kommunikasjonsnett og fører til fordyrelse av reiseutgiftene, kan det i stedet være berettiget å regne med en sats på 35 øre pr. km. Det gis i så fall ikke særskilt fradrag for fergeutgifter.»

Jeg forela saken for skattedirektøren og pekte på at formuleringene i tillegget til rundskriv nr. 374/avd. I tydet på at det i en slik sak kan gis fradrag enten for kr. 0,30 pr. km + ferjeutgifter, eller for kr. 0,35 pr. km uten ytterligere fradrag. De lokale ligningsmyndigheter hadde lagt til grunn at fradrag ikke kunne gis utover kr. 0,35 pr. km.

Skattedirektøren svarte 13. august 1976:

«Skattedirektøren er enig i den forståelse av tillegg til Riksskattestyrets rundskriv nr. 374/avd. I av 8. oktober 1973 som De antyder i Deres brev. Det har vært forutsatt at man i stedet for å bruke den høyere sats for hjemreiser der fergetrafikk fordyrer kjøringen (for 1974 35 øre pr. km) kan benytte den vanlige sats (for 1974 30 øre pr. km) og i tillegg gi fradrag for faktiske legitimerede fergeutgifter. Dette er ikke uttrykkelig angitt i Riksskattestyrets veiledende takseringsregler for 1974, men ble presisert i takseringsreglene for 1975. — — —»

I brev 25. august 1976 til fylkesskattesjefen ba jeg opplyst om ligningen av klageren kunne legges fram for fylkesskattestyret til behandling etter § 100 nr. 3 i skatteloven av 18. august 1911 (nr. 8). Etter denne bestemmelse kan fylkesskattestyret bl. a. nedsette inntektsansettelse for den enkelte skattyter — når det finner grunn til det.

Fylkesskattesjefen anførte i brev av 7. september 1976 at ligningen måtte anses riktig utført. Han viste til at fradrag for ferjeutgifter for personbil ikke kunne gis da skattyteren hadde hatt anledning til å benytte rutegående kommunikasjonsmidler, og at ferjeutgiftene ikke var legitimert.

Etter å ha innhentet ny uttalelse fra skattedirektøren ba jeg i brev av 27. april 1977 saken forelagt fylkesskattestyret i det jeg fremholdt:

«Etter skattedirektørens uttalelse 18. februar 1977 må det legges til grunn at Riksskattestyrets tillegg datert 8. oktober 1973 til rundskriv nr. 374/avd. I må ses som en anvisning om at ligningsmyndighetene i tilfelle som foreliggende skal kunne gi fradrag for bruk av bil etter satsene i rundskrivet, uten nærmere vurdering av om de vanlige vilkår for bruk av bil mellom hjem og arbeidssted foreligger. Det forhold at klageren i og for seg kunne hatt anledning til å bruke rutegående kommunikasjonsmiddel, kan således ikke være til hinder for at han får fradrag for bruk av bil.

Ligningsmyndighetene har lagt til grunn at klageren har hatt 50 besøksreiser til hjemmet. At han har brukt bil på disse turene, kan ikke ses å være bestridt. Ved kjøring mellom hjem og arbeidssted må klageren så vidt skjønnes enten bruke ferjer eller han må kjøre rundt — — —, en strekning på ca. 150 km hver vei. Utgiftene ved bruk av ferje for et bestemt antall turer følger uten videre av ferjeselskapets takster (hvis klageren ikke skulle ha noen særordning med ferjeselskapet, hvilket det ikke er noe som tyder på). Fradragberegning etter vanlige satser for kjøring via — — — fører så vidt skjønnes til et høyere beløp enn om ferje nyttes og ferjeutgiftene tas med i beregningen av fradraget. Hvis det således legges til grunn at klageren har hatt 50 besøksreiser med egen bil til hjemmet, må han etter gjeldende regler kunne gis fradrag for iallfall 120 km å kr. 0,30 + ferjeutgifter etter ferjeselskapets takster pr. tur. Å kreve ytterligere legitimasjon for ferjeutgiftene enn oppgave over ferjeselskapets takster synes, under forutsetning av at det ikke bestrides at bil er brukt, unødig og uten grunnlag i rimelige kontrollhensyn.»

Fylkesskattestyret uttalte 10. juni 1977:

«Fylkesskattestyret er enig med ombudsmannen i at så lenge man ikke bestrider at skattyteren har brukt bil må det være naturlig at han får fradrag for de utgifter som påløper ved bruk av bil.

Fradraget for hjemreiser skulle da bli kr. 87,— pr. reise.

Dette må man imidlertid sammenligne med det som det ville kostet å benytte offentlige kommunikasjonsmidler. Dette var ca. kr. 52,— pr. reise.

Fylkesskattestyret finner at fradraget beregnet etter standardsatser for bruk av bil (kr. 87,— pr. reise) i dette tilfellet blir så mye høyere enn fradraget ville blitt dersom man brukte offentlige kommunikasjonsmidler (kr. 52,— pr. reise) at en innrømmelse av fradrag med kr. 87,— pr. reise vil være i strid med den sentrale forutsetning i tillegg til Riksskattestyrets rundskriv nr. 374/avd. I av 8. oktober 1973. Riksskattestyret uttaler her bl. a.:

«Riksskattestyret har funnet ikke å burde motsette seg at en slik sats blir brukt, forutsatt at fradraget ikke blir vesentlig større enn om offentlige kommunikasjonsmidler var brukt.»

Det er ikke foretatt forhøyelse av skattyterens ligning ved overligningsnemndas klagebehandling. Det foreligger derfor ingen

klagerett til fylkesskattestyret, jfr. skattelovens § 94, 2. ledd. Fylkesskattestyret finner ikke grunnlag for å ta ligningen opp til retting i medhold av skattelovens § 100 nr. 3.»

Skattedirektoratet bemerket i brev 7. februar 1978 at det ikke antas å stride mot nevnte tillegg til rundskriv nr. 374/avd. I om det samlede fradrag for besøksreiser, når det regnes med legitimerede ferjeutgifter, blir vesentlig høyere enn om offentlige transportmidler var benyttet. Under henvisning til direktoratets uttalelse ga jeg i brev av 21. februar 1978 til fylkesskattesjefen uttrykk for at fylkesskattestyret nå burde ta klagerens ligning for 1974 opp til behandling og retting. Fylkesskattesjefen svarte 9. mars 1978:

«Skattyteren har ved ligningen i likhet med andre skattytere i samme situasjon fått fradrag for bilutgifter etter den forhøyede standardsets som inkluderer ferjeutgifter. Forutsetning nr. 1 i tillegg til rundskriv nr. 374 er derved oppfylt. Når det gjelder forutsetning nr. 2 om fradrag for faktiske ferjeutgifter er disse ikke legitimert.

Av disse grunner og da skattyteren ikke har klagerett til fylkesskattestyret finner en ingen grunn til å forelegge saken på nytt for fylkesskattestyret.»

I brev av 25. mai 1978 til fylkesskattesjefen viste jeg til fylkesskattestyrets bemerkning i møte 10. juni 1977 om at det var enig i at så lenge man ikke bestrider at skattyteren har brukt bil, må det være naturlig at han får fradrag for de utgifter som påløper ved bruk av bil, og fremholdt:

«På bakgrunn av denne uttalelsen har jeg vanskelig for å forstå fylkesskattesjefens henvisning til at de faktiske ferjeutgifter ikke er legitimert annerledes enn at fylkesskattesjefen nå vil trekke i tvil at klageren har brukt bil ved besøksreisene til hjemmet. Hvilke nærmere holdepunkter som i tilfelle kan gi grunnlag for dette, er helt uklart. Saken har versert gjennom lengre tid først som klagesak for lignings- og overligningsnemnda og senere for ombudsmannen uten at denne innsigelse kan ses å være trukket spesielt fram tidligere. Jeg finner det da klart uheldig om saken avvises på dette grunnlag på det nåværende tidspunkt. Jeg skal be om at saken forelegges fylkesskattestyret, jfr. brev herfra 21. februar 1978.»

Til dette anførte fylkesskattesjefen i brev av 30. mai 1978:

«Denne saken ble behandlet av fylkesskattestyret i møte den 10. juni 1977. Da det ikke forelå noen formell klagerett til fylkesskattestyret, fant det ikke grunnlag for å ta ligningen opp til retting i medhold av bestemmelsene i skattelovens § 100, nr. 3.

En kan ikke se at det foreligger noen nye opplysninger som endrer noe på realitetene i saken.

Fylkesskattesjefen finner derfor ingen grunn til å forelegge saken på nytt for fylkesskattestyret.»

Ved brev av 12. juni 1978 tok jeg så saken opp med Skattedirektoratet. Jeg ba direktoratet overveie enten å legge saken fram for Riksskattestyret til retting eller påbud om retting i medhold av skatteloven § 106 femte ledd, eller å instruere fylkesskattesjefen om å legge saken fram for fylkesskattestyret for retting. Om fylkesskattesjefens begrunnelse for ikke å legge saken fram for fylkesskattestyret uttalte jeg:

«Jeg vil først bemerke at det forhold at det ikke er formell klagerett til fylkesskattestyret ikke alene bør nyttes som grunnlag for å nekte en slik sak fremlagt for fylkesskattestyret. Fylkesskattestyrets kompetanse etter skatteloven § 100 nr. 3 er riktignok skjønnsmessig. Skjønnen tilligger imidlertid fylkesskattestyret, uten at jeg derved går nærmere inn på spørsmålet om hvor langt fylkesskattesjefene generelt kan gå når det gjelder å gjøre klagere oppmerksom på hvorvidt det kan være grunnlag for å ta opp en sak i fylkesskattestyret. Og skjønnet må utøves etter en nærmere vurdering av omstendighetene i den enkelte sak. Fylkesskattestyrets vedtak i møte 10. juni 1977 var også bygd på en slik vurdering av realiteten i saken.

Til fylkesskattesjefens henvisning til at det ikke foreligger nye opplysninger som endrer realitetene i saken, vises til Skattedirektoratets uttalelse av 7. februar 1978 og mine brev av 21. februar og 25. mai 1978. Den nærmere begrunnelse som ble gitt for avvísningen i fylkesskattestyrets møte 10. juni 1977, kan etter dette ikke være holdbar. Jeg finner det åpenbart at dette burde vært lagt fram for fylkesskattestyret.

Som det fremgår av mitt brev av 25. mai 1978 er det etter min mening klart uheldig om saken nå avvises på det grunnlag at ferjeutgiftene ikke er legitimert. Om kravet til legitimasjon vises ellers til det jeg uttalte i brev av 27. april 1977 som fylkesskattestyret prinsipielt har sagt seg enig i. Jeg kan ikke se at det foreligger noe grunnlag i dokumentene for å trekke i tvil at klageren har nyttet bil, og denne innsigelsen burde under enhver omstendighet i tilfelle vært tatt opp tidligere.

At fylkesskattesjefen nå, etter den omfattende behandling saken har vært undergitt og etter anmodning fra ombudsmannen, på det grunnlag som er anført nekter å legge saken fram for fylkesskattestyret, finner jeg stridende mot god forvaltningspraksis. Jeg vil i denne forbindelse også understreke at jeg anser det særdeles utilfredsstillende når fylkesskattesjefen tross gjentatt anmodning fra ombudsmannen om å legge saken fram for fylkesskattestyret gir uttrykk for at han finner «ingen grunn» til det.»

Skattedirektoratet henstilte 26. juni 1978 til fylkesskattesjefen å legge saken fram for fylkesskattestyret på nytt. I møte 14. desember 1978 vedtok fylkesskattestyret å oppheve ligningen av klageren for 1974. Det ble påbudt ny ligning med innrømmelse av fradrag for 50 besøksreiser beregnet etter kr. 0,30 pr. km kjørt strekning + ferjeutgifter, dvs. kr. 87,— pr. tur, til sammen kr. 4 350,—.

51.

Arbeidsgiveravgift — innbetaling på uriktig grunnlag.
(Sak 73/78.)

Et hotell klaget 12. januar 1978 til ombudsmannen over avslag på krav om tilbakebetaling av innbetalt arbeidsgiveravgift for tiden 1. januar—1. september 1973 for musikere engasjert av hotellet. Grunnlaget for kravet var en rettsoppfatning som kom til uttrykk i Høyesteretts dom av 6. oktober 1973 (Rt. 1973 s. 1136 flg.).

Etter folketrygdloven av 17. juni 1966 (nr. 12) § 16—3, slik bestemmelsen lød etter lovendring av 9. juni 1972 (nr. 41), skal det ikke svares arbeidsgiveravgift når arbeidet eller oppdraget er utført som ledd i selvstendig næringsvirksomhet, jfr. § 6—4 første ledd nr. 1 a. Hotellet anførte i klagen at det «gjennom flere år» rådet uvisshet omkring plikten til å betale arbeidsgiveravgift for musikere som ble engasjert av hoteller, restauranter m. v.

Før lovendringen omfattet avgiftsplikten det beløp arbeidsgiveren pliktet å innberette som «lønn i tjeneste». Om tidligere praksis vedkommende arbeidsgiveravgift for musikere var uttalt i skattedirektørens rundskriv av 13. november 1972 (inntatt i utv. 1972 s. 707):

«I skattedirektørens rundskriv nr. 8/avd. I vedk. avgiftene til folketrygden, datert 1. august 1968, er referert en uttalelse om at enkeltstående engasjement av musiker/orkester i alminnelighet ikke vil etablere noe tjenesteforhold. Fast engasjement av musiker/orkester ved hotell, restaurant m. v. ble derimot antatt som regel å medføre at vedkommende musiker eller det enkelte orkestermedlem kommer i tjenesteforhold til etablissementet.»

I Oslo byretts dom av 27. mai 1971 i «Hybosaken» avviste retten en sontring ut fra varigheten av orkestrets engasjement og mente at orkestret måtte anses å ha utført oppdraget som ledd i selvstendig næringsvirksomhet. Lagmannsretten kom til et annet resultat enn byretten på dette punkt. Høyesterett fant imidlertid at musikere gjennom sitt orkester drev selvstendig næringsvirksomhet.

Skattedirektøren fremholdt i rundskriv av 20. august 1975 (inntatt i utv. 1975 s. 615):

«En musiker vil vanligvis bli ansett som selvstendig næringsdrivende når han driver en vedvarende virksomhet, for egen regning og med erverv for øye. Avgjørelsen må imidlertid treffes etter en samlet vurdering av de foreliggende forhold. — — —»

Med utgangspunkt i høyesterettsdommen fremhevet skattedirektøren en del momenter som måtte tillegges vekt ved vurderingen.

Om tilbakebetaling av arbeidsgiveravgift for musikere som måtte anses som selvstendig

næringsdrivende, uttalte skattedirektøren i brev av 28. april 1976 (i et annet tilfelle):

«Høyesteretts dom i «Hybosaken» falt den 6. oktober 1973. Ved eventuell fastsettelse av ny avgift, jfr. folketrygdlovens § 17—4, første ledd, antar en at det endrede syn på når musikere kan anses å drive næringsvirksomhet, som er kommet til uttrykk i rundskriv av 20. august 1975, må kunne legges til grunn fra og med tidspunktet for avsigelsen av høyesterettsdommen.

Dommen falt omtrent midt i 5. termin 1973. Av praktiske årsaker antar en at det vil være hensiktsmessig ikke å dele opp terminen ved tilbakebetaling, og at tilbakebetaling således eventuelt bør kunne gjøres gjeldende fra og med 1. september 1973.»

Det var på det rene at musikere ved hotellet i klagesaken for ombudsmannen måtte anses å ha drevet selvstendig næringsvirksomhet, på samme måte som tilfellet var i høyesterettsaken. Hotellet krevde tilbakebetaling av arbeidsgiveravgift også for tidsrommet før 1. september 1973. Det ble vist til at Høyesteretts dom fastslo hva som var gjeldende rett også før domsavsigelsen og at skattemyndighetene dermed hadde innkrevd arbeidsgiveravgift på feilaktig grunnlag.

Skattedirektøren uttalte i brev av 12. september 1977 om tilbakebetalingskravet:

«En kan ikke se at det gjelder noen alminnelig regel om tilbakebetaling av offentlige avgifter m. v. hvor disse er innbetalt uten forbehold, men hvor rettsgrunnlaget har vært omvistet og senere tapt i tilsvarende saker. I hvilken utstrekning det måtte foreligge en tilbakebetalingsplikt for tiden etter en skjellsettende domstolsavgjørelse finner en ikke å kunne gå nærmere inn på her, men nevner at det formodentlig må kunne tas visse praktiske og administrative hensyn ved den nærmere fastsettelse av tidspunktet for omlegningen av praksis. I nærværende tilfelle finner en det imidlertid mest treffende å regne omlegningen som knyttet til tiden etter høyesterettsdommen idet arbeidsgiveravgiften i hovedsak er ordnet som en løpende tomåneders termininnbetaling av avgift med særskilt fastsettelse/egen fastsettelse for hver termin, jfr. folketrygdloven § 17—6, annet ledd. Dette standpunkt er blitt lagt til grunn i andre saker hvor spørsmålet har vært reist.»

Videre fremholdt Finansdepartementet i brev av 25. november 1977:

«Departementet antar at avgiftspliktige ikke har krav på tilbakebetaling av avgift for tiden før 1. september 1973. En viser til at søksmålsfristen i skattebetalingslovens § 48 nr. 5 antas å gjelde også for krav om tilbakebetaling av arbeidsgiveravgift, jfr. folketrygdlovens § 17—6, annet ledd, siste punktum, jfr. første ledd.»

I avsluttende brev av 6. april 1978 uttalte jeg:

«Det er i klagen ikke påberopt lovbestemmelser som grunnlag for tilbakesøkningskravet. Jeg forstår klagen slik at det hevdes at det forhold at Høyesterettsdom fra 1973 fastslo at det ikke forelå plikt til å betale arbeidsgiveravgift i seg selv begrunner et krav på tilbakebetaling. Det må imidlertid antas at det i norsk rett ikke er noen alminnelig regel om rett til tilbakebetaling av avgifter som er betalt uten forbehold, men som det senere viser seg at den avgiftspliktige ikke var forpliktet til å betale. Om og i hvilken utstrekning tilbakebetaling da skal skje, vil måtte bero på en konkret vurdering av omstendighetene i det enkelte tilfelle. Med dette som utgangspunkt finner jeg vanskelig å kunne kritisere det standpunkt skattedirektøren og Finansdepartementet har tatt med hensyn til tilbakebetaling. Ved spørsmålet om i hvilken utstrekning tilbakebetaling skal finne sted, må det som påpekt av skattedirektøren kunne tas administrative og praktiske hensyn. Jeg viser ellers til Høyesteretts dom i Rt. 1927 s. 237. Dommen gjaldt innbetalt krigskonjunktur-skatt, men synspunktene i avgjørelsen antas også å ha betydning for arbeidsgiveravgift. I dommen ble lagt vekt på at det er av vesentlig betydning for det offentlige å få hurtig avgjort hvilke inntekter det kan regne med. Hensynet til betalerens og hans formodede forutsetninger og motiver var derfor ikke uten videre avgjørende.

Under noen tvil er jeg således blitt stående ved at det ikke foreligger en rettslig plikt til tilbakebetaling av arbeidsgiveravgiften. Dette standpunkt bygger på en konkret vurdering, og jeg kan da heller ikke se at det vil være klart urimelig om avgiftsbeløpet ikke betales tilbake.

For ordens skyld legges til at rettsspørsmålet hører under domstolene.»

52.

Toll- og avgiftsfritak for brukt personbil ved flytting til Norge.
(Sak 91/78.)

A klaget 16. januar 1978 over Finansdepartementets avslag på søknad om toll- og avgiftsfri innførsel av brukt personbil ved flytting til Norge i juli 1977.

Etter Finansdepartementets forskrifter av 1. oktober 1976 er det et vilkår for tollfri innførsel at eieren har hatt bilen registrert i utlandet i sitt navn i minst 6 måneder før innreisen og brukt bilen i samme tidsrom. A hadde eid og brukt bilen i ca. 7 måneder og oppfylte således dette vilkår, men avslaget ble begrunnet med at A's ektefelle hadde innført en personbil toll- og avgiftsfritt i august 1976. Departementet viste til § 2 i forskriftene, hvoretter det kan gis samtykke til tollfri innførsel av en personbil nr. 2 bare når bilen har vært registrert og brukt av en av ektefelle i utlandet i minst 2 år før innreisen. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 1977.

I brev av 30. januar 1978 til Finansdepartementet uttalte jeg:

«— — — På denne bakgrunn kan det spørres om det ved vurderingen av A's innførsel i juli 1977 kan være riktig å trekke inn hus-truens innførsel i 1976. Det betyr at man legger avgjørende vekt på et forhold som fant sted før de nye reglene trådte i kraft. En slik anvendelse av forskriftene reiser bl. a. spørsmålet om hvor langt tilbake i tiden man skal gå når det gjelder å trekke inn tidligere bilimport innen samme familie.

Spørsmålet er om ikke A's import i 1977 må vurderes uavhengig av den innførsel som har funnet sted før 1. januar 1977 og som ble regulert av andre regler.»

Departementet svarte 20. april 1978:

«Departementet har vurdert denne sak på ny på bakgrunn av det som er uttalt i sivilombudsmannens brev.

En antar at det ved avgjørelsen av toll- og avgiftsfritaksspørsmålet skulle være anledning til å ta hensyn til et forhold som omtalt som ligger forut for ikrafttredelsen av de nye forskrifter. Dette har imidlertid ikke kommet til uttrykk i selve forskriftene, idet det ikke er gitt noen overgangsbestemmelse som regulerer et forhold som det foreliggende. På denne bakgrunn finner departementet etter omstendighetene å kunne samtykke i at Direktoratet for toll og særavgifter tilstår fritak for den omhandlede personbil på vanlige vilkår.»

53.

Utvidelse av fredet sone ved laksetrapp — forskrift eller enkeltvedtak.
(Sak 1194/77.)

A klaget 27. september 1977 til ombudsmannen over saksbehandlingen i Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk i forbindelse med fastsettelse av grense for fredningssone ved laksetrapp. Direktoratet hadde behandlet saken etter reglene om forskrifter i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 2 første ledd bokstav c), jfr. kapittel VII. A mente at saken burde vært behandlet etter forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak, idet grensefastsettelsen bare rammer noen få rettighetshavere, hvorav bare A på den ene side av elven.

Direktoratet fastholdt i brev av 16. desember 1977 til ombudsmannen at vedtaket måtte anses som en forskrift, og uttalte:

«Direktoratet vil i den forbindelse bemerke at selv om en ikke anser seg forpliktet til å varsle rettighetshaverne, så gjøres dette i størst mulig grad da uheldige konsekvenser bør unngås. Dette gjelder i de tilfeller hvor de biologiske hensyn gir anledning til forskjellig utforming av sone. I dette tilfelle var det en absolutt minstesone som ble vedtatt. (Fiskerikonsulenten anbefalte i sitt forslag en mer omfattende sone.) Det ville da ikke være mulig utifra lakselovens formål å innskrenke sone ytterligere.

Dette betyr at selv om vedtaket må anses som et enkeltvedtak, så er det ikke gjort noen feil i saksbehandlingen, da varsel i et slikt tilfelle må anses åpenbart unødvendig, jfr. forvaltningslovens § 17 i. f.

Direktoratforskrift av 28. juli 1977 trådte i kraft midt i fiskesesongen. Dette er noe en vanligvis pleier å unngå. Grunnen til at dette ble gjort, var at Direktoratet i løpet av sommeren 1977 av oppsynsmannen for området ble gjort oppmerksom på at det virkelig hastet med å få gjennomført fredningssonen, grunnet fare for bestanden. Skulle bestemmelsen i det hele tatt få noen virkning den sesongen hastet saken slik at det heller ikke ville være praktisk mulig å varsle rettighetshaverne, jfr. § 17.3. 1. pkt.

Til slutt vil en bemerke at det ville være svært uheldig for Direktoratet å være nødt til å behandle slike saker etter reglene for enkeltvedtak. I mange tilfeller ville dette forsinke arbeidet vesentlig, da det ikke alltid er like lett å finne frem til den enkelte rettighetshaver. Som regel vil det også være unødvendig, da det nesten alltid er minimumssoner som fastsettes — rettighetshaverens uttalelse vil da mangle betydning. I denne forbindelse gjør en oppmerksom på at laksestyrene anses for å representere grunneierne.»

I avsluttende uttalelse 10. juli 1978 bemerket jeg:

«Det er ikke tvilsomt at direktoratets fastsettelse av grensene for fredningssonene etter lov av 6. mars 1964 om laksefisket og innlandsfisket § 35 annet ledd første punktum må anses som «vedtak» etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a); fastsettelsen «er bestemmende for rettsstillingen til private personer».

Etter min mening må vedtaket også regnes som «enkelvedtak». Det er på det rene at det bare er en begrenset gruppe bestemte rettighetshavere som berøres av vedtaket, jfr. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b). At vedtaket er formulert slik at rekkevidden av dette er avgrenset etter geografiske kjennemerker, kan da ikke føre til at det må anses som en forskrift.

Videre vil jeg peke på at reelle hensyn klart taler for å anse vedtaket som enkeltvedtak, idet grensefastsettelsen kan få betydelige følger for de berørte rettighetshavere. Disse har derfor en naturlig interesse i å få uttale seg på forhånd, og å ha anledning til klage til overordnet organ. Hensynet til sakens opplysning kan også tale for at rettighetshaverne, som gjerne vil kjenne de lokale forhold godt, får komme til orde før avgjørelsen treffes.

Jeg kan ikke følge direktoratet når det i et brev av 13. september 1977 til A's advokat viser til at «vedtaket ikke er et resultat av en individuell og konkret vurdering av de enkelte forhold, men bygger på generelle og almene betraktninger». Lakseloven § 35 annet ledd første punktum lyder:

«Alt fiske er forbudt ovenfor og nedenfor anlegget innenfor en grense som departementet fastsetter.»

Når lovgiveren på denne måten har overlatt den nærmere grensefastsettelsen til forvalt-

ningen, er det nettopp for at varierende stedlige og biologiske hensyn skal tas i betraktning i den enkelte sak. At biologiske hensyn gir anledning til forskjellig utforming av sonen, er for øvrig uttalt av direktoratet i brev av 16. desember 1977 til ombudsmannen.

At departementet (direktoratet) anses pliktig til å fastsette slike fredningssoner, og at dette derfor etter hvert gjøres ved et meget stort antall laksetrapperrundt i landet, kan ikke være avgjørende for spørsmålet om vedtaket skal regnes som enkeltvedtak eller forskrift.

Direktoratet har uttalt at det «av og til kan herske tvil om hvorvidt et vedtak med hjemmel i § 35 skal sees på som et enkeltvedtak eller som en forskrift». Jeg vil i denne sammenheng vise til Stortingets justiskomité's bemerkninger i Innst. O. II — 1966—67 s. 3—4:

«Justiskomitéen er videre enig med Forvaltningskomitéen og departementet i at i tvilstilfelle bør vedtaket ansees for å være individuelt. I grensetilfellene vil det dessuten kunne være nærliggende å bruke reglene for individuelle vedtak analogisk også for generelle vedtak — f. eks. bestemmelsene om partsoffentlighet. I det hele kan det ofte være ønskelig at bestemmelsene i lovforslagets kapitel IV, V og VI brukes også ved generelle vedtak hvor og så langt de passer.»

Uansett om vedtaket etter direktoratets oppfatning var å betrakte som en forskrift, burde forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak vært gitt tilsvarende anvendelse. Direktoratets anførsel om at det i omhandlede tilfelle ble fastsatt en absolutt minstesone, og at varsel i et slikt tilfelle må anses «åpenbart unødvendig» etter forvaltningsloven § 17 i. f. (før lovendringen av 27. mai 1977 nr. 40), kan jeg ikke se er holdbar. Nevnte unntak fra varslingsplikten tar særlig sikte på vedtak til gunst for borgerne, jfr. Ot. prp. nr. 38 1964—65 s. 58—59 og Innst. O. II 1966—67 s. 9 første sp. Heller ikke kan jeg se at det ville være praktisk umulig å få varslet rettighetshaverne fordi det hastet med å få fastsatt fredningssonen. Av saksdokumentene fremgår at spørsmålet om utvidelse av de fredede soner i nærheten av laksetrappen hadde vært under behandling i lengre tid. Det lokale laksestyret, jeger- og fiskeforeningen m. v. fikk senest ved direktoratets brev av 27. juni 1977 frist til å uttale seg i saken.

Direktoratet har videre anført at laksestyrene må anses å representere grunneierne. Jeg vil bemerke at i forhold til forvaltningslovens regler kan et laksestyre ikke sies å representere den enkelte rettighetshaver uten i henhold til særskilt fullmakt.

Jeg finner etter dette at det er uheldig og kritikkverdigg at de berørte rettighetshavere ikke ble gitt anledning til å uttale seg før direktoratet avgjorde saken.

Etter de opplysninger som foreligger bl. a. om saksforberedelsen for øvrig og direktoratets henvisning til at det er fastsatt en absolutt minstesone, finner jeg likevel at direktoratets vedtak av 28. juli 1977 er gyldig, fordi det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jfr. forvaltningsloven § 41.»

54.

Kommunestyrerepresentants habilitet ved fråsegn i vegsak.
(Sak 23/78.)

A klaga 31. desember 1977 til ombudsmanen og hevda at nokre av representantane i kommunestyret (såleis representantane B, C, D og E) hadde vore ugilde då kommunestyret 26. september 1977 gav fråsegn i sak om traséval for ny fylkesveg.

A hadde tidlegare teke saka opp med fylkesmannen og Kommunaldepartementet. — Formannskapet hadde i brev 19. oktober 1977 til fylkesmannen gitt slik fråsegn om gildskaps spørsmålet:

«Som det framgår av kommunestyrets møtebok (frå 26. september 1977), så vart habilitetsspørsmåla drøfta i kommunestyret. Det skal tilføyast at dei vart grundig drøfta.

F sa seg sjølv ugild i saka, forsåvidt som han som grunneigar til veggrunnen etter alt. 2 hadde merknad til planen. Kommunestyret godtok utan røysting (utan merknad) hans eige syn om at han var inhabil.

B, C, G og H bad sjølve om å få prøvd sitt habilitetsspørsmål, og samtlege vart kjende habile av kommunestyret (G mot 1 røyst).

G er i svogerskap med grunneigarar som har merknader til alt. 2.

B er son til grunneigar for alt. 2.

C er i svogerskap med grunneigar for alt. 2.

H er svoger til son til grunneigar for alt. 1.

Ingen av desse grunneigarane har, med det ein finn, merknader til vegplanane.

D og E er begge grunneigarar av mindre parsellar for alt. 1, men dei har ikkje sendt merknader eller protester på dette eller det andre alternativet.

Etter rådmannens skjøn kan ein neppe etter Kommunelovens habilitetsreglar automatisk slutte at ein grunneigar er part i saka, og særleg ikkje i det tilfelle at vedk. grunneigar ikkje har protestert mot, som tilfellet er med desse 2 grunneigarar, det aktuelle alternativ 1 v/utlegginga av vegplanen.

Rådmannen viser til at kommunestyret som nemnt har drøfta habilitetsspørsmålet nokså grundig ved saksførehavinga, og føyer til at D sjølv i innlegg i kommunestyret gjorde merksam på sitt grunneigarforhold.»

I brev 2. desember 1977 til A synte fylkesmannen til dei klåre røystetala i kommunestyret (26 mot 7 røyster) og uttala at eventuell ugildskap ikkje ville ha verknad for vedtaket. Kommunaldepartementet gav 5. januar 1978 slik fråsegn:

«Når det er spørsmål om val mellom fleire alternative vegliner som går over eller ved mange eigedomar, er det truleg ikkje utan vidare nok til å verta ugild (t.d. som kommunestyremedlem) at vedkomande er ein av desse grunneigarane eller er slik i slekt/svogerskap med ein grunneigar som nemnt i § 6 i forvaltningslova. Det må ei nærmare konkret vurdering til kva vegen i tilfelle vil ha å seia for vedkomande grunneigar. Ved ei slik avgjerd vil det vera naturleg å leggja vekt også

på kommunestyret sitt syn på spørsmålet om ugildskap.»

I avsluttande brev 27. januar 1978 til A uttala eg:

«I denne saka galdt kommunestyret sitt vedtak ei fråsegn om trasévalet, ikkje noka avgjerd. Eg kan då utan fleire etterrøkjingar seie meg samd i dei synspunkta som departementet har trekt fram. Etter det som ligg føre, finn eg ikkje å ha grunnlag for å slå fast at nemnde representantar var ugilde til å røyste i saka.»

55.

Uttalelser fra trygdesjef i avisartikkel om navngitt trygdesøker — tilbørighet, taushetsplikt, habilitet.
(Sak 430/76 og 322/78.)

A klaget 23. april 1976 til ombudsmanen over en trygdesjef. Grunnlaget for klagen var trygdesjefens omtale av A's sak i avisartikler, særleg i Aftenposten 7. april 1976. Foranledningen til trygdesjefens artikkel var et innlegg i Aftenposten 27. mars 1976 med kommentarer til et av programmene i fjernsynserien «Å leve av trygd». Trygdesjefen skrev i sin artikkel bl. a.:

«Jeg vil med en gang slå fast at denne fjernsynsserien har så stor slagside at den neppe vil komme i havn. Med utgangspunkt bl. a. i tilfellet A forsøker programlederne å gjøre folketrygden og dens hjelpeapparat til et rettsløst system.

— — —
Dette tilfellet med A, hvor han selv har satt seg utenfor det sosiale hjelpeapparat ved å nekte å gjennomgå et passende treningsprogram ved Statens Attføringsinstitut, kan ikke legges til grunn for angrep på folketrygdens intensjoner. Hvis klienten ikke vil følge spillets regler må han selv ta følgene av det. Det skulle sandelig ta seg ut om klientene fikk anledning til å brøyte seg frem etter eget forgodtbefinnende, og på dette grunnlag oppnå stønad. Først da kunne man snakke om rettsløst system.

Det er intet attføringsapparat som er tilstrekkelig når klientene ikke er motiverte og går sine egne veier, da står vi maktesløse med vårt hjelpeapparat. I dette tilfellet er det ikke attføringsapparatet det er noe i veien med, men A og programlederne.

— — —
Hvis programlederne i dette fjernsynsprogrammet har fortsatt å intervju samfunnsfientlige og misfornøyde elementer som gjennomsnittsklienter, vil jeg henstille til rette vedkommende å stoppe hele serien, for da vil den skade folketrygden og dens intensjoner i så betydelig grad at det er fare på ferde.

Jeg vil ikke med dette ha sagt at folketrygdens lover og regler ikke kan gjøres bedre, men det kan umulig skje i retning av å beskytte kverulanter og misfornøyde elementer.»

I klagen til ombudsmannen ble vist til at A i nevnte artikkel ble karakterisert som «kverulant, misfornøyd element, samfunnsfientlig, umotivert». Det ble anført at det som ble uttalt i artikkelen innebar brudd på taushetsplikt. Etter klagerens oppfatning hadde artikkelen en slik form at tilliten til trygdesjefens upartiskhet var svekket med den følge at trygdesjefen og hans personale for fremtiden måtte anses inhabil til å behandle spørsmål i tilknytning til klagerens familie.

Saken ble av ombudsmannen i første omgang sendt Rikstrygdeverket, som uttalte i brev av 17. september 1976:

«A hevder under henvisning til forvaltningslovens § 6, 2. ledd, at tilliten til trygdesjefens upartiskhet er svekket på grunn av den artikkel han offentliggjorde i Aftenposten 7. april d. å. — underforstått slik at inhabilitet til fremtidig behandling av saken har oppstått hos trygdekontoret.

Rikstrygdeverket kan for sin del ikke se annet enn at trygdesjefen og trygdekontoret hele tiden har behandlet saken etter gjeldende lover og regler, — — —.

Rikstrygdeverket finner således — til tross for at artikkelen av 7. april d. å. klart fremtrer som også rettet mot A — ikke grunnlag for å betvile trygdesjefens evne og vilje til saklig og upartisk behandling av saken. Det er således etter Rikstrygdeverkets mening ikke grunnlag for å overføre den fremtidige behandling av saken til et annet trygdekontor.

Trygdesjefen selv oppfatter ikke artikkelen av 7. april d. å. som rettet mot A, men mot NRK og forfatteren av en tidligere artikkel i Aftenposten 27. mars d. å. under pseudonymet E. E. Til tross for dette inneholder artikkelen en del uttalelser som fremtrer som rettet mot A. Rikstrygdeverket anser dette for uheldig, og har tilskrevet trygdesjefen om dette.

A hevder videre at trygdesjefen har brutt sin taushetsplikt gjennom nevnte artikkel i Aftenposten 7. april d. å.

Bestemmelsen om trygdetjenestemennenes taushetsplikt finnes i folketrygdlovens § 18—4 nr. 1.

Trygdesjefen opplyser i sin redegjørelse at han skriftlig av A ble løst fra sin taushetsplikt i saken i forbindelse med deltakelse i TV-serien «Å leve av trygd» og hevder at angjeldende artikkel «... var så nær knyttet til fjernsynsprogrammet at erklæringen fra A dekker dette supplement».

Rikstrygdeverket kan ikke gi trygdesjefen støtte i dette syn. Imidlertid antar en at trygdesjefen ikke kan anses å ha brutt sin taushetsplikt, i og med at trygdesjefen ikke har offentliggjort detaljer i saken som ikke allerede var offentlig kjent som følge av TV-programmet.»

Om avisartikkelen ga trygdesjefen følgende forklaring til ombudsmannen:

«For å ta min artikkel i Aftenposten den 7. april d. å. først, vil jeg presisere at denne var rettet mot artikkelforfatteren EE og NRK, og ikke mot A. Jeg var imidlertid nødt til å

vise til saken, da det var denne som lå til grunn for angrepet fra EE, og hadde direkte tilknytning til saken. A beskylder meg for å ha karakterisert ham som kverulant, samfunnsfientlig element, umotivert o. s. v.

Jeg vil vise til min artikkel nest siste avsnitt. Jeg siterer: «Jeg vil ikke med dette ha sagt at folketrygdens lover og regler ikke kan gjøres bedre, men det kan umulig skje i retning av å beskytte kverulanter og misfornøyde elementer.» Jeg har med dette rettet kritikk mot NRK for den ensidighet programmet er lagt opp med. A er ikke nevnt i det hele tatt i denne forbindelse. Om jeg hadde nevnt dette så hadde det, etter min oppfatning, ikke vært langt fra sannheten.

En kverulant er nemlig definert slik: «Person som stadig finner seg forurettet og klager over alt og alle han kommer i forbindelse med, trettekjør person.» Dette kan bevises både av trygdekontoret og sosialkontoret.»

Jeg avsluttet klagebehandlingen av dette punkt med følgende uttalelse:

«Trygdesjefens artikkel tar utgangspunkt i A's sak og omtalen av den i fjernsynet. Selv om trygdesjefen måtte ha ment noe annet, er artikkelen så nær knyttet til A's trygdetilfelle at de uttrykk trygdesjefen benytter seg av, klart fremstår som trygdesjefens oppfatning av A. Artikkelen kan således vanskelig oppfattes på annen måte enn at A etter trygdesjefens mening ikke er «samarbeidsvillig og motivert», og at han må sidestilles med «samfunnsfiendtlige og misfornøyde elementer» og «kverulanter». Uansett om trygdesjefen oppfattet A som en vanskelig klient som trygdeadministrasjonen hadde problemer med å hjelpe, og selv om trygdesjefen mente at saken hadde fått en skjev fremstilling i massemedia, var de uttrykk som ble brukt utilbørlige. Det må sterkt kritiseres at trygdesjefen skrev en artikkel som denne i en av landets største aviser. Saken er nå blitt så gammel at det ikke er grunn til ytterligere, men jeg vil bemerke at det etter min oppfatning hadde vært grunn for Rikstrygdeverket til i 1976 å reagere skarpt overfor trygdesjefen enn å karakterisere de uttrykk trygdesjefen hadde benyttet som «uheldige» og «anmode» ham å avstå fra slike uttalelser i fremtiden.»

Klagen omfattet også brudd på taushetsplikt. En regel om trygdetjenestemennenes taushetsplikt finnes i folketrygdloven av 17. juni 1966 (nr. 12) § 18—4 nr. 1 første ledd, som lyder:

«Enhver som i medhold av denne lov har høve til å bli kjent med noens private forhold eller med en virksomhets innretninger eller forretningsforhold, er pliktig til taushet om det han har fått kjennskap til.»

I anledning av det aktuelle fjernsynsprogram hadde A gitt trygdesjefen følgende erklæring om fritagelse fra taushetsplikten:

«Erklærer herved at De har min tillatelse til å uttale Dem om min sak i NRK. Fjernsynets utsendelse av programmet «Trygde-Norge». — — —»

Jeg antok på samme måte som Rikstrygdeverket at nevnte erklæring ikke kunne oppfattes slik at trygdesjefen hadde adgang til å uttale seg til pressen om A's sak. Erklæringen var uttrykkelig begrenset til uttalelser i fjernsynet.

På den annen side var det klart at saken, ved at A samtykket i at den ble trukket fram i et fjernsynsprogram, til dels var blitt alminnelig kjent. Når A hadde medvirket til offentliggjøring av saken, kunne han etter min mening ikke ha samme krav på beskyttelse av taushetspliktreglene som andre trygdesøkere. Selv uten noe uttrykkelig forbehold i taushetspliktregele i folketrygdloven § 18—4 må det være naturlig å tolke bestemmelsen slik at den ikke gjelder private forhold som er blitt alminnelig kjent, f. eks. gjennom et fjernsynsprogram, ved initiativ eller medvirkning fra den private part det er tale om å verne. Jeg viste i denne forbindelse til den nye bestemmelse i forvaltningsloven § 13 a som i nr. 3) uttrykkelig uttaler at taushetsplikt etter § 13 ikke er til hinder 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». — Hva som i detalj ble sagt i fjernsynsprogrammet, fant jeg ikke grunn til å gå inn på.

A hevdet i klagen til ombudsmannen at trygdesjefens uttalelser i Aftenposten 7. april 1976 var egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet, og mente at trygdesjefen og hans underordnede for fremtiden måtte fratras adgangen til å behandle spørsmål i tilknytning til klageren og hans familie. Det ble videre pekt på at trygdesjefens uttalelse til ombudsmannen viste en partisk holdning.

Paragraf 6 annet ledd i forvaltningsloven av 10. februar 1967, slik loven lyder etter endring av 27. mai 1977, bestemmer om tjenestemannens habilitet til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak:

«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 personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.»

Som nevnt pekte jeg i min avsluttende uttalelse på at trygdesjefens anførsler i Aftenposten måtte anses som utilbørlig overfor A, og jeg fortsatte så:

«Jeg finner likevel ikke at dette er forhold som kan gjøre trygdesjefen inhabil i den for-

stand at han og hans trygdekontor for fremtiden skal utelukkes fra å behandle trygdesaker med tilknytning til A og hans familie. Jeg legger bl. a. vekt på at trygdesjefens uttalelser hadde tilknytning til et fjernsynsprogram om A's sak, og at motsetningsforholdet mellom trygdesjefen og A først og fremst synes å bunne i den fremstilling fjernsyn og presse hadde gitt av saken. Det er intet som tyder på at trygdekontoret ved sin behandling av A's saker har opptrådt på annen måte en det ville gjort overfor andre trygdesøkere.»

56.

Taushetsplikt for familierådgivningskontor i forhold til overordnet tilsyns- og klageorgan.
(Sak 1484/77.)

Ektefellene A og B oppsøkte familierådgivningskontor i forbindelse med en separasjons-sak. Kontoret, som var opprettet av bispedømmerådet, ble ledet av en lege og hadde dessuten knyttet til seg spesialister på andre områder.

A klaget i mars 1977 til Sosialdepartementet over saksbehandlingen ved familierådgivningskontoret. Etter å ha fått uttalelse fra kontoret meddelte departementet klageren hva uttalelsen konkluderte med:

«Brevet fra familierådgivningskontoret konkluderes med at hvis det skal kastes ytterligere lys over kontorets behandling av saken, må det foreligge en erklæring fra Dem og Deres hustru om at kontoret fritas for sin taushetsplikt.

En ber Dem ta stilling til dette spørsmål.»

A kom ikke tilbake til saken før han 24. november 1977 klaget til ombudsmannen.

Overfor Sosialdepartementet ga jeg uttrykk for at jeg hadde vanskelig for å se grunnen til at departementet ikke uten videre gjorde A kjent med familierådgivningskontorets hele uttalelse. Jeg bemerket videre:

«— — — Familierådgivningskontoret har fremholdt at taushetsplikten er til hinder for at kontoret gir opplysninger om klientenes personlige forhold bl. a. overfor Sosialdepartementet. Departementets brev av 18. april 1977 til A og av 11. april 1978 til ombudsmannen synes også å bygge på dette standpunktet.

Departementet har så vidt skjønnes lagt til grunn at det har tilsynsmyndighet overfor familierådgivningskontorene og at det kan behandle klager fra berørte klienter i enkelt-saker, jfr. at A's klage til departementet ble tatt opp til realitetsbehandling ved at klagen ble forelagt familierådgivningskontoret. Etter det som er opplyst over telefon har departementet også et tverrfaglig team til å behandle slike saker.

Når det bygges på at partene har klagerett, er det naturlige utgangspunkt at det overordnede organ må ha mulighet for å foreta en

reell overprøvelse; da kan man etter min mening ikke ha et system hvorefter fremleggelse av opplysninger som har foreligget for det underordnede organ, er avhengig av samtlige parters samtykke. Til sammenligning kan vises til et beslektet område, hvor det underordnede organs taushetsplikt ikke er til hinder for at helsedirektøren får de opplysninger som trengs for utførelsen av hans tilsynsmyndighet, jfr. lov av 16. juni 1972 nr. 64 om helsestasjoner og helsetiltak blant barn m. v. § 11 første ledd første punktum. Dette er også ordningen etter sykehusloven av 19. juni 1969 nr. 57 § 17 første og annet ledd. Forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 13 b første ledd nr. 2), slik den lyder etter endringslov av 27. mai 1977 nr. 40, som trådte i kraft 1. januar 1978, må videre forstås slik at taushetsplikten etter § 13 ikke er til hinder for at opplysninger som ellers er undergitt taushetsplikt, gis i forbindelse med «kontroll» med avgjørelser og saksbehandling. At dette også omfatter overordnet organs kontroll fremgår av Ot. prp. nr. 3 (1976—77) s. 29, annen sp., avsn. 3.3.5.

Det er uklart hva familierådgivningskontorets og eventuelt departementets standpunkt nærmere bygger på. Hvis det bygges på at den medisinske leder for teamet ved familierådgivningskontoret har yrkesmessig taushetsplikt etter legeloven av 29. april 1927 nr. 1) § 14 første ledd, og eventuelt at teamets øvrige medlemmer må anses som «lægens medhjelper» etter § 14 annet ledd, smln. Helsedirektoratets uttalelse av 15. november 1963, gjengitt i NOU 1976: 1 s. 95 første sp. nederst, er det spørsmål om dette er holdbart. Jeg vil ikke være tilbøyelig til å anse teammedlemmer, som er likestilte representanter for ulike profesjoner, som leges medhjelpere i forhold til legeloven § 14 annet ledd, selv om legen er teamets ansvarlige leder etter familierådgivningskontorets statutter § 3 tredje punktum. Slike teammedlemmer skiller seg etter min mening ut fra dem som først og fremst antas å omfattes av § 14 annet ledd, nemlig legens underordnede som bistår ved sykebehandling. Og under enhver omstendighet har jeg vanskelig for å se at yrkesmessig taushetsplikt hos et eller flere medlemmer av et kollegialt organ kan gjøres gjeldende overfor overordnet tilsyns- og klageorgan med hensyn til opplysninger som er brakt fram for det underordnede organs medlemmer og som således presumptivt kan ha hatt betydning for den påklagede behandling.»

I brev av 10. august 1978 sluttet Sosialdepartementet seg til ombudsmannens rettsopfatning:

«En kan meddele at departementet nå vil ta klagen fra A over saksbehandling m. v. ved familierådgivningskontoret, opp til avsluttende behandling.

Departementet sier seg enig med ombudsmannen i at Fvl. § 13 b første ledd nr. 2) her kommer til anvendelse. Familierådgivningskontoret er anmodet om å utlevere alle papirer i saken.

Departementet er også enig med ombudsmannen i at A bør få kopi av uttalelsen fra familierådgivningskontoret av 31/3-1977.»

57.

Lærers rett til opplysning om underskriverne av klageskrift.
(Sak 1317/77.)

En lærer (A) klaget 19. oktober 1977 til ombudsmannen over at skolesjefen av slo hans krav om å få oppgitt navnene på underskriverne av et klageskriv om ham til skolestyret.

Skolestyret skulle treffe avgjørelse om overføring av lærere fra oppsigelig til fast stilling fra skoleåret 1977—78, og A var blant de 9 som ble innstilt av skolesjefen til fast stilling. I forbindelse med denne saken sendte 5 av foreldrene til barn som hadde A som lærer, et brev med klage på A.

Skolesjefen mottok brevet 21. mars 1977, dagen før skolestyret skulle avgjøre saken. Overfor ombudsmannen har skolesjefen opplyst at han «ikke (fikk) tid til å behandle skrevet forskriftsmessig», men det «ble forelagt rektor ved skolen samt skolestyrets formann, men ikke lærer A». Skolesjefen og formannen ble enige om at skrevet ikke skulle refereres i møtet. Et av skolestyrets medlemmer forlangte imidlertid brevet referert, og dette ble gjort uten at underskrivernes navn ble oppgitt. — Skolestyret vedtok enstemmig at de 9 innstilte lærerne, herunder A, skulle overføres til fast stilling.

A fikk en ukes tid etter skolestyremøtet kopi av brevet fra de 5 foreldrene. Deres navn var imidlertid utelatt, fordi underskriverne (ifølge skolesjefens brev av 22. april 1977 til A) hadde anmodet om dette. Som hjemmel for utelattelsen ble i brevet vist til forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 19 tredje ledd bokstav b). — Jeg ba skolesjefen nærmere opplyse hva han bygde på når navnene ble holdt tilbake. Skolesjefen svarte 24. november 1977:

«Skolesjefen vil fortsatt hevde at lærer A ikke har krav på å få vite hvilke foreldre som har underskrevet brevet til skolestyret. Det har ingen betydning for lærer A i hans skolegjerning eller som privatperson å få vite hvilke foreldre som mener at hans undervisning ikke holder mål. Når foreldrene har anmodet skolesjefen ikke å opplyse navnene på underskriverne, ble dette grunnlagt med at de fryktet represalier fra lærer A mot sine barn som var hans elever. Skolesjefen informerte de av foreldrene som overrakte brevet om at de — etter hans vurdering — feilbedømte A og hans undervisning, samt at han ville fastholde sin innstilling på overføring av A til fast stilling.

Foreldrenes anmodning om ikke å opplyse A navnene på underskriverne av brevet fastholdes som «opplysning som av særlige grunner ikke bør meddeles videre.»

I min avsluttende uttalelse av 14. juni 1978 viste jeg til forvaltningsloven § 19 tredje ledd bokstav b), slik bestemmelsen lød før lovendring 27. mai 1977:

«Med mindre det er av vesentlig betydning for en part å kjenne opplysningen for på forsvarelig måte å kunne vareta sitt tarv i saken, har han heller ikke rett til å gjøre seg kjent med et dokument for så vidt dette inneholder:

- b) opplysning vedrørende en annen persons helseforhold, drifts- eller forretningsforhold som ikke er alminnelig kjent, eller opplysning for øvrig som av særlige grunner ikke bør meddeles videre.»

Jeg fant det ikke tvilsomt at bestemmelsen hjemlet adgang til å holde tilbake navn på personer som klaget over en tjenestemann. Vilåret for at dette kunne gjøres, var at det forelå «særlige grunner» for at opplysningene ikke burde meddeles. Jeg var enig med skolesjefen i at en mulig frykt hos foreldrene for represalier overfor deres barn måtte sies å være en slik særlig grunn.

Selv om vilåret om «særlige grunner» var oppfylt, kunne navneopplysningene likevel ikke holdes tilbake dersom det var av vesentlig betydning for vedkommende å få dem for at han skulle kunne vareta sitt tarv i saken. Brevet fra foreldrene gjaldt forholdene i A's timer generelt, ikke bestemte elevers forhold til undervisningen. Når A ble gjort kjent med innholdet i brevet, kunne jeg vanskelig se at også kjennskap til underskrivernes navn måtte være en forutsetning for at han kunne imøtegå kritikken. Jeg fant således ikke grunnlag for innvending mot at skolesjefen holdt tilbake navnene. — A anførte at når brevskriverne ønsket å være anonyme, burde brevet heller ikke ha vært referert. Når det som nevnt var på det rene at navnene kunne holdes tilbake, kunne etter min mening et ønske om anonymitet ikke være til hinder for at brevet ble gjengitt.

58.

Mangelfull veiledning.
(Sak 941/78.)

A klaget 11. august 1978 til ombudsmannen over mangelfull veiledning fra et ligningskontor.

I selvangivelsen for 1976 gjorde A oppmerksom på at den oppgitte inntekt inkluderte en etterbetaling for 1975 og ba om at beløpet måtte bli lignet etter skattesatsene som gjaldt dette året. Skatteavregningen høsten 1977 viste at det ikke var tatt hensyn til dette, og A klaget 3. september 1977 over ligningen. Som svar på klagen fikk han 14. september 1977 tilsendt fra ligningskontoret kopi av en del sider i en skattekånbok med redegjørelse for reglene om tidspunktet for inntektsbeskatningen og om ektefellebeskatningen.

I brev 18. september 1977 til ligningskonto-

ret gjorde A oppmerksom på at den tilsendte rettledning ikke var tilfredsstillende og ba om et klart svar. Dette brevet ble ikke besvart. I juni 1978 ringte A til ligningskontoret og fikk opplyst av en konsulent at det måtte sendes søknad til skatteutvalget. Etter å være gjort oppmerksom på at spørsmålet allerede var tatt opp tre ganger, lovet konsulenten å sørge for at saken ble oversendt skatteutvalget. Dette ble imidlertid ikke gjort, men A fikk noen dager senere tilsendt en orientering om at skatten ville blitt noe lavere dersom etterbetalingen var blitt beskattet etter skattesatsene for 1975. Samtidig fikk han skjema for søknad om skattelettelse med beskjed om at skjemaet måtte sendes til skatteutvalget.

Ombudsmannen ba opplyst hvorfor klageren ikke hadde fått nødvendig orientering på et tidligere tidspunkt, og hvorfor det var nødvendig å bruke et så omfattende søknadsskjema. Skjemaet inneholdt en rekke spørsmål om helsetilstand, eventuell arbeidsdyktighet, mulige trygdeytelser i perioden, forsørgelsesbyrde, formuesforhold, bankinnskudd m. v.

Ligningskontoret svarte 6. september 1978:

«Orientering til skattyteren:

Under ligningsbehandlingen om våren har kontoret et meget sterkt arbeidspress slik at korrespondansen med skattyterne må innskrenkes til det mest nødvendige. Under behandlingen av selvangivelsen til klageren ble det vurdert om det svarte seg med særskilt ligning av ektefellens inntekt, og den gunstigste ligningsmåte ble valgt. Videre ble det konstateret at skatteloven ikke hjemler rett til fordeling av inntekten over de to årene (1975 og 1976) slik at det forsåvidt ikke hadde noen betydning ved ligningen hva som svarte seg for ham. I dette tilfelle, og mange lignende tilfeller, ville det vært ønskelig om man kunne veilede skattyterne når det gjelder adgangen til å få skattene nedsatt ved søknad, men dette krever en utstrakt korrespondanse som det dessverre ikke alltid er tid til. I de aller fleste tilfeller kontakter skattyterne kontoret i forbindelse med klagebehandlingen og vil da få nærmere veiledning — slik som i dette tilfelle. Vanligvis vil dette skje i form av et brev, men i dette tilfelle altså i form av kopi av de gjeldende regler. En kan være enig i at denne informasjonen burde vært ledsaget av et brev.

Bruk av søknadsskjema:

Dette er et standardskjema som brukes ved de fleste søknader. Det har vist seg at det er enklere å be skattytere fylle ut et skjema enn å sende inn et brev, men i klagerens tilfelle ville mange spørsmål i skjemaet vært overflødige. Han kunne redegjort for saken under pkt II B. Om han ble gjort oppmerksom på dette er ikke kjent.

I de fleste sakene som behandles, har man bruk for de opplysninger som kreves i skjemaet. Man har ikke funnet det praktisk med et enklere skjema for de forholdsvise få tilfeller klageren representerer.»

I avsluttende brev 2. oktober 1978 uttalte jeg:

«Det må sies å være i samsvar med skatte- loven § 41 sjettede ledd når det etterbetalte beløp for 1975 ble tatt med til beskatning ved ligningen for 1976. For å bøte på urimelig- heter som regelen kan føre til, har Finans- departementet anbefalt at skatten i slike til- felle nedsettes til det beløp den ville utgjort om lønnen var blitt utbetalt i riktig tid. Jeg går ut fra at denne praksis også følges ved ligningskontoret.

Ligningskontorets behandling av denne sa- ken har etter min mening vært uheldig. Da skattyterens selvangivelse for 1976 ble be- handlet, burde saken vært notert til søknads- behandling og underretning om dette sendt ham. Ligningskontoret hadde de nødvendige opplysninger for å forberede saken for skatte- utvalget. Hvis det var ønskelig å få beløpene bekreftet av arbeidsgiveren, burde skattyteren fått beskjed om dette samtidig med underret- ningen om behandlingsmåten.

Ligningskontoret anfører i sitt brev av 6. september 1978 at skattyteren i de fleste til- felle vil henvende seg til kontoret i forbindelse med klagebehandlingen og da få orientering. Dette er etter min mening ikke tilfredsstil- lende. Det kan ikke forutsettes at enhver som er misfornøyd med ligningen, klager. En annen ting er at skattyteren i dette tilfelle heller ikke fikk tilstrekkelig informasjon etter å ha klaget.

Den orientering A fikk 14. september 1977 i form av kopier av enkelte avsnitt i en skatte- håndbok, var ikke til noen hjelp idet reglene om søknadsbehandling ikke var nevnt her.

Det fremgår av det som her er sagt, at det etter min mening ikke var nødvendig eller hen- siktsmessig å kreve utfyllt det vanlige søknads- skjema.

Jeg går ut fra at ligningskontoret nå frem- mer saken for skatteutvalget hvis det ikke allerede er gjort.»

I brev av 24. oktober 1978 opplyste lignings- kontoret at saken var behandlet av skatteut- valget som hadde foreslått skatten nedsatt.

59.

Klagerett for selger over konsesjonsnektelse. (Sak 15 E/78.)

I forbindelse med en konsesjonssak uttalte Landbruksdepartementet:

«Uten at en finner grunn til å gå nærmere inn på det i denne sammenheng vil en nevne at det anses tvilsomt om en selger generelt sett har klagerett når det gjelder vedtak om konsesjonsnektelse.»

Jeg fant grunn til å ta spørsmålet opp uav- hengig av den konkrete klage. I brev av 8. sep- tember 1978 til departementet pekte jeg på forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 28 første ledd hvoretter klageretten tilligger «en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken». Jeg ba om en nærmere begrunnelse dersom departementet mente at selger ikke

hadde klagerett. Selv om selgeren ikke kunne anses som part, ville han etter min mening likevel ha en klar interesse i at konsesjon ble innvilget; dette ville være en forutsetning for at salget kunne gjennomføres.

I brev av 20. november 1978 svarte departe- mentet:

«I tilknytning til departementets uttalelse om at en anser det tvilsomt om en selger gene- relt sett har klagerett når det gjelder vedtak om konsesjonsnektelse vil en presisere at etter det en kan erindre er ingen klage avvist av departementet på dette grunnlag. Det har imidlertid i enkelte saker vært reist tvil om overdragerens rettslige klageinteresse.

Som det påpekes i brev herfra av 24. mai 1978 er det den aktuelle eiendom vurdert i relasjon til erververen og hans forhold som er gjenstand for avgjørelse i en konsesjonssak. Underretning om resultatet blir sendt over- drageren bare i den utstrekning det er bedt spesielt om det. Det skjema som er påbudt brukt i forbindelse med søknad om konsesjon har særskilt rubrikk for dette. Er denne ru- brikk ikke utfyllt sendes underretning til søke- ren.

Når avhenderens klagerett etter departemen- tets oppfatning må vurderes i den enkelte sak, har dette i første rekke sammenheng med de variasjoner som kan foreligge i avtalen mellom avhender og erverver. En erverver som er nektet konsesjon, har etter konsesjonsloven valget mellom enten å gjøre handelen om eller å overdra videre til noen som kan få conse- sjon eller som ikke trenger konsesjon. Denne valgfrihet begrenses ofte av avtalen. I de til- feller hvor kjøpesummen er betalt og kjøperen etter avtalen har ansvaret for konsesjon slik at han må sørge for videreavhendelse om kon- sesjon ikke blir gitt, antar departementet at avhenderen normalt ikke har klagerett. Der- som kontrakten inneholder bestemmelse om at ervervet bortfaller såfremt konsesjon nektes kan det spørres om kjøperen er pliktig til å avvente avgjørelse i klagesaken før han kan si seg fri fra avtalen.

Departementet heller videre til den oppfat- ning at selger neppe har klagerett dersom av- slagsbegrunnelsen går direkte på søkerens per- son, slik som f.eks. når en søknad avslås fordi søkeren ikke anses skikket til å drive eien- dommen.»

Jeg uttalte 24. november 1978 til departe- mentet:

«Jeg har merket meg departementets opp- lysning om at ingen klage fra selger av eien- dom over konsesjonsnektelse, er avvist på grunn av manglende rettslig klageinteresse.

Jeg forstår for øvrig departementet slik at spørsmålet om selgeren har rettslig klage- interesse i forbindelse med avslag på søknad om konsesjon, må vurderes konkret i den enkelte sak ut fra en tolkning av forvaltnings- loven § 28 første ledd. Jeg er enig i dette, men vil tilføye at det etter min mening må foreligge helt særegne omstendigheter for at det skal kunne sies at en selger i konsesjons- sak ikke har rettslig klageinteresse.

Saken gir etter dette ikke grunn til ytter- ligere herfra.»

60.

Offentlighet i forvaltningen — utsettelse med offentliggjøring av oppsigelsbrev.
(Sak 271/78.)

Norsk Presseforbund ba 27. februar 1978 ombudsmannen vurdere om det var hjemmel for Miljøverndepartementets beslutning om å utsette offentliggjøring av brev av 23. november 1977 til statsråden fra A, der han sa opp sin stilling som oljeverninspektør i Statens forurensningstilsyn.

På grunnlag av opplysning i dagspressen ble A's oppsigelsessak omtalt i Norsk Riksringkasting 12. januar 1978. Dagbladet ba samme dag Miljøverndepartementet om kopi av A's brev av 23. november 1977. Departementet svarte 13. januar 1978:

«Etter departementets syn gir brevet fra A et misvisende bilde av flere vesentlige forhold. Departementet har derfor inntil videre unntatt brevet fra offentlighet med hjemmel i Offentlighetsloven § 4 første ledd. Brevet vil bli offentliggjort samtidig med en nærmere redegjørelse fra forurensningsmyndighetene tidlig i neste uke.

Brevet fra A inneholder i enkelte avsnitt opplysninger om omgangsformer som knytter seg til navngitte personer som ikke kaster lys over hva saken gjelder. Departementet vil vurdere om enkelte av disse avsnittene bør unntas fra offentlighet med hjemmel i Offentlighetslovens § 6 nr. 3.»

Ved brev av 19. januar 1978 til Dagbladet oversendte Miljøverndepartementet A's brev og en redegjørelse av 18. januar 1978 fra direktøren i forurensningstilsynet.

Dagbladet hadde i mellomtiden (13. januar 1978) bedt presseforbundet om å forelegge spørsmålet om utsatt offentlighet for Justisdepartementets lovavdeling til vurdering. Miljøverndepartementet ga 26. januar 1978 til Justisdepartementet følgende uttalelse om tilbakeholdelsen av oppsigelsbrevet:

«For å kunne utsette offentlighet etter O. § 4 første ledd kreves det at vedkommende dokument antas å gi et åpenbart misvisende bilde av saken. Hovedpunktene i kritikken fra A er at arbeidet med å bygge ut oljevernberedskaper foregår uten at elementære krav til vurdering av risikoforhold, planlegging og saksbehandling blir fulgt. Videre hevder A at det utad blir gitt et bilde av planmessig fremdrift som ligger svært langt fra de faktiske forhold. Som det vil fremgå av redegjørelsen fra SFT om saken, som departementet har sluttet seg til, er det ikke grunnlag for disse påstandene. I redegjørelsen blir kritikken fra A tilbakevist punkt for punkt. Etter departementets syn kan det ikke være tvil om at oppsigelsbrevet fra A gir et helt misvisende bilde av hvordan oljevernberedskaper bygges opp.

For å kunne utsette offentlighet, kreves det i tillegg at offentliggjøring kan skade sam-

funnmessige eller private interesser. Hva som ligger i lovens krav på dette punktet er usikkert, og lovens motiver gir få holdepunkter for hvordan bestemmelsen skal tolkes. Da departementet besluttet å utsette tidspunktet for offentlighet, var det begrunnet i hensynet til den videre utbyggingen av oljevernberedskaper og i hensynet til avdelingsdirektøren.

Ved organiseringen av oljevernberedskaper er det lagt opp til et nært samarbeid med andre offentlige etater og med kommunene. SFT står midt oppe i konkrete forhandlinger med lokale myndigheter langs hele kysten for å få etablert beredskapsapparatet. En forutsetning for at lokale myndigheter vil bidra til utbyggingen av den statlige oljevernberedskaper er at de har tillit til det faglige arbeidet som drives av SFT.

Dersom kritikken fra A ble offentliggjort uten at det samtidig ble gitt en redegjørelse fra departementet om saken, ville disse forhandlingene kunne bli vanskeliggjort.

Brevet fra A innebærer en meget kraftig kritikk mot en avdelingsdirektør. Øyeblikkelig offentliggjøring av brevet kunne føre til stor skade for hans omdømme som offentlig tjenestemann. Også dette er etter departementets syn et forhold som kan begrunne utsettelse av offentlighet etter O. § 4.

— — —
Som konklusjon mener departementet at det i det foreliggende tilfellet var rettslig adgang til å utskyte tidspunktet for offentlighet i medhold av O. § 4.»

Justisdepartementet meddelte presseforbundet 8. februar 1978:

«Justisdepartementet har ikke grunnlag for å overprøve den vurdering av oljevernberedskaper som Statens forurensningstilsyn med tilslutning av Miljøverndepartementet har gitt. (Man går ut fra at Offentlighetsutvalget gjennom Dagbladet er gjort kjent med SFT's redegjørelse datert 18 januar 1978.) Man finner heller ikke grunnlag for å overprøve miljøverndepartementets vurdering av de eventuelle skadevirkninger ved offentlighet av A's brev.

Man legger således til grunn det ansvarlige departementets faglige vurderinger for så vidt gjelder de nevnte spørsmål. På denne bakgrunn er man enig med Miljøverndepartementet i at offentlighetslovens § 4 første ledd åpnet adgang til å utsette tidspunktet for offentlighet i det foreliggende tilfelle.»

Presseforbundet fremholdt i klagen til ombudsmannen:

«Som det går fram av Miljøverndepartementets brev av 26. januar 1978, er departementet oppmerksom på at det ikke er tilstrekkelig at dokumentet gir et åpenbart misvisende bilde av saken. Det annet vilkår som loven stiller opp, nemlig at offentliggjøring «kan skade samfunnmessige eller private interesser», må samtidig være til stede.

De offentlige interesser som påstås å kunne bli skadelidende, er hensynet til den videre utbygging av oljevernberedskaper. Departementet mener at forhandlingene med lokale myndigheter kunne bli vanskeliggjort dersom kritikken fra A ble kjent uten at det samtidig

ble gitt en redegjørelse fra departementet om saken.

For det første kan vi vanskelig se at en forsinkelse med departementets svar på noen få dager, eller kanskje et par uker, kunne ha noen nevneverdig eller påviselig betydning for forhandlingene med de lokale myndigheter — særlig fordi hovedpunktene i A's kritikk allerede var kjent.

For det andre kan vi ikke se at hensynet til avdelingsdirektørens omdømme som offentlig tjenestemann her kan tillegges særlig vekt. Hans private interesser kunne ikke bli vesentlig skadelidende, selv om det ble en viss avstand i tid mellom A's kritikk og Miljøverndepartementets svar på kritikken. Hans omdømme som offentlig tjenestemann berøres ikke i nevneverdig grad av om departementet gir ham sin fulle støtte den 12. januar eller 19. januar. Det avgjørende for avdelingsdirektørens private interesser i denne sammenheng må være om han får støtte av sine overordnede eller ikke.

Miljøverndepartementets avgjørelse innebærer i prinsippet at kritikk fra ansatte i en offentlig institusjon mot institusjonen selv ikke kan offentliggjøres før de overordnede svar foreligger. Som vi har forsøkt å påvise var det i denne saken ingen berettigede hensyn som tilsa at oppsigelsesbrevet fra A skulle holdes tilbake inntil departementets egen redegjørelse forelå.»

Lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen § 4 første ledd bestemmer:

«Vedkommende offentlige organ 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 åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser.»

I Justisdepartementets orientering av juni 1971 er opplyst i tilknytning til bestemmelsen:

«Vilkåret for utskyting av tidspunktet for offentlighet er at de foreliggende dokumenter antas å gi et åpenbart misvisende bilde av saken og videre at offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser. Begge disse vilkår må være oppfylt. Det er altså ikke nok at saken er ufullstendig opplyst eller at det foreløpige materiale er preget av oppfatningen til en av partene. Det foreliggende materiale må være åpenbart misvisende. Bestemmelsen fikk sin endelige formulering av Justiskomiteén, og man foretok der en skjerpning av vilkåra i forhold til proposisjonens lovutkast for å redusere mulighetene for at loven ble gjort illusorisk ved for omfattende bruk av fullmakten. Dette må has for øye ved praktiseringen av bestemmelsen.»

I min avsluttende uttalelse av 17. mars 1978 sa jeg meg enig i at formuleringen «åpenbart misvisende» setter snevre rammer for hvilke dokumenter som kan utsettes offentliggjort. I en sak som denne, der A's brev ga uttrykk for

sterk kritikk av den måten oljevernberedskapen ble planlagt og ledet på, måtte spørsmålet om brevet ga et åpenbart misvisende bilde av saken, i stor utstrekning bero på Miljøverndepartementets faglige vurdering. — Etter det som forelå hadde jeg ikke holdepunkt for innvending mot at departementet ut fra sitt kjennskap til så vel forholdene i Statens forurensningstilsyn generelt som utbyggingen av oljevernberedskapen vurderte saken slik at dette vilkår for utsettelse var til stede.

Når det gjaldt det annet vilkår etter § 4 første ledd («offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser»), hadde Miljøverndepartementet uttalt at utbyggingen av oljevernberedskapen kunne bli vanskeliggjort og avdelingsdirektørens omdømme som offentlig tjenestemann kunne bli skadelidende, dersom oppsigelsesbrevet ble frigitt for offentlighet før en imøtegåelse forelå. — A tok i sitt brev opp flere forhold som gjaldt utbyggingen av oljevernberedskapen. Det var et gjennomgående trekk at mangler og vanskeligheter han mente forelå, hadde sammenheng med avdelingsdirektørens svake ledelse av oljevern-avdelingen i forurensningstilsynet. Selv om enkelte avsnitt i brevet som direkte berørte avdelingsdirektøren var blitt unntatt fra offentlighet etter loven § 6 nr. 3, kunne dette etter min mening bare i begrenset grad avdempe den kritikk som lå i brevet. Jeg viste til avsnitt III nr. 1 i forskrifter av 11. juni 1971 til offentlighetsloven:

«I saker om klage på offentlige tjenesteller ombudsmenn eller på personer som driver virksomhet hvor det er nødvendig med offentlig bevilling, inntreer ikke offentlighet før vedkommende har hatt høve til å uttale seg om det påklagete forhold.»

Selv om bestemmelsen ikke kunne anvendes direkte i saken, måtte det underliggende prinsipp tillegges vekt. — Jeg fant således at hensynet til avdelingsdirektøren måtte gi grunnlag for å utskyte tidspunktet for offentlighet.

Jeg la til at også det alternative tilleggs-vilkår («kan skade samfunnsmessige — — — interesser») måtte anses oppfylt, og viste til Miljøverndepartementets argumentasjon i brevet av 26. januar 1978.

I likhet med Justisdepartementet fant jeg således at Miljøverndepartementet hadde hjemmel for å utsette tidspunktet for offentlighet.

61.

Offentlighet i forvaltningen — unntak fra offentlighet for kommunestyrevedtak i lånesaker.

(Sak 242/78.)

En avis klaget 19. februar 1978 til ombudsmannen over den praksis en kommune fulgte

når det gjaldt å unnta fra offentlighet vedtak i saker om søknad om lån til egenkapital og utbedringslån.

Egenkapitallånene gjaldt delfinansiering ved oppføring, uthedring eller kjøp av bolig med pantelån i Husbanken eller Landbruksbanken. Lån skulle etter retningslinjene gis bare til familier «Med svak økonomi som skyldes: Sykdom, tap av forsørger, omskolering eller skifte av yrke, ung alder, stor forsørgelsesbyrde, andre sosiale forhold». Et typisk kommunestyrevedtak om innvilgelse av lån lød slik:

«N.N. ytes et lån på inntil kr. 25.000 av midlene kommunen er stilt til rådighet fra Husbanken med sikte på å redusere kravet til egenkapital for boliger. Lånet forrentes med 5½ % p. a. og rentefoten er bundet i 5 år fra utbetalingen. Lånet er avdragsfritt de første 3 år og avdras deretter med like store årlige avdrag over høyst 12 år.

Lånet sikres med pant i eiendommen gnr. — — — bnr. — — — med prioritet og vanlig opptrinnsrett etter lån i Husbanken og Sparebank.»

Utbedringslån ble gitt til «utbedring av boliger for eldre fra 60 år og derover, for uføre og andre funksjonshemmede samt for søkere med særlig sosialt behov (f. eks. familier med flere barn, svak økonomi etc)». Et kommunestyrevedtak om å innvilge lån hadde slik ordlyd:

Kr. 21.000 bevilges som utbedringslån til N.N. Innestående til fordeling, kr. 348.400 reduseres med kr. 21.000 til kr. 327.400.»

Kommunen unntok konsekvent vedtakene i de to typer saker fra offentlighet under henvisning til offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 § 6 nr. 3, som gjør unntak fra offentlighet for dokumenter «som angår eller berører den enkeltes personlige forhold av enhver art».

Før avisen klaget til ombudsmannen, hadde spørsmålet om offentlighet vært forelagt for fylkesmannen og for Kommunal- og arbeidsdepartementet. Fylkesmannen uttalte i brev 25. august 1977:

«Det må antas at søknad om tildeling av midler som støtte eller lån på sosialt grunnlag som inneholder opplysninger om økonomiske forhold m. v. kan unntas fra offentlighet i medhold av lovens § 6 nr. 3. Likeledes må rådmannens saksframlegg som inneholder de samme opplysninger kunne unntas.

Etter det som er anført inneholder ikke selve vedtakene opplysninger av personlig karakter. Imidlertid er det etter loven ingen betingelse at dokumentet direkte inneholder opplysninger for at unntaksrett kan gjøres gjeldende. Det er tilstrekkelig etter § 6 nr. 3 at dokumentet berører personlige forhold.

Fylkesmannen forstår dette slik at dersom dokumentet gir opplysninger som kan gi grunnlag for slutninger om noens personlige

forhold, må unntaksrett kunne gjøres gjeldende.

Et vedtak om tildeling av midler på sosialt grunnlag må etter fylkesmannens skjønn kunne unntas fra offentlighet med hjemmel i § 6 nr. 3.»

I brev av 4. november 1977 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet het det:

«Departementet er enig i at et protokollert vedtak i formannskapet kan unntas fra offentlighet dersom vedtaket gir grunnlag for slutninger om noens «personlige forhold», jfr. offentlighetslovens § 6 nr. 3. Når det gjelder vedtak i formannskapet om å yte eller ikke yte egenkapitallån eller utbedringslån av husbankmidler, finner departementet det ikke hensiktsmessig på det foreliggende grunnlag å forsøke å ta standpunkt til om samtlige slike vedtak kan unntas fra offentlighet, eller om det kan tenkes vedtak som ikke kan unntas fra offentlighet. — — —»

I klagen til ombudsmannen ble anført:

«Avisen ser det slik at lånevedtakene i sin alminnelighet må kunne offentliggjøres og at det under ingen omstendighet er adgang til en bloc å unnta hele saksgrupper fra offentliggjørelse, slik det gjøres i kommunen for saker av denne type. — — —»

Kommunen uttalte til klagen:

«Det er riktig som redaktøren skriver at kommunen konsekvent stempler vedtakene i disse lånesakene — egenkapitallån og utbedringslån — unntatt offentlighet.

Som De ser av de vedlagte utskriftene fremkommer det ingen nærgående og personlige opplysninger om søkeren i selve vedtaket.

Poenget er — som det allerede fremgår av tidligere dokumenter i saken — at disse lånene gis på sosialt grunnlag, bl. a. må søker stå i en særstilling økonomisk.

Disse vilkår for å få slike lån er alminnelig kjent. Sammen med opplysninger om at den eller den har fått slike lån gir dette grunnlag for slutning om disse personers sosiale og personlige forhold. Ofte er dette upresise slutninger og spekulasjoner som kan være mer generende for den enkelte enn konkrete opplysninger.

Når en så tar i betraktning at dette ikke er særlig interessant stoff for avisene og almenheten så har kommunen funnet å ville stemple disse vedtakene med hjemmel i offl. § 6 nr. 3.»

I avsluttende brev 30. juni 1978 uttalte jeg:

«Unntaket i offentlighetsloven § 6 nr. 3 for dokumenter «som angår eller berører den enkeltes personlige forhold av enhver art» er meget vidtrekkende. Bl. a. må det være klart at opplysninger om den enkeltes økonomiske forhold omfattes av unntaket. Dette er tydelig uttrykt i Offentlighetsutvalgets innstilling av 17. april 1967 (vedlegg til Ot. prp. nr. 70 (1968—69)) s. 92 annen sp.:

«Utvalget ser det slik at skal offentlighetsprinsippet innføres, må det skaffes den sterkeste mulige beskyttelse når det gjelder

personlige forhold. Med «personlige forhold av enhver art» sikter Utvalget også til opplysninger om den enkeltes økonomiske forhold. Etter utkastet vil det bli etablert «totalfredning» for så vidt som almenheten aldri vil ha krav på å bli kjent med opplysninger om slike forhold med mindre den som opplysningene angår eller berører gir sitt samtykke. — — —»

På denne bakgrunn kan det etter mitt syn reises spørsmål om ikke et kommunalt vedtak om å yte lån til en bestemt person — uavhengig av premissene for lånet — i seg selv kan sies å være en opplysning om vedkommende persons økonomiske forhold, som almenheten etter offentlighetsloven ikke har krav på innsikt i. Når dertil kommer at et vedtak om egenkapitallån betyr at vedkommende søker er funnet å ha svak økonomi, og at tilståelse av utbedringslån kan ha det samme grunnlag, finner jeg ikke at kommunens praksis om å holde vedtakene i de aktuelle saker utenfor offentlighet er i strid med offentlighetsloven.»

62.

Formannskaps reaksjon mot spredning av opplysninger fra formannskapsmøte.
(Sak 1519/77.)

A, viseformann i Ungdoms- og idrettsutvalget i X kommune, sendte 17. januar 1977 brev til syv navngitte personer under overskriften «Vedr. kulturmidlene og X formannskap». Han ga her inngående referat fra et formannskapsmøte hvor spørsmålet om fordeling av statlige kulturmidler til idrettsforeningene ble behandlet, herunder om ordsiftet og om hvordan de enkelte formannskapsmedlemmer og partigrupper hadde stilt seg.

Formannskapet reagerte med følgende skriv av 1. april 1977 som ble sendt til Ungdoms- og idrettsutvalget, Idrettens kontaktutvalg i X og Norges Idrettsforbund:

«*Vedr. kulturmidlene og X Formannskap.*

Vi viser til brev av 17.01.77 fra Ungdoms- og idrettsutvalgets viseformann A til medlemmer av Idrettens kontaktutvalg, som formannskapet er blitt gjort kjent med, og må sterkt beklage den måte han har benyttet fortrolige opplysninger fra et formannskapsmøte på, og den form han har anvendt i sine kommentarer hertil. En slik handlemåte er egnet til å skade de gode relasjoner som det bør være mellom kommunens folkevalgte organer og Idrettens Kontaktutvalg.

Vi har derfor funnet det nødvendig å sende avskrift av nærværende brev såvel til Idrettens Kontaktutvalg, som Norges Idrettsforbund til orientering, for at en ikke i framtiden skal få gjentagelse av en slik fremgangsmåte.»

I brev av 2. juni og 29. oktober 1977 til formannskapet krevde A formannskapets «beklagnings og uforbeholdne undskyldning». Formannskapet behandlet henvendelsen i møte 15. november 1977, men fant ikke at den foranlediget noe vedtak.

A klaget så i brev av 6. desember 1977 til ombudsmannen over formannskapets handlemåte. Han anførte at brevet av 17. januar 1977 var «et privatbrev til endel av mine idrettsvenner i X», skrevet av ham som «privatmann». I senere brev av 12. april 1978 til ombudsmannen opplyste han følgende om adressatene for brevet av 17. januar 1977:

«At jeg har sendt brevet til personer som sto sentralt i idrettssammenheng og medlemmer av folkevalgte organer medfører riktighet. Etter formannskapets mening har jeg en lokalpolitisk bakgrunn og det ville være uklokt og hensiktsløst av meg å sende mitt brev til personer som var uinteressert i idretts- og ungdomsarbeide eller politikk.

Formannskapet forteller videre at — — — er formann i byens ungdoms- og idrettsutvalg hvor jeg er viseformann, hvilket er korrekt. — — — er formann i IKU hvor jeg også er viseformann. — — —

At innholdet av mitt brev av 17/1-77 er blitt bekjentgjort for formannskapet fra flere hold tyder på saksinteresse, noe jeg setter pris på. — — — er varamann til formannskapet og hun er en av adressatene, men hun har ikke levert sitt eksemplar til ordføreren for at han skulle mangfoldiggjøre det og behandle det i noe folkevalgt organ. Det er flere medlemmer i formannskapet som mottok kopi av mitt brev, også fra andre partier enn mitt eget, folk som jeg kjenner gjennom idrettsarbeide i en årrekke og som ikke har røpet at de er underrettet av meg om saken.»

A opplyste ellers at adressatene ikke var valgt ut fordi de hadde ledende verv, men «kort og godt fordi de er mine idrettsvenner». Avgjørende for ham hadde vært «ønsket å holde mine venner ajour med en for oss viktig sak».

Formannskapet fremholdt i brev av 31. mars 1978 til ombudsmannen:

«— — — Etter vårt någjeldende reglement holdes formannskapsmøtene for lukkede dører. Opplysninger vedr. saksbehandlingen er derfor av fortrolig karakter.

Formannskapet er av den mening at A med sin lokalpolitiske bakgrunn var kjent med disse regler.»

I brevet av 12. april 1978 bemerket A til dette:

«Jeg anser det som bevist at det er et eller flere av medlemmene i formannskapet som har overtrådt disse regler, og ikke jeg. Opplysningene i mitt brev av 17/1-77 har jeg ikke direkte fra medlemmer eller varamenn til formannskapet, men opplysningene jeg har gitt i mitt svarbrev er sanne og ikke imøtegått på noe hold.»

I avsluttende brev 8. mai 1978 til A uttalte jeg:

«Om formannskapet skulle reagere på Deres brev av 17. januar 1977 og i tilfelle i hvilken form, måtte være en vurderingssak. Med i vurderingen måtte bl. a. telle at brevet gjenga opplysninger fra ordskiftet i et formannskapsmøte — opplysninger som etter reglementet for formannskapet ikke måtte gjøres kjent — og at De var viseformann i det kommunale Ungdoms- og idrettsutvalg. I og med at brevet var sendt til en rekke adressater og at det ble sendt kopier av brevet til flere formannskapsmedlemmer, var det neppe naturlig for formannskapet å anse brevet som et privatbrev. Heller ikke brevetts innhold gjorde en slik karakteristikk nærliggende. Jeg finner ikke at formannskapets handlemåte i saken var av en slik karakter at den gir grunn til noen forføyning fra min side.»

63.

Valg av skoletomt — kommunestyreuttalelse med simpelt flertall.
(Sak 1450/77.)

En velforening klaget 4. november 1977 til ombudsmannen over fylkesmannens og Kommunaldepartementets behandling av vedtak i kommunestyret om plassering av ny videregående skole.

Kommunestyret behandlet saken første gang 17. desember 1976 og vedtok med 19 mot 18 stemmer en uttalelse til fordel for tomtealternativ 1. — Fylkesmannen fant imidlertid at vedtaket ikke var lovlig og sendte saken tilbake til kommunen; han la til grunn at vedtaket krevde to tredjedels flertall etter § 16 femte ledd i kommunestyreloven av 12. november 1954 (nr. 1).

Kommunestyret behandlet saken på nytt 21. januar 1977 og vedtok med 19 mot 18 stemmer en uttalelse til fordel for tomtealternativ 2. — Fylkesmannen kom nå til at kommunestyrets vedtak var å betrakte som en erklæring/uttalelse, som etter kommunestyreloven § 16 første og femte ledd bare krevde simpelt flertall. Fylkesmannen fant at det var begått visse formelle feil ved voteringen 21. januar 1977, men da feilene ikke kunne antas å ha hatt betydning for resultatet, var det ikke tilstrekkelig grunnlag for å sette vedtaket til side som ugyldig.

Kommunaldepartementet sluttet seg til det syn fylkesmannen hadde ved annen gangs behandling, at uttalelsen fra kommunestyret kunne gis med simpelt flertall. Departementet fortsatte:

«— — — En finner derfor at saken ikke skulle ha vært behandlet på nytt etter at den var behandlet av kommunestyret i møte 17. desember 1976. En antar imidlertid likevel at kommunestyrets vedtak i møtet 21. januar 1977 blir å anse som det endelige vedtak.»

Påstanden i velforeningens klage til ombudsmannen var følgende:

«Det endelige vedtak er gjort i møte 17.12.76 og IKKE i møte holdt den 21.01.77.»

Foreningen pekte også på de formelle feil ved kommunestyrets behandling 21. januar 1977 og mente at feilene måtte hatt betydning for resultatet.

Kommunestyret behandlet 26. januar 1978 nok en gang spørsmålet om skoleplassering, og 19 av 37 representanter sluttet seg til protokolltilførsel om at de to tomtealternativer burde vurderes på like fot.

I avsluttende brev 3. mai 1978 til velforeningen bemerket jeg at det nå forelå 3 kommunestyrevedtak om skoleplasseringen og fortsatte:

«Ved disse 3 vedtak i saken vil fylkeskommunen, som etter det opplyste skal treffe beslutning om skoleplasseringen, få fyldestgjørende opplysninger om stemningen i kommunestyret for de forskjellige tomtealternativer. Alle 3 vedtak vil gi opplysning og kunne være av betydning for de fylkeskommunale organer. Kommunestyrets uttalelse i saken er bare rådgivende, og jeg finner ikke grunn til å gå inn på spørsmålet om det formelt sett vil være riktig, som Kommunaldepartementet gjør, å anse vedtaket av 21. januar 1977 som det endelige vedtak, eller om den korrekte betraktningensmåte er å anse vedtaket 17. desember 1976 som det gjeldende.»

64.

Saksomkostninger for Markedsrådet.
(Sak 78/77.)

Et helsesenter klaget 13. januar 1977 til ombudsmannen over at Markedsrådet av slo krav om saksomkostninger i sak innbrakt for rådet i medhold av lov av 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring § 13. Markedsrådet hadde 2. september 1976 vedtatt ikke å ta til følge forbrukerombudsmannens påstand om forbud mot en annonse helsesenteret benyttet.

Saksomkostningskravet var forelagt forbrukerombudsmannen som uttalte 12. oktober 1976:

«Etter min mening er det som nevnt meget som taler for at det bør tilkjennes saksomkostninger i denne sak ut fra det syn at den enkelte privatperson ikke bør bære de omkostninger det medfører å trekke grensene på et tvilsomt område som dette. Jeg er imidlertid i sterk tvil om fvl. § 36 hjemler adgang til å tilkjennes saksomkostninger i et tilfelle som det foreliggende.»

Markedsrådets avslag 14. desember 1976 var begrunnet slik:

«Etter forvaltningslovens § 36 første ledd er det adgang til å tilkjenne en part dekning

for saksomkostninger bare når et enkeltvedtak (jfr. § 2 b og § 3) blir endret til partens gunst på grunn av feil ved saksbehandling, avgjørelsesgrunnlag, lovanvendelse eller annen ugyldighetsgrunn. Dette vilkår foreligger etter Markedsrådets syn ikke i den foreliggende sak. Forbrukerombudsmannen har i dette tilfelle ikke truffet noe vedtak i lovens forstand, jfr. markedsføringslovens § 14, man har på vanlig måte innbragt saken for Markedsrådet til avgjørelse av rådet etter lovens § 12. Det kan dermed ikke sees å være rettslig adgang til å tilkjenne helsesenteret dekning for saksomkostninger.»

Rådet tilføyde imidlertid:

«Saksbehandlingen for Markedsrådet står i en særlig stilling, sammenlignet med vanlig forvaltningsbehandling. De saker som har vært innbragt for Markedsrådet av Forbrukerombudsmannen, har i stor utstrekning vært av prinsipiell karakter, idet enkeltsaker har vært forelagt rådet til avgjørelse for å få prøvet den generelle rekkevidde av markedsføringslovens bestemmelser. Den innklagede part har i disse tilfelle — og etter Markedsrådets oppfatning med rette — sett seg nødt til å engasjere advokat for å føre sin sak for rådet. Selve saksbehandlingen for Markedsrådet har vesentlige likhetstrekk med en domstolsbehandling med muntlig forhandling for rådet, hvor partene møter og prosederer saken noenlunde på samme måte som for en domstol. Reelt står Forbrukerombudsmannen og innklagede under denne forhandling overfor hverandre som regulære parter i en rettsvist for en domstol. Den bistand innklagedes advokat har ytet under behandlingen av saker etter markedsføringsloven, har regelmessig også vært til hjelp ved tilretteleggelsen av saken for Markedsrådet, og av betydning for Markedsrådets avgjørelse.

På denne bakgrunn vil det kunne fremstille seg som rimelig at en part kan få dekket de saksomkostninger han må påta seg for å få prøvet en sak for Markedsrådet. Særlig kan det føles lite rimelig at en privat part selv må bære de omkostninger det kan medføre å få fastslått de prinsipielle grenser for anvendelsen av markedsføringsloven i tvilstilfelle, som Forbrukerombudsmannen ønsker avgjort på den måte loven foreskriver. Enn mer gjelder jo dette når parten får medhold i sitt syn. Saken mot helsesenteret er etter Markedsrådets oppfatning en sak av denne karakter, og Markedsrådet ser det som en mangel at forvaltningsloven ved sin saksomkostningsbestemmelse, etter rådets forståelse, ikke synes å ha hatt for øye den form for saksbehandling som foregår for Markedsrådet, med den følge at saksomkostninger ikke kan tilkjennes.»

I brev av 1. mars 1977 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet uttalte jeg:

«Forbrukerombudsmannens oppgave er å føre kontroll med at det ikke skjer markedsmissbruk i strid med markedsføringsloven. Dersom han blir oppmerksom på forhold han finner i strid med loven, kan han ta kontakt med den næringsdrivende og forsøke å oppnå en frivillig ordning. Dersom dette ikke lykkes, kan han i medhold av loven § 13 forelegge

saken for Markedsrådet. Om forbrukerombudsmannen finner at det medfører ulempe eller skadevirkning å påvente Markedsrådets avgjørelse, kan han i medhold av § 14 treffe vedtak om forbud etter § 12 første ledd første punktum. Enten saken blir sendt til Markedsrådet etter § 13 eller § 14 må forbrukerombudsmannen ha tatt standpunkt til om vilkårene for å nedlegge forbud etter § 12 er til stede. Dersom Markedsrådet omgjør forbrukerombudsmannens vedtak etter § 14, vil rådet kunne treffe avgjørelse om saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36.

Det er riktig, som anført av Markedsrådet, at forbrukerombudsmannens beslutning om å innbringe en sak for Markedsrådet formelt sett ikke er enkeltvedtak, og at Markedsrådets vedtak om ikke å ta forbrukerombudsmannens påstand til følge dermed formelt sett heller ikke er omgjøring av enkeltvedtak. Det kan imidlertid spørres om ikke forvaltningsloven § 36 bør kunne gis tilsvarende anvendelse for saker som er brakt inn etter markedsloven § 13. Når en sak er kommet så langt at forbrukerombudsmannen har besluttet å bringe saken inn for Markedsrådet dersom den næringsdrivende ikke bøyer seg for de henstillinger som er gitt, vil den næringsdrivende ha samme behov for juridisk bistand for å ivareta sine interesser som om det forelå et formelt enkeltvedtak.

Dersom departementet er enig med Markedsrådet i at det ikke er hjemmel for å tilstå dekning av saksomkostninger i disse tilfelle, bes opplyst om departementet vil overveie å ta opp spørsmålet om lovendring, jfr. det som er anført av Markedsrådet om de reelle hensyn.

Jeg vil også be om at departementet vurderer spørsmålet om erstatning for saksomkostninger på grunnlag av billighet i den foreliggende sak, dersom lovhjemmel for dekning av omkostninger antas å mangle.»

Departementet besluttet 9. mai 1978 å dekke helsesenterets saksomkostninger ut fra billighet.

Med hjemmel i markedsføringsloven § 10 annet ledd ble ved kgl. resolusjon av 17. mars 1978 gitt følgende forskrift om dekning av saksomkostninger i sak for Markedsrådet:

«I forhold til reglene om saksomkostnader i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker skal sak som forbrukerombudsmannen bringer inn for Markedsrådet anses som klagesak.»

65.

Saksomkostninger under administrativ klagebehandling i skattesaker.
(Sak 3 E/77.)

Reglene i forvaltningsloven av 10. februar 1967, herunder regelen i § 36 om saksomkostninger, gjelder ikke ved behandlingen av skattesaker, jfr. § 140 i skatteloven av 18. august 1911 (nr. 8). I forbindelse med en klage over avslag på krav om dekning av økonomiske utlegg for å få rettet ligning kom det fram at det ikke er regler eller praksis med hensyn til

dekning av saksomkostninger i skattesaker som har vært bare administrativt behandlet. Finansdepartementet opplyste 8. februar 1977 at det var nedsatt en særskilt arbeidsgruppe som skulle legge fram utkast til ny ligningslov, og departementet ville i tilknytning til dette også vurdere spørsmålet om erstatning for saksomkostninger under administrativ klagebehandling.

I brev 15. februar 1977 til Finansdepartementet ga jeg uttrykk for at det synes lite rimelig at parter i skattesaker, i motsetning til parter i forvaltnings saker ellers, ikke skal ha anledning til å få dekket saksomkostninger ved administrativ klagebehandling. Jeg ba om å bli orientert om resultatet av departementets vurdering av spørsmålet.

I statsråd 15. desember 1978 ble fremmet proposisjon til ligningslov, jfr. Ot. prp. nr. 29 (1978—79). I proposisjonen heter det (s. 120 første sp.):

«Under forberedelsen av forvaltningsloven var det enighet om at dekning av saksomkostnader burde innføres forsøksvis på utvalgte forvaltningsområder, for å vinne erfaring til å vurdere en eventuell senere generell regel i forvaltningsloven. Det fremgår av Ot. prp. nr. 3 (1976—77) side 100 at noen slik erfaring ennå ikke foreligger. Ligningsforvaltningen er en av de forvaltningsgrener hvor en uheldig regel kan få omfattende konsekvenser. Når en generell regel nå er vedtatt for andre forvaltningsgrener, kunne mye tale for at spørsmålet for ligningsforvaltningen ble stilt i bero for en tid, for å se hvordan regelen virker der den gjelder. Imidlertid har både Rettshjelputvalget (NOU 1976:38 side 47—48) og Stortingets Ombudsmann for forvaltningen (brev av 15. februar 1977 til Finansdepartementet) pekt på ønskeligheten av en likestilling mellom ligningsforvaltningen og den øvrige forvaltning på dette område. Departementet er derfor blitt stående ved å foreslå en begrenset rett til å kreve dekning for saksomkostnader i § 9—11.»

66.

Forvaltningsorgans rett til søksmål til prøving av Trygderettens avgjørelser.
(Sak 20 E/77.)

I tilknytning til to klagesaker for ombudsmannen om unnlatt iverksetting av Trygderettens endring av Rikstrygdeverkets avgjørelser (gjengitt i ombudsmannens årsmelding for 1977, sak nr. 18 s. 43) reiste jeg spørsmål om endring av § 23 i lov av 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten. Paragrafen lyder:

«Domstolene kan prøve lovmessigheten av Trygderettens kjennelse.

Søksmål kan av partene bringes inn for domstolene uten forliksmegling. Søksmålet kan reises i den rettskrets hvor den ankende part for Trygderetten har sitt hjemting.

For så vidt søksmålet reises mot offentlig

myndighet skal det reises mot det forvaltningsorgan som var ankemotpart ved ankens behandling for Trygderetten.»

Jeg skrev 28. september 1977 til Sosialdepartementet:

«I Ankelovutvalgets innstilling av 22. oktober 1965 (vedlegg til Ot. prp. nr. 5 (1966—67)) er drøftet spørsmålet om hvem som bør ha adgang til å innbringe Trygderettens kjennelser for domstolene etter det opprinnelige forslag for Høyesterett. Det heter om dette i innstillingen (s. 43 første sp.):

«Det kunne være spørsmål om å begrense denne ankeadgang til bare å gjelde den ankende part. Utvalget er imidlertid kommet til at det ikke er noen grunn til det. I dag er det riktignok i de lovbestemte trygder og pensjonsordninger slik at ankenemnedenes kjennelser er bindende for vedkommende institusjon selv. En slik begrensning synes imidlertid lite naturlig i det ankesystem som utvalget har lagt opp til. Utvalget mener for øvrig at man bør ta med den betryggelse som ligger i at de rettslige sider ved Trygderettens kjennelse kan bringes inn for Høyesterett dersom Rikstrygdeverket, Arbeidsdirektoratet eller vedkommende pensjonsordning skulle finne grunn til dette. Anke fra disse institusjoners side vil neppe forekomme ofte. En enkelt prinsipp sak kan imidlertid representere store økonomiske interesser. Også Forvaltningskomitéen har forutsatt ankerett for forvaltningsorganene.»

Så vidt skjønes siktes her til følgende bemerkning i Forvaltningskomitéens innstilling (vedlegg til Ot. prp. nr. 38 (1964—65)) s. 361 første sp.:

«Også en offentlig myndighet kan undertiden reise søksmål om lovligheten av en forvaltningsakt.»

Forvaltningskomitéen viser til høyesterettsdom i Rt. 1933 s. 289 og til skattelov for landet av 18. august 1911 (nr. 8) § 125 (byskatte-loven § 117).

I de spesielle motiver til § 23 (jfr. Ot. prp. nr. 5 (1966—67) s. 32 første sp.) er uttalt at også ankemotparten skal kunne innbringe Trygderettens kjennelser for domstolene. Virkningene av en slik søksmålsadgang kan imidlertid ikke ses drøftet verken i proposisjonen eller Ankelovutvalgets innstilling. Det kan etter min mening være grunn til å vurdere om ordningen er rimelig og hensiktsmessig etter innvunne erfaringer og nåværende oppfatning. Jeg vil i det følgende peke på enkelte forhold i denne forbindelse. For enkelthets skyld viser jeg bare til Rikstrygdeverket, men det samme vil gjelde også for Arbeidsdirektoratet som ankemotpart.

1. Trygderetten er et forvaltningsorgan, men saksbehandlingen foregår i tilnærmet søksmålsformer. Formålet med dette er at saksbehandlingen skal være mest mulig betryggende og uavhengig av det underordnede organ som har truffet det påankede vedtak; den trygdede skal kunne stole på at kjennelsen er riktig og uavhengig av Rikstrygdeverkets

oppfatning og avgjørelse i saken. Dette gjelder spesielt når kjennelsen gir den trygdede nye eller bedre rettigheter. Dersom det skulle bli mer vanlig at Rikstrygdeverket går til søksmål i slike saker, vil Trygderettens autoritet lett kunne svekkes.

2. Rikstrygdeverket har bare partsstilling i forhold til Trygderetten under en ankesak. For øvrig må vel Rikstrygdeverket anses som underordnet Trygderetten. At Rikstrygdeverket opptrer som en av partene under en ankesak for Trygderetten, følger av at saksbehandlingen følger domstolmønster, jfr. avsnitt 1 ovenfor om formålet med dette. Partsforholdet kan da ikke uten videre tilsi at Rikstrygdeverket bør ha søksmålskompetanse.

3. Dersom Rikstrygdeverket går til søksmål for å få prøvd lovligheten av en kjennelse, skal søksmålet anlegges mot vedkommende trygdede. Det synes å fremgå av trygderettsloven § 23 tredje ledd at partene i en rettssak vil være den ankende part og anke motparten i saken for Trygderetten. Motsøksmålet i den sak som nå står for retten, er således rettet mot en krigspensjonist. Trygderetten er ikke trukket inn i saken. Dette synes lite rimelig overfor den trygdede som på denne måte kan bli påtvunget et søksmål, med de ulemper det kan medføre.

Jeg nevner i denne sammenheng at eksempelet ovenfor fra Forvaltningskomitéens innstilling gjelder et forvaltningsorgans søksmålsadgang overfor et annet organ, hvor dette heller ikke står i vanlig underordningsforhold. Eksempelet kan således vanskelig tas til inntekt for at Rikstrygdeverket bør kunne reise søksmål mot en trygdet.

4. Når Rikstrygdeverket har søksmålsadgang, oppstår også spørsmål som er reist i min avsluttende uttalelse i de to ovennevnte saker, om det i påvente av domsavgjørelse kan tas skritt til å la være å effektivere begunstigende kjennelser i parallelle saker. Som det fremgår av uttalelsen, kan det være lite rimelig at Rikstrygdeverket skal kunne gjøre dette.

Etter min mening trekker disse forhold i retning av at trygdemyndighetene ikke bør ha adgang til å reise søksmål mot en trygdet for å få prøvd lovligheten av Trygderettens kjennelse i en sak. Jeg er oppmerksom på at økonomiske og prinsipielle hensyn nok kan skape et ønske hos trygdemyndighetene om å få prøvd Trygderettens avgjørelser, slik som nevnt i forarbeidene til trygderettsloven. Jeg kan imidlertid vanskelig se at et slikt ønske alene kan være nok til at Rikstrygdeverket og Arbeidsdirektoratet bør stå i noen særstilling i forhold til det som er vanlig for andre underordnede organer innen forvaltningen. Dersom det skulle være så at Rikstrygdeverket i enkelte typer saker mener at Trygderetten følger en praksis i strid med lov, synes Rikstrygdeverket heller å burde ta dette opp med departementet som et instruksjonsspørsmål, eller som et lovendringsspørsmål.

Jeg ber etter dette departementet vurdere om det kan være grunn til å overveie endringer i trygderettsloven § 23.»

Departementet meddelte 5. januar 1978 at det ville ta spørsmålet opp til overveie. Det ble opplyst at et utvalg bestående av representanter for Finansdepartementet, Justisdepar-

tementet og Sosialdepartementet arbeider med saken.

67.

Oppholdstillatelse — omgjøring av forhåndstilsagn.

(Sak 1482/77.)

En pakistansk borger (A) klaget i brev 22. november 1977 til ombudsmannen over myndighetenes behandling og avgjørelse i sak om oppholds- og arbeidstillatelse for sin svigerinne (B).

Bakgrunnen for saken var følgende:

A søkte 2. mars 1976 om oppholdstillatelse for den 17-årige svigerinne, fordi hans kone var syk og trengte hjelp i huset. I søknaden ble vist til følgende legekløring av 11. februar 1976 fra hustruens lege:

«Hustruen kom til Norge i juli 75 med sine 3 barn på 8 — 7 og 3½ år. Hun ble nesten umiddelbart gravid, og har vært stadig syk under hele svangerskapet. — — —

Hennes mann var våren 75 utsatt for en ulykke og brakk et ben. — — — Familien trenger absolutt hjelp til husstell og tilsyn med barna, og jeg tillater meg å anbefale at de får innvilget innreisetilatelse for søsteren. Husmorvikar vil de bare kunne få for maksimum 3 uker, så det betyr altfor kortvarig hjelp i dette tilfellet.»

Oppholdstillatelse gis av politiet og arbeidstillatelse av Statens utlendingskontor, jfr. fremmedloven av 27. juli 1956 § 6 første ledd og § 10 tredje ledd.

Oslo politikammer forela A's søknad for Statens utlendingskontor, som i påtegning 16. juni 1976 fant at arbeidstillatelse ikke var nødvendig i dette tilfelle. Utlendingskontoret ba politiet ta standpunkt til om vilkårene for oppholdstillatelse etter fremmedforskriftene § 42 forelå. Politikammeret fant «etter å ha vurdert saken på ny å kunne anbefale under tvil at søkeren gis en begrenset arbeidstillatelse på 1 år under forutsetning av at Arbeidsdirektoratet finner å kunne dispensere fra bestemmelsene i den forlengede innvandringsstopp». Saken ble forelagt Arbeidsdirektoratet, som 19. juli 1976 uttalte:

«Det foreligger ikke noen søknad om arbeidstillatelse, og heller ingen andre dokumenter som kan gi grunnlag for en vurdering av lønns- og arbeidsvilkår.

Arbeidsdirektoratet antar at det her dreier seg om en søknad om oppholdstillatelse, og finner ikke å ta videre stilling til saken.»

Statens utlendingskontor oversendte 11. august 1976 saken til Oslo politikammer «under henvisning til påtegning fra Arbeidsdirektoratet av 19.7.76».

Oslo politikammer skrev 13. september 1976 til A:

«B vil bli gitt oppholdstillatelse i Oslo ved fremmøte ved Fremmedkontrollen etter ankomst til landet. Det forutsettes at søkeren har skriftlig tillatelse fra foreldre (foresatte) til å ta opphold her.»

A sendte dette brevet til B i Pakistan. Visumplikt for pakistanske borgere ved innreise til Norge ble innført med virkning fra 15. oktober 1976. B søkte 14. desember 1976 visum og leverte samtidig utfyllt søknadsskjema for oppholdstillatelse. Den norske ambassade i Islamabad ekspederte 25. januar 1977 søknaden til Statens utlendingskontor og anførte:

«Ifølge opplysningene fra hennes svoger har saken vært behandlet i flere instanser i Norge med det resultat at hun allerede er gitt oppholdstillatelse. Videre opplyser han at saken haster meget p.g.a. sykdom i hjemmet samt at saken snart har vært under behandling i 1 år.

Dersom ovennevnte opplysninger er riktig antas det unødvendig med mer omfattende undersøkelser herfra, hvorfor jeg ber om et snarlig svar.

Jeg tillater meg imidlertid å påpeke at en herfra er noe urolig over konsekvensene dersom denne søknad imøtekommes. Det kan neppe være tvilsomt at hennes oppholdstillatelse er «bakveien» for en relativt snarlig søknad om familiegjeforening fra en ektemann. Jeg peker på søkerens alder som tilsier at hun etter lokale skikker er gifteferdig, ja faktisk så gammel at det nærmest er påfallende at hun ikke er gift.

Begrunnelsen for hennes tilstedeværelse i Norge synes også noe søkt.

Jeg avventer nærmere, og forhåpentligvis snart, instruksjer i denne sak.»

Saken ble forelagt fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akershus, som uttalte 22. august 1977:

«Det er ikke framsatt arbeidstilbud på forekrevet måte. En antar at hvis søknaden skal behandles som arbeidstillatelse, vil pkt. g (europaisk konvensjon om au-pair) eller pkt. j) 2 ikke komme til anvendelse.

Det går fram av en rekke vedlegg at det dreier seg om husarbeid uten lønn. Det blir også anført at dette vil kunne spare Oslo kommune å søke om hjemmehjelp og at det er lite praktisk med norsk husmorvikar.

Ved INFO har en en god del pakistanske kvinner, også noen som hever arbeidsløsestrygd. Hvorvidt en av dem kan utføre husarbeid mot betaling fra det offentlige mener en bør undersøkes.

Prinsipielt mener en at utlendinger ikke bør få komme til landet og arbeide uten lønn. Både arbeidstilbudet og lønnen må vurderes på vanlig måte.»

A fremholdt at B ville få kr. 500,— pr. måned i lønn og at familiesituasjonen for øvrig ikke var bedret. Han viste til ny legeerklæring

av 20. mai 1977. — Statens utlendingskontor besluttet 2. september 1977:

«Statens utlendingskontor kan ikke samtykke i oppholds- og arbeidstillatelse for ovennevnte, da ingen av betingelsene for å dispensere fra forskrifter om innvandringsstopp synes å foreligge.»

Etter klage fra A stadfestet Justisdepartementet 13. oktober 1977 avslaget under henvisning til den begrunnelse som var gitt av utlendingskontoret og til fylkesarbeidskontorets uttalelse av 22. august 1977.

Justisdepartementet uttalte i brev av 3. april 1978 i anledning av klagen til ombudsmanen:

«Departementet har ved klagebehandlingen lagt til grunn at myndighetene ikke var bundet av politiets underretning av 13.9.1976 til A om at B ved ankomst til Norge ville få oppholdstillatelse. Uansett om underretningen betraktes som et forhåndstilsagn om oppholdstillatelse eller ikke, peker man på at underretningen eller tilsagnet er gitt i strid med de underliggende materielle regler om oppholds- og arbeidstillatelse og at det derfor neppe forelå noe gyldig vedtak som ikke kunne omgjøres eller trekkes tilbake. Myndigheten til å gi oppholdstillatelse er lagt til politimesteren eller den han gir myndighet, jfr. fremmedovens § 6, første ledd. Hvor vedkommende utlending også må ha arbeidstillatelse, forutsetter regelverket at oppholdstillatelse ikke gis før spørsmålet om arbeidstillatelse er avgjort. — — —

Som påpekt av Sivilombudsmannen framgår det av Statens utlendingskontors påtegning av 16.6.1976 at det antok at arbeidstillatelse ikke var nødvendig. Det framgår videre at dette standpunkt medførte at politiet ga underretning som nevnt i brevet av 13.9.1976. Den feilaktige forståelse eller anvendelse av regelverket som Statens utlendingskontor har lagt til grunn medfører ikke at kravet til arbeidstillatelse bortfaller, men vil kunne få innflytelse på spørsmålet om arbeidstillatelse etter omstendighetene kan og bør gis. — — —

Hva angår B's situasjon, peker man på at hun på grunn av innføringen av visumtvang for pakistanske borgere fra og med 15.10.1976 ikke fikk anledning til å innrette seg i tillit til tilsagnet av 13.9.1976. Hun er således ikke brakt i en vanskeligere situasjon enn om tilsagnet ikke var gitt. På den annen side skapte tilsagnet en forventning hos henne om å få oppholdstillatelse i Norge. Man finner det beklagelig at myndighetene har funnet å måtte skuffe henne i hennes forventning. Skuffelsen alene er imidlertid etter departementets oppfatning ikke tilstrekkelig til å begrunne dispensasjon fra forskriftene om innvandringsstopp. Ser man bort fra skuffelsen, rammes ikke B annerledes eller hardere enn andre arbeidssøkende som omfattes av forskriftene om innvandringsstopp. Man viser i denne forbindelse til at reglene om innvandringsstopp for å kunne oppfylle sitt formål av Stortinget er forutsatt praktisert restriktivt.»

I avsluttende brev av 28. april 1978 til Justisdepartementet uttalte jeg:

«Jeg ser det slik at utlendingskontorets påtegnings av 11. august 1976, på bakgrunn av Arbeidsdirektoratets påtegnings og sammenholdt med utlendingskontorets tidligere påtegnings av 16. juni 1976, må ses som en beslutning om at arbeidstillatelse ikke var nødvendig. Det var på dette grunnlag Oslo politikammer kunne gi forhåndstilsagn om at oppholdstillatelse ville bli gitt, jfr. politikammerets brev av 13. september 1976 til A.

Spørsmålet blir da om det hefter slike feil ved utlendingskontorets standpunkt om at det ikke var nødvendig med arbeidstillatelse, at forhåndstilsagnet av 13. september 1976 likevel ikke kunne være gyldig. Dette tilsagn var meddelt søkeren, og ugyldighet ville være til skade for henne. Søkeren kan ikke ses å ha gitt feilaktige opplysninger eller på annen måte foranlediget noen feil fra myndighetenes side. — Allerede når det gjelder spørsmålet om utlendingskontorets første avgjørelse var «i strid med de underliggende materielle regler om — — — arbeidstillatelse» (jfr. departementets brev av 3. april 1978 til ombudsmannen), kan det etter min mening være tvil. Under enhver omstendighet synes uttalelsen ikke å være beheftet med slike feil at tilsagnet om oppholdstillatelse skulle bli ugyldig. Spørsmålet for utlendingskontoret var om B hadde «til hensikt å søke eller motta arbeid i riket», jfr. fremmedloven § 11 første ledd bokstav b. Avgjørelsen måtte således bero på en bedømmelse av faktiske forhold som lå slik an at utlendingskontorets lovanvendelse ved den første avgjørelse ikke under noen omstendighet kan sies å ha vært åpenbart uriktig. Avgjørelsen var videre i samsvar med Arbeidsdirektoratets uttalelse, ble truffet på et holdbart faktisk grunnlag, og synes å være bygd på et ikke uforsvarlig skjønn. Når utlendingskontoret senere fant at loven måtte forstås slik at arbeidstillatelse i tilfelle som dette likevel var nødvendig, har jeg vanskelig for å se at dette i det foreliggende tilfelle kunne gjøre dets tidligere avgjørelse ugyldig.

Utlendingskontoret fant først 22. juni 1977 at arbeidstillatelse likevel var nødvendig. Saken ble deretter forelagt arbeidsmyndighetene på nytt. — — —»

Videre ga jeg uttrykk for at de materielle vilkår for omgjøring etter min mening ikke kunne være til stede. Jeg viste også til at under enhver omstendighet var fristen for omgjøring av gyldig vedtak for lengst utløpt, jfr. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 35 annet ledd (slik bestemmelsen lød før ikrafttreden av endringslov av 27. mai 1977 nr. 40). Jeg fremholdt at det ikke kunne ses å være grunnlag for å nekte visum når gyldig forhåndstilsagn om oppholdstilsagn var gitt. Jeg viste her bl. a. til at visumplikt ikke innebærer noen skjerpelse av de materielle vilkår for oppholdstillatelse, men har til formål å forhåndssikre at vilkårene for oppholdstillatelse er oppfylt.

Jeg ba Justisdepartementet ta saken opp til ny behandling.

Departementet omgjorde 24. mai 1978 vedtaket av 13. oktober 1977 og uttalte i brevet til Statens utlendingskontor:

«— — — B kan etter dette gis innreisevisum og oppholdstillatelse. Videre kan hun gis arbeidstillatelse idet dispensasjon meddeles av rimelighetsgrunner i henhold til § 3 bokstav k i forskriftene om innvandringsstopp.»

68.

Anbudskonkurranse — byggherrens fastsettelse av forhandlingsvilkår overfor en utvalgt anbyder, uklarthet om laveste anbud.

(Sak 885/77.)

Et entreprenørfirma (A) klaget 7. juli 1977 til ombudsmannen over den forberedende behandling av og fylkesutvalgets vedtak i anbudskonkurranse om et fylkeskommunalt sykehus.

Fylkeskommunen innbød i oktober 1976 til anbud for utførelsen av arbeidet. Ved anbudfristens utløp var inngitt 6 anbud. Det laveste anbud ble gitt av entreprenørfirmaet B med kr. 27 289 753,— og nestlaveste av A med kr. 29 136 629,—.

I følgeskriv av 17. desember 1976 fra B het det:

«Vi tar vanlige forbehold om godtgjørelse for pris- og lønnsstigning samt mulige endringer i avtaleverket mellom hovedorganisasjonene.

Tidspunktet for kalkulasjonsarbeidene tilsier at basis for pris- og lønnsnivå er pr. 15/11 d. å.

Lønnsstigningen har vært særlig markert og vi forutsetter derfor at pris- og lønnsendringer avregnes i h. t. eks. III av 10/4-75. Vi anvender lønnsstatistikken fra NAF-EL, Bygg, Oslo.

Den oppgitte dagmulkten synes ekstraordinær stor i forhold til arbeidets omfang. Dette finner vi betenkelig fordi vi får tiltransporterte sideentrepriser fra firmaer vi ikke kjenner. Riktignok kan disse også pålegges dagmulkte, men denne er forsvinnende liten i forhold til det økonomiske ansvar vedkommende entreprenør kan påføre hovedentreprenøren.

De tiltransporterte entreprenører har heller ikke godkjent vår fremdrift — noe som først kan skje under kontraktsforhandlinger.

De samme betenkeligheter gjør seg gjeldende i spørsmålet om påslagsprosent for risiko for rettidig ferdigstilling av tiltransporterte sideentrepriser. Under samarbeide om en felles fremdrift, dvs. under kontraktsforhandlinger, vil man ha et bedre grunnlag for å vurdere denne risiko.»

I følgeskrivet fra A var tatt forbehold om å få avregnet pris- og lønnsendringer etter «Eksempel III» av 10. april 1975 (kontraktsbestemmelser utarbeidet av Entreprenørenes Servicekontor, Norske Arkitekters Landsforbund og Rådgivende Ingeniørers Forening).

Ellers var ikke tatt forbehold tilsvarende de fra B. A forlangte 2 prosent godtgjøring for arbeidet som administrerende sideentreprenør for 3. entrepriser, og 3½ prosent dersom byggherren også ønsket overtakelse av ansvar for rettidig ferdigstillelse.

Anbudene ble åpnet 17. desember 1976, og representanter for alle anbyderne var til stede ved anbudsåpningen. Fylkesadministrasjonen tok uformell kontakt med A og B med sikte på avklaring av tilbudene, herunder de økonomiske konsekvenser av forbeholdene. Det ble gjort klart at forbeholdet fra begge anbyderne om å nytte de spesielle avregningsregler for pris- og lønnsstigning var i strid med prisforskriftene og kunne ikke godtas. — A frafalt etter dette forbeholdet betingelsesløst.

Ifølge referat fra møtet med B, inntatt i fylkesbyggesjefens tilleggsuttalelse av 18. februar 1977, ga fylkesbyggesjefen uttrykk for at B hadde brutt anbudsforutsetningene. Dette oppsummerte fylkesbyggesjefen slik:

- «A. B har ikke lagt til grunn for sitt anbud den i beskrivelsen beskrevne måte å beregne kompensasjon for lønns- og prisstigning på, men foreslått en avregningsmetode som er i strid med byggeprisforskriftene.
- B. B godtar ikke den i beskrivelsen oppgitte dagmulkt.
- C. B har ikke fylt ut posten påslagsprosent for overtakelse av ansvaret for rettidig ferdigstillelse av tiltransporterte sideentrepriser. (Oppgitt til 120 mill. kr.)»

Fylkesbyggesjefen ønsket bekreftet at B ville bøye seg for byggeprisforskriftene og ba om nærmere opplysninger om rekkevidden av forbeholdene med sikte på reelle sammenligningspriser. B ba om betenkningstid og uttalte i brev av 11. januar 1977 til fylkeskommunen bl. a.:

«Godtgjørelse for pris- og lønnsstigning.

Vårt forbehold må oppfattes slik at vi ikke kan gi avkall på full dekning for faktiske pris- og lønnsendringer i byggetiden. Dette kan oppfylles ved at eksempel III kan modifiseres slik at det beregnes et risikotillegg som kompensasjon for den glidning prisforskriftene ikke aksepterer, alternativt at det benyttes en annen tilfredsstillende formel.

Dagmulkt.

Kr. 25 000,— aksepteres som dagmulkt for 2. og 3. entrepriser ettersom vårt firma i mars måned vil bli trukket inn i kontraktsforhandlinger om utførelse av begge entreprisene. Dersom byggherren velger en avsluttet 2. entrepriser for 3. entrepriser starter, aksepterer vi en dagmulkt på kr. 15 000,— som forøvrig tilsvarende ca. 0,5⁰/₁₀₀ av vår anbudssum tillagt sideentrepriser. — — —

Påslag for tidsansvar for administrerte sideentrepriser i 3. entrepriser.

For dette ansvar, beskrevet på side 26—27, har vi vurdert et påslag på 2½ %.

Fylkesbyggesjefen innstilte etter dette på inndeling av kontraktsforhandlinger med A som nr. 1 og B som nr. 2. I tilleggsuttalelsen av 18. februar 1977 konkluderte fylkesbyggesjefen slik:

«A er allerede engasjert med byggingen av de to nederste etasjer for sentralblokken, og har gjennomført arbeidet tilfredsstillende til nå. Han har solid erfaring med sykehusbygg og administrering av sideentreprenører for tilsvarende store og kompliserte arbeider.

Med de forbehold B har tatt i sitt anbud og tilleggsnotat, ansees dette anbud ikke reelt å ligge lavere enn anbudet fra A.»

I byggekomitéen ble avgitt 3 stemmer for B og 3 for A (ett medlem var fraværende). Hovedutvalget for helse- og sosialsektoren vedtok med 6 mot 4 stemmer å gå inn for B.

Fylkesmannen viste i sin innstilling av 21. februar 1977 til fylkesutvalget til fylkesbyggesjefens begrunnelse og konkluderte:

«Fylkesbyggesjefen er fylkeskommunens sakkyndige og sekretær for byggekomitéen og har et meget grundig kjennskap til saken. Fylkesmannen har ikke grunnlag for å komme til annet resultat. Arbeidet med sentralblokken, ikke minst administrasjonen av samtlige sideentreprenører, også mens arbeidet med råbygget pågår, blir en omfattende og meget krevende oppgave for entreprenøren og av stor økonomisk betydning for byggherren. Anbyder A har betryggende erfaring fra større sykehusbygg, og er etablert på byggeplassen gjennom arbeidene med fundamenteringen og underetasjene til sentralblokken. Den naturlige konsekvens synes å være at det innledes kontraktsforhandlinger med A for arbeidet med råbygget og administrasjonen av sideentreprenører m. v. fram til ferdig bygg.

Fylkesmannen foreslår at fylkesutvalget gjør dette

vedtak:

Som hovedentreprenør for fullføring av sentralblokken antas A, under forutsetning av at kontraktsforhandlingene fører til tilfredsstillende resultat.»

I møte 9. mars 1977 utsatte fylkesutvalget saken. Fylkesbyggesjefen ble bedt om å redegjøre nærmere for de to tilbudene og «de forbehold fylkesutvalget skal ta standpunkt til i forbindelse med den videre behandling av saken».

I brev av 11. mars 1977 til fylkesmannen foretok fylkesbyggesjefen en beregning som viste en sammenlignbar anbudssum for A på kr. 29 364 629,—.

For B beregnet fylkesbyggesjefen verdien av forbeholdene slik:

«Lønns- og prisstigning:

Risikotillegg	kr. 540 000,—
Dagmulkt. Reduksjon kr. 10 000,— pr. dag for	
2. entreprise	» 300 000,—
Tillegg utover 1,5 % for an- svar for rettidig levering av ferdig bygg	» 1 200 000,—

Disse tre beløp utgjorde til sammen kr. 2 040 000,—, slik at sammenlignbar anbudssum ble (kr. 27 361 753,— + kr. 2 040 000,—) kr. 29 401 753,— for B.

Etter fylkesbyggesjefens vurdering ble således anbudet fra A ansett å ligge kr. 37 124,— lavere enn B's anbud.

Fylkesbyggesjefens brev inneholdt følgende forslag til forutsetninger for det tilfelle at fylkesutvalget skulle innlede forhandlinger med B som nr. 1:

1. Kravet fra anbyrderne om å beregne kompensasjon for prisstigning etter «eksempel III», som både er i strid med konkurransereguleringsforskriftene og byggeprisforskriftene, kan ikke godtas.
2. Kravet fra B om «et risikotillegg som kompensasjon for den glidning prisforskriftene ikke aksenterer», vurdert til kr. 540 000,— kan ikke godtas.
3. Kompensasjon for lønns- og prisstigning blir primært å beregne som angitt i anbudsdokumentene. Eventuelle avtaler om justeringer må skje innen rammen av byggeprisforskriftenes bestemmelser.
4. Av hensyn til å holde kontroll over fremdriften fastholdes anbudsdokumentenes forutsetning om at det beregnes dagmulkt for oversittelse av fristen for rettidig ferdigstillelse av råbygget i forhold til et tidspunkt angitt i omforenet fremdriftsplan. Fremdriftsplanen blir et kontraktsdokument.
5. Som dagmulkt for råbygget legges kontraktens bestemmelser på kr. 25 000,— pr. kalenderdag til grunn. Videre opprettholdes dagmulkt på kr. 25 000,— pr. kalenderdag for oversittelse av kontraktfestet ferdigstillelsesdato. Det antatte forbehold om en lavere dagmulkt på kr. 15 000,— pr. kalenderdag for «råbygget», vurdert til kr. 300 000,—, faller således bort.
6. Ved forhandlingene med B om godtgjørelse for rettidig levering av 3. entreprise begrenses tillegget oppad til 1,5 % av tiltransporterte sideentrepriser i tillegg til de oppgitte 2 % for administrasjon og tilretteleggelse for samme. Derved vil «forbeholdet» vurdert til kr. 1 200 000,— falle bort.»

I fylkesutvalgets møte 23. mars 1977 ble med 7 mot 6 stemmer fattet slikt vedtak:

«Som hovedentreprenør for fullførelse av sentralblokken antas B, under forutsetning av at hovedentreprenøren ved kontraktsforhandlingene godtar de forbehold som er nevnt i punktene 1 til 6 i fylkesbyggesjefens brev av 11. mars 1977 og at kontraktsforhandlingene forøvrig fører til tilfredsstillende resultat.

I motsatt fall antas A som hovedentreprenør, under forutsetning av at hovedentreprenøren ved kontraktsforhandlingene godtar de forbehold som er nevnt i punktene 1, 3, 4 og 5 i fylkesbyggesjefens brev av 11. mars 1977 og at kontraktsforhandlingene forøvrig fører til tilfredsstillende resultat.»

Av protokollen fra fylkesutvalgets møte fremgikk at en representant for mindretallet forlangte følgende protokolltilførsel:

«Etter de sammenstillende vurderinger fagadministrasjonen har lagt fram, ligger anbudet fra A lavest.

Mindretallet anser det for udiskutabelt at den økonomiske rekkevidde av forbeholdene i anbudene må vurderes for å få disse sammenliknbare. Fylkesbyggesjefens vurdering på dette grunnlaget er at anbudet fra A er kr. 37 124,— lavere enn anbudet fra B.

Mindretallet beklager derfor at flertallet i denne saken går utenom det laveste anbudet og den mest erfarne entreprenør på området.»

En representant for flertallet forlangte da slik protokolltilførsel:

«Flertallet viser til at firmaet B med de forbehold som er tatt i vedtaket, ligger ca. 2 mill. kroner under A's anbud på samme premisser. Flertallets vedtak bygger derfor på prinsippet om å godta laveste anbud som gir vinst for byggherren. Flertallet viser også til at firmaet B av fylkets sakkyndige organ ansees kompetent for oppgaven, idet firmaet er innstilt og godtatt som anbyrder.»

I fylkeskommunen var ikke gitt generelle retningslinjer for anbudssaker. Behandlingen av anbudssaken måtte skje ut fra det oppstilte anbudsgrunnlag, og dette hadde ikke regler om hvordan det skulle forholdes ved uklare eller ufullstendige anbud og heller ikke om valg av anbud. Under saksforberedelsen for ombudsmannen ble imidlertid partene enige om at prinsippene i Norsk Standard 3400 om anbudskonkurranser for bygg og anlegg fra august 1972 og i NOU 1975: 9, jfr. kgl. resolusjon 17. mars 1978 om Forskrifter for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten, kunne anvendes tilsvarende i anbudssaken.

Saken reiste to hovedspørsmål:

1. Burde anbudet fra B vært avvist?

Av fylkesbyggesjefens tilleggsuttalelse 18. februar 1977 fremgikk at han mente at B hadde brutt anbudsforsutsetningene på tre nærmere angitte punkter. Saksdokumentene viste imidlertid ikke hvorvidt spørsmålet om å avvise anbudet var vurdert. — I klagen til ombudsmannen ble anført at anbudet fra B burde ha vært avvist fordi det på viktige punkter ikke var utfyllt, slik at B faktisk fikk «prutningsmonn».

Jeg ba opplyst om avvisning av anbudet fra B var vurdert innen fylkeskommunen, og bemerket at fylkesutvalgets flertall i en protokolltilførsel hadde vist til at «firmaet er innstilt og godtatt som anbyder».

Fylkesbyggesjefen svarte 24. oktober 1977 at spørsmålet om avvisning av anbudene ble vurdert i møte 12. januar 1977 i byggekomitéens arbeidsutvalg. Medlemmene ga da uttrykk for den oppfatning at «verdien» av forbeholdene og de manglende utfylte poster skulle vurderes, dvs. at uklarhetene ikke ble ansett å være så vesentlige at noen av anbudene på daværende tidspunkt skulle avvises. Han uttalte ellers at alle anbudene inneholdt et eller flere punkter som kunne gi grunnlag for avvisning.

Det naturlige utgangspunkt for avvisningsspørsmålet var forannevnte forskrifter for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten § 9 første—tredje ledd:

«Med kontrahering etter anbudskonkurranse forstås kontrahering som foretas etter konkurranse som fastsatt i dette kapittel. For slik kontrahering kreves:

- a) anbudsinnbydelse med tilhørende anbudsgrunnlag,
- b) anbud gitt i samsvar med vilkårene i anbudsgrunnlaget,
- c) at valg av entreprenør skjer på grunnlag av de mottatte anbud uten at det forhandles med noen anbydere om anbudet.

Uten hinder av bestemmelser i punkt c) kan det innhentes opplysninger hos anbyderne for å få klarlagt innholdet i anbudet, dersom uklarhetene ikke er så vesentlige at anbudet skal forkastes.

Korreksjoner som nevnt i NS 3400 pkt. 13.2 og 13.3 anses ikke som forhandlinger.»

Norsk Standard 3400 bestemmer i punktene 12.4, 13.2 og 13.3:

- «12.4 Anbud skal avvises når det ikke inneholder alle de opplysninger som er nødvendige for byggherrens bedømmelse av anbudet.
- 13.2 Etter anbudsfristens utløp er det ikke tillatt å gjøre endringer i innlevert anbud. Byggherren skal likevel rette åpenbare feil som han blir oppmerksom på.
- 13.3 Etter at anbudene er åpnet og inntil anbudskonkurransen er avgjort, er det ikke tillatt å føre forhandlinger om vilkårene i anbudene eller om endringer i utførelsen av arbeidet. Byggherren kan likevel innhente nærmere opplysninger hos anbydere for å få klarlagt tvil i anbud, såfremt uklarhetene ikke er så vesentlige at anbudene skal avvises i henhold til punkt 12. Anbyder har dog ikke adgang til å endre pris, leveringstid eller andre forutsetninger som har betydning for konkurranseforholdet.»

I min avsluttende uttalelse av 30. oktober 1978 bemerket jeg:

«De siterte regler innebærer at de organer som skal ta stilling til valg av anbud, nødvendigvis også må vurdere avvisningsspørsmålet. Det fremgår ikke av de dokumenter som forelå forut for ombudsmannens behandling, om og i tilfelle hvordan spørsmålet ble vurdert av fylkesadministrasjonen og de respektive utvalg. Dette var i seg selv uheldig. — Det er imidlertid nå opplyst at spørsmålet ble drøftet av byggekomitéens arbeidsutvalg i møte 12. januar 1977, men ellers ikke. Særlig på bakgrunn av fylkesbyggesjefens utførlige redegjørelser 18. februar 1977 og 11. mars 1977 til fylkesmannen om rekkevidden av B's forbehold, hadde det etter min mening vært grunn til både for administrasjonen, byggekomitéen og fylkesutvalget å vurdere avvisningsspørsmålet særskilt. — Det som foreligger, etterlater etter min mening tvil om dette spørsmål ble behandlet på fyldestgjørende måte. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på dette, og legger til grunn at de nevnte instanser ved sin behandling av realiteten i saken forutsatte at det ikke var grunnlag for avvisning.

Spørsmålet om anbudet fra B burde ha vært avvist, måtte ut fra de foran siterte regler bero på en vurdering av om anbudet inneholdt de opplysninger som var nødvendige for byggherrens bedømmelse av anbudet, og om det for øvrig ikke inneholdt «vesentlige» uklarheter.

I referatet fra møtet med B ga fylkesbyggesjefen uttrykk for at B i sitt anbud hadde brutt anbudsforutsetningene på tre punkter, jfr. sitat foran.

Når det gjelder det første punkt (kompensasjon for lønns- og prisstigning), er jeg for så vidt enig med fylkeskommunen i at det i den foreliggende anbudssak kunne ses bort fra dette i og med at også A hadde tatt lignende forbehold, og at begge anbyderne frafalt forbeholdet. Det er imidlertid den forskjell at A uten videre frafalt forbeholdet, mens B i tilleggsskrivet av 11. januar 1977 fastholdt et ikke tallfestet krav om «et risikotillegg som kompensasjon for den glidning prisforskriftene ikke aksepterer».

Det neste punkt (dagmulkten i forbindelse med ansvar for rettidig ferdigstillelse) var i anbudsgrunnlaget fastsatt til kr. 25 000,— pr. kalenderdag. Så vidt skjønnes var mulkten fast og ikke gjenstand for endring. B tok likevel i anbudet forbehold om dagmulktens størrelse uten å oppgi hvilket beløp som kunne gottas.

Det tredje punkt gjaldt B's manglende utfylling av posten for påslagsprosent for ansvar for rettidig ferdigstillelse av de tiltransporterte sideentrepriser. Det fremgår av anbudsgrunnlaget at byggherren «ønsker» å få påslagsprosenten oppgitt. Selv om denne formulering nok kan reise noen tvil om hvorvidt dette var et krav fra byggherrens side, finner jeg likevel at dette måtte oppfattes som en anbudsforutsetning. Jeg viser for så vidt til kravet i de spesielle anbudsregler: «Alle poster i den beskrivende masseberegning må være utfylt.»

Jeg er etter dette enig med fylkesbyggesjefen i at B nok kunne sies å ha brutt anbudsforutsetningene.

Fylkesrådmannen har anført at de forbehold B tok ikke var av slik art at anbudet etter vanlige anbudsprinsipper skulle vært forkas-

tet; i så fall burde samtlige anbud, herunder anbudet fra A, vært forkastet.

En gjennomgåelse av de øvrige anbud viser, som påpekt av fylkesbyggesjefen, at samtlige anbydere hadde tatt et eller flere tilsvarende forbehold. At det kan tas forbehold i anbudene, er forutsatt i de spesielle anbudsregler, hvor det heter:

«Eventuelle forbehold som anbyderen finner å måtte ta til noen av punktene i kontraktsbestemmelsene eller beskrivelsen, må ikke anføres i selve beskrivelsen, men i eget følgeskriv, slik at de kommer tydelig frem.»

Jeg forstår dette slik at det ikke er uvanlig at det tas forbehold i strid med anbudsforutsetningene og at heller ikke manglende utfylling av en enkelt post i anbudet nødvendigvis fører til avvisning, dersom det gjøres nærmere rede for grunnen til dette i anbudet. Når det gjelder de to første forbehold, finner jeg det klart at disse i og for seg ikke burde føre til avvisning, ettersom fylkeskommunen her under enhver omstendighet kunne holde seg til det som var oppgitt i anbudsgrunnlaget. Noe annerledes kan forholdet være med hensyn til den manglende utfylling av påslagsprosenten (det tredje punkt).

Slik de foran siterte regler i forskriftene og Norsk Standard 3400 er formulert, gis byggherren en forholdsvis vid skjønnsmessig adgang til å avgjøre om avvisning skal finne sted. — Etter det som foreligger i saken, herunder den opplysning fylkeskommunen har gitt om avvisningsspørsmålet, er jeg blitt stående ved at det ikke er tilstrekkelig holdepunkt for å kritisere at anbudet fra B ble antatt til bedømmelse. Jeg har lagt vekt på at også andre anbydere tok tilsvarende forbehold og at dette så vidt skjønnes ikke er uvanlig i anbudspraksis. Det kan heller ikke ses bort fra at den uklarhet som refererte seg til manglende utfylling av påslagsprosenten, hadde sammenheng med de vanskeligheter som gjorde seg gjeldende for beregningen av denne, hvilket B, i likhet med andre som ikke fylte ut posten, gjorde rede for.»

2. Valg av anbud

I klagen til ombudsmannen ble anført:

«Det kan etter min oppfatning neppe være tvil om at en byggherre som innbyr til anbudskonkurranse må være forpliktet til å undergi de innkomne anbud en forsvarlig vurdering og ikke favorisere en enkelt av anbydere eller å ta andre hensyn enn rent økonomiske og tekniske. Dette er så grunnleggende prinsipper for fremgangsmåten ved en anbudskonkurranse at synspunktet må anses bindende for byggherren, uansett om de er kommet direkte til uttrykk eller ikke i anbudsinnbydelsen. Jeg legger da avgjørende vekt på at utarbeidelsen og inngivelsen av et anbud for et større byggearbeide er en så omfattende og kostbar arbeidsoppgave for et entreprenørfirma, at de har et absolutt krav på at de innkomne anbud undergis en i alle relasjoner forsvarlig behandling ved byggherrens endelige avgjørelse. Om det i innbydelsen er angitt at byggherren står fritt med hensyn til ikke å velge det tallmessig billigste anbud, innebærer

dette kun at det må være adgang til også å bringe inn andre vurderingsmomenter, såsom anbydernes tekniske kvalifikasjoner og økonomiske status. Det er ikke adgang til for byggherren ved sin avgjørelse å ta helt utenforliggende hensyn, som f. eks. et ønske om å favorisere en av anbyderne på grunn av forhold som ikke har noe med den aktuelle entreprise å gjøre.

Det som her er sagt innebærer at en anbyder som kan påvises å være tilsidesatt ut fra usaklige hensyn som nevnt, må være berettiget til å reise erstatningskrav. Langt alvorligere er imidlertid de følger det kan få for hele anbudssystemet at en byggherre ikke følger vanlige regler ved bedømmelsen av de innkomne anbud for en større entreprise. Særlig alvorlig er dette når vedkommende byggherre er en offentlig myndighet. Foruten at et brudd på gjeldende anbudsregler vil føles som en alvorlig urettferdighet for den rammede anbyder, vil en manglende etterfølgelse av de vanlige regler kunne føre til at anbyderne spekulerer i å gjøre sine anbud uklare, idet de forutsetter at de vil få adgang til etter anbudsåpningen, og således etter at de er kjent med de øvrige anbud, å forhandle seg frem til resultater som på ingen måte fremgår eksakt av det inngitte anbud. Foruten at en slik utglidning vil gjøre anbudskonkurranser illusoriske, vil det oppstå en meget betydelig fare for at det ved den endelige avgjørelse fra byggherrens side blir lagt vekt på usaklige forhold som vil kunne redusere den sikkerhet man har for å unngå kameraderi eller korrupsjon.»

I tilknytning til dette uttalte jeg i brev av 7. oktober 1977 til fylkesmannen:

«Etter fylkesbyggesjefens beregning og vurdering lå anbudet fra A kr. 37 124,— lavere enn anbudet fra B, når verdien av forholdene er tatt med. Fylkesutvalgets flertall har imidlertid bygd på at B's anbud ligger ca. kr. 2 000 000,— lavere enn A's. Jeg forstår det slik at flertallet derved har sett bort fra de forbehold B tok i anbudet. Jeg forstår det videre slik at flertallet mente dette kunne gjøres fordi flertallet samtidig satte som forutsetning for kontraktsforhandlinger med B at de nevnte forbehold måtte frafalles av B.

Etter denne forståelse kan det spørres om byggherren har anledning til å gå til nærmere kontraktsforhandlinger med en av anbyderne med oppstilte forutsetninger for forhandlingene som i realiteten opphever forbehold i anbudet, og derved setter den for kontraktsforhandlingene utvalgte anbyder i en bedre konkurransemessig situasjon enn han ellers ville ha vært. — Det bes om fylkesmannens og fylkesutvalgets uttalelse til dette. Jeg viser i denne forbindelse til det som er uttalt i NOU 1975:9 s. 34 annen sp.:

«Leverandørene skal såvidt mulig behandles likt. Forholdene må legges til rette slik at flest mulig av de potensielle leverandører får anledning til å konkurrere om leveransen på samme grunnlag, og at leverandørene gis likeverdige forutsetninger for å få sitt anbud antatt.»

Fylkesrådmannen anførte til dette brev av 1. november 1977 til fylkesutvalget:

«Det er helt vanlig i fylkeskommunen at anbudsvalg blir foretatt med den uttrykkelige forutsetning at kontraktsforhandlingene fører til tilfredsstillende resultat. Fylkesrådmannen antar at det etter vanlige anbudsprinsipper ikke er noe i veien for at den nevnte forutsetning blir utdypet ved presisering av en del vilkår som i alle tilfelle må innfris for at resultatet av kontraktsforhandlingene kan anses som tilfredsstillende. Fylkesrådmannen kan ikke se at noen annen anbyder kan ha grunn til å klage over at fylkesutvalget satte visse vilkår for kontraktsforhandlingene med B.

De 6 vilkår som fylkesutvalget har satt, gjelder alle slike forhold som det er vanlig å avklare under kontraktsforhandlinger.

— — — Byggherrens behandling av anbudene i det foreliggende tilfelle har (ikke) satt B i en bedre konkurransemessig situasjon enn denne anbyderen allerede var i — — —.»

Fylkesutvalget uttalte 22. november 1977:

«For å få anbudene sammenliknbare var det nødvendig å få tallfestet de forbehold som var tatt, og på grunnlag av det materiale som fylkesbyggesjefen la fram, stemte mindretallet for antagelse av fylkesmannens innstilling som gikk ut på å godta anbudet til A.

Mindretallet fant ikke å kunne godta de forutsetninger som flertallet tok i punktene 1—6, slik de ble stilt opp, idet mindretallet fant at dette innebar at B ble gitt anledning til å endre sine priser/vilkår etter anbudsåpningen.

Flertallet fant her at begge de laveste anbydere hadde forbehold som vanskelig lot seg tallfeste og sammenligne.

Flertallet fant det derfor riktig å sette opp forutsetninger i 6 punkter overfor B. De samme forutsetninger i pkt. 1, 3, 4 og 5 ble også gjort gjeldende for A. Etter flertallets oppfatning innebar disse forutsetninger ingen anledning for noen av de aktuelle firma til å endre sine priser, men skapte et klart grunnlag for sammenligning mellom anbudene.»

A fremholdt til dette i brev av 27. januar 1978 at det syntes «meningsløst når Fylkesutvalgets flertall nå uttaler at «De samme forutsetninger i pkt. 1, 3, 4 og 5 ble også gjort gjeldende for A», og at det faktiske forhold var «at det ikke på noe tidspunkt hadde foreligget noen uklarhet forsåvidt angår det anbud som var inngitt av A».

I min avsluttende uttalelse bemerket jeg:

«Når det gjelder B's tre forbehold, viser jeg til det som er uttalt under avsnitt 1. Det er på det rene at anbudene fra B og A ved anbudsåpning inneholdt samme forbehold om lønns- og prisstigning. Da de to anbyderne ble foreholdt fylkeskommunens syn, frafalt A betingelsesløst forbeholdet, mens B tok forbehold om et risikotillegg, av fylkesbyggesjefen verdsett til kr. 540 000,—. A's anbud inneholdt ikke forbehold tilsvarende de B hadde for dagmulkten og påslagsprosenten, og under saksforberedelsen i fylkeskommunen fram til anbudsvalget er ikke andre forbehold fra A trukket fram ved vurderingen av anbudssummene. Fylkesbyggesjefen har således vurdert

verdien av A's «omdiskuterte forbehold» til kr. 0,—, jfr. hans brev av 11. mars 1977 til fylkesmannen. — — —

I anbudsgrunnlaget, de spesielle anbudsregler, er fastsatt:

«Byggherren forbeholder seg rett til å anta hvilket som helst av anbudene, eller forkaste samtlige.»

Forskriftene for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten § 8 første — tredje ledd lyder:

«Det anbud eller tilbud skal velges som anses mest fordelaktig for staten.

Ved vurderingen tas hensyn til pris, kvalitet, leveringstid, drifts- og vedlikeholdskostnader m. v.

Det skal legges vekt på at den entreprenør som velges har det faglige, tekniske og økonomiske grunnlag som er nødvendig for oppfylling av kontrakten.»

Jeg legger til grunn at de prinsipper som er uttrykt i forskriftenes § 8 første—tredje ledd, fastsatte rammene for fylkesutvalgets valg av anbyder.

Jeg legger videre til grunn at både flertallet og mindretallet har tilstrebet å finne fram til det laveste anbud. Flertallet har ansett anbudet fra B å ligge lavest, mens mindretallet kom til at anbudet fra A var lavest. Det er således en klar uenighet mellom flertallet og mindretallet om hvilket anbud som skulle anses som lavest.

For å finne fram til laveste anbud måtte det bygges på inngitte anbud med innhentede tilleggsopplysninger, slik at anbudene kunne bli sammenliknbare. Den oppstilling og beregning som fylkesbyggesjefen foretok i brevet av 11. mars 1977 til fylkesmannen, var således nødvendig. Fylkesbyggesjefen kom etter dette til at anbudet fra A var kr. 37 124,— lavere enn anbudet fra B.

Ut fra prinsippet om at anbyderne skal «gis likeverdige forutsetninger for å få sitt anbud antatt» (jfr. sitatet foran fra NOU 1975:9 s. 34 annen sp.), må det klarligvis være de sammenliknbare anbudssummer som skal danne basis for anbudsvalget. Stiller byggherren opp vilkår for valget av et bestemt anbud, forutsetninger for kontraktsinngåelse, som i realiteten reduserer sammenliknbar anbudssum, forrykkes konkurranseforholdet. — Etter mitt syn var det dette som skjedde i denne saken. Ut fra de sammenliknbare anbudssummer var anbudet fra A lavest. De forutsetninger fylkesutvalgets flertall fastsatte for valget av B, medførte at dette selskaps sammenliknbare anbudssum ble redusert med kr. 2 040 000,—. Fylkesutvalgets flertall har 22. november 1977 til ombudsmannen uttalt at de oppstilte forutsetninger, som delvis også ble gjort gjeldende dersom A skulle få anbudet, «skapte et klart grunnlag for sammenligning mellom anbudene». — Etter min mening er dette ikke holdbart. Jeg viser til at tre av disse forutsetningene utelukkende refererer seg til de tre forbeholdene som B hadde tatt og som ble tallfestet til kr. 2 040 000,—. Som nevnt hadde ikke A tilsvarende forbehold.

Jeg er etter dette ikke enig med fylkesutvalgets flertall i at B hadde det laveste anbudet, og antar at det grunnlag fylkesutvalget

har bygd dette resultat på, er i strid med likebehandlingsprinsippet i anbudssaker.

Dersom det ses bort fra de oppstilte forutsetningene for anbudssvalget, var forskjellen i sammenlignbare anbudssummer på kr. 37 124 i favør av A. I forhold til anbudssummene, som lå nær kr. 30 000 000,—, var dette beskjedent. Valget av anbud måtte imidlertid også bero på vurdering av de to anbydernes kvalifikasjoner m. v. Det var da både nærliggende og riktig at fylkesbyggesjefen, fylkesmannen og så vidt skjønnes også fylkesutvalgets mindretall, la en ikke ubetydelig vekt på at det arbeid A til da hadde utført på byggeplassen i l. entrepriser, var tilfredsstillende, og videre på selskapets erfaring fra andre kompliserte sykehusprosjekter og administrering av side-entrepriser, jfr. de vurderingsmomenter som er kommet til uttrykk i § 8 i forskriftene.

Jeg er således enig med fylkesbyggesjefen, som for øvrig måtte anses å ha den største faglige innsikt på dette området, fylkesmannen og fylkesutvalgets mindretall i at A totalt sett hadde inngitt det gunstigste anbudet. Fylkesutvalgets flertallsvedtak om å velge anbudet fra B var etter min mening en forbigående av A som må kritiseres.»

69.

Sammenslåing av kommunale elverk — oppfyllelse av avtale om strømfremføring.
(Sak 1265/76.)

Landkommunen X ble fra 1. januar 1974 slått sammen med bykommunen Y. Samtidig ble X kommunale elverk slått sammen med/opptatt i Y kommunale elverk. — Eiere av hytter i tidligere X kommune klaget 3. desember 1976 til ombudsmannen over at Y kommunale elverk gikk fra avtale om strømfremføring som de i 1973 hadde inngått med X elverk.

Styret i X kommunale elverk behandlet 8. januar 1973 søknad om fremføring av strøm til hyttene og besluttet:

«På betingelse av at hytteeierne (17 i alt) yter et anleggsbidrag — hver på kr. 400,— — og ordner med fri grunnavståelse for linjene, vil søknaden bli imøtekommet.»

Hytteeierne fikk underretning om vedtaket. — I brev av 19. september 1973 til grunneierne skisserte elverket planlagt linjetrasé og ba om at grunnavståelsen ble ordnet. Erklæring om avståelse av fri grunn til kraftforsyningen ble senere gitt.

Etter kommune- og elverk-sammenslåingen i 1974 gjorde hytteeierne henvendelser til Y kommunale elverk og påberopte fremføringsavtalen med X kommunale elverk. Styret i Y kommunale elverk besluttet 1. september 1976:

«Hyttestrøm.

Hytteeierne tilskrives med tilbud om at Elverket er villig til å føre fram strøm til hyttene, mot at hytteeierne på sin side sier seg villig til å betale utbyggingskostnaden, som er beregnet til ca. kr. 110 000,—.»

Y kommunale elverk ga 25. mars 1977 slik uttalelse til ombudsmannen:

«En har ikke funnet at det foreligger vedtak i forbindelse med kommunesammenslutningen som har betydning for denne sak.

En vil imidlertid fremholde at Elverkets styre under behandlingen av saken i møte den 1.9.1976 fant at det vedtak X kommunale elverk hadde gjort den 8.1.73, måtte bygge på sviktende premisser. Kostnaden kr. 400,— pr. hytte var helt urealistisk, noe de nye omkostningsberegninger i 1976 klart viser.

Ved å gjennomføre vedtaket av 8.1.73, ville en forfordele disse få hytteeiere i forhold til andre hytteeiere som ikke har strøm og som må betale de reelle kostnader ved eventuell fremføring. En ville også velte omkostninger ved å skaffe strøm til en del fritidshus over på den øvrige abonnentmasse, noe en fant lite rimelig.

Ut fra dette vil en tillate seg å mene at styrets vedtak, alle forhold tatt i betraktning, er det som vil medføre de minste urimeligheter.»

Styret i elverket behandlet saken i møte 18. oktober 1977 og traff følgende vedtak:

«Elverkets styre har ikke følt seg ubundet av vedtak 8. januar 1973 for såvidt angår å føre fram strøm til hytteeierne. Det er anleggsbidragets størrelse en ikke kan finne seg bundet av.

Kostnadsvurderingen synes å være foretatt på andre premisser enn dekning av den fulle anleggskostnad, og Elverkets styre fastholder at det må betales et betydelig anleggsbidrag for å føre fram strøm til hyttene.

Elverkets styre kan derfor ikke se at det kan tilføre andre opplysninger i saken.»

I avsluttende brev 6. desember 1977 til Y kommunale elverk uttalte jeg:

«Jeg finner å måtte legge til grunn at det i 1973 ble inngått bindende avtale mellom X kommunale elverk og hytteeierne om fremføring av strøm til hyttene, herunder om størrelsen av fremføringsbidraget. Da det under behandlingen for ombudsmannen ikke er fremkommet holdepunkter for det motsatte, må jeg legge til grunn at Y kommunale elverk ved elverk-sammenslåingen i 1974 overtok X kommunale elverks forpliktelser etter avtalen. Elverket har ikke lagt fram noe holdbart juridisk grunnlag for å gå fra avtalen for så vidt gjelder fremføringsbidragets størrelse. — At elverket finner at vedtaket av 8. januar 1973 bygde på uriktige premisser med hensyn til kostnadene ved strømfremføringen eller bygde på andre prinsipper om bidragsberegning enn man i dag ville følge, kan etter min mening ikke føre til at elverket blir løst fra avtalen. Heller ikke de opplysninger som er gitt om at oppfyllelse vil føre til tap for elverket og at dette tap vil måtte bæres av den samlede abonnentmasse, kan være tilstrekkelige til at elverket blir fri sine forpliktelser etter vedtaket fra 1973.»

Jeg ba om å bli holdt underrettet om hva elverket foretok i sakens anledning.

Styret i Y kommunale elverk besluttet i møte 30. mai 1978:

«Elverkets styre har registrert at Stortingets ombudsmann for forvaltningen har gitt hytteeierne medhold i at Y Elverk er forpliktet til å gjennomføre vedtak i tidligere X kraftforsyning, om fremføring av strøm til hyttene mot et anleggsbidrag på kr. 400,— pr. hytte.»

I brev av 5. juni 1978 til ombudsmannen viste elverket til styrevedtaket av 30. mai 1978 og uttalte:

«Arbeidssituasjonen ved Elverket er meget vanskelig på grunn av mangel på tilstrekkelig antall kvalifisert arbeidskraft. Det er derfor ikke mulig å tidfeste gjennomføring av oppdraget.»

70.

Betaling for skogplanting utan grunneigarens vitande.
(Sak 156/78.)

Ein gardbrukar (A) klaga 27. januar 1978 til ombudsmannen over rekning for utgifter i samband med at skogreisingsfolket i kommunen hadde planta skog i A's utmarksområde. Kravet vart først sett fram av skogreisingsleiaren i kommunen. A tok saka opp med formannskapet som opprettheldt kravet. — I klaga til ombudsmannen hevda A at plantinga var skjedd utan hans vitande og vilje. Etter avtale med skogreisingsfolket skulle A sjølv plante skogen. Det var imedan ikkje sett nokon tidsfrist for dette. A hevda at dersom det hadde vore sett frist, ville han sjølv ha utført plantinga innan rimeleg tid.

Eg skreiv 28. februar 1978 til formannskapet:

«I saksførelegget for formannskapet heiter det:

«I si fråsegn til skrive seier skogreisingsleiaren at det feltet som er tilplanta vart rydja av skogreisninga etter avtale med grunneigaren i 1975 og han skulle planta sjølv våren 1976.

Då dette ikkje vart gjort og det heller ikkje vart tinga planter til feltet i 1977, vart feltet tilplanta av skogreisninga for at ikkje statsilskotet til rydjinga skulle verta kraven attende.»

Ein skjønner dette slik at det vart gjeve statsilskot til rydjinga og at det kunne verte spørsmål om at statsilskotet måtte betalast attende, dersom feltet ikkje vart tilplanta innan ei viss tid. Ein ber opplyst om det var kommunen eller A som hadde teke imot statsilskotet.

I alle høve burde A, som formannskapet seier, vore kontakta om saka, slik at han sjølv vart gjeve høve til å plante til feltet. Ikkje minst burde det vore gjort når A i brev hadde sagt frå at han ikkje ønskte hjelp frå kommunen. Dersom det er så at arbeidet er gjort utan varsel til A og utan avtale med han, kan

ein spørje kva heimel kommunen har til å krevje vederlag hos A.»

Frå kommunen vart opplyst at utgiftene for rydjinga vart forskotterte av skogreisninga og deretter delt med 65 prosent på staten, 20 prosent på kommunen og 15 prosent på grunneigaren. Statsilskotet vart difor utbetalt til skogreisninga.

I avsluttande brev 7. april 1978 til formannskapet uttalte eg:

«Skogreisingsleiaren hevdar at det i samband med rydjinga av plantefeltet i 1975 var meininga at A sjølv skulle foreta planting i 1976. — A skriv i klaga 27. januar 1978 til ombudsmannen også at plantinga skulle utførast av han, men utan at det vart avtala nokon tidsfrist for arbeidet. Han hevdar at han i motsatt fall ville ha innretta seg på det og planta i rimeleg tid.

Skogreisingsleiaren har ikkje lagt fram noko skriftleg som godtgjer at A hadde plikt til å utføre arbeidet i 1976 eller våren 1977. Det er heller ikkje lagt fram noko om at A er gjort kjend med ein tidsfrist som vilkår for statsilskotet. Eg kan vanskeleg sjå at det er grunnlag for kravet om at A skal dekke utgiftene med den utførte plantinga.

Eg vil for øvrig merke at skogoppsynet, etter det som ligg føre, ikkje har handsama spørsmålet om å påby A å utføre planting etter lov av 21. mai 1965 om skogproduksjon og skogvern. Nokon frist etter loven kan såleis heller ikkje ha starta. Skogreisingsleiaren har ikkje myndighet etter loven til å gi påbod om planting eller til å utføre planting for eigarens rekning.

Eg må be formannskapet handsame A's søknad om å frafalle kravet på nytt. Kravet bør etter mi meining, etter dei opplysningar som ligg føre, frafallast for så vidt gjeld dei utgifter A ville ha vore spart for dersom han hadde utført arbeidet sjølv.»

Ombudsmannen vart seinare underretta om at skogreisingsleiaren hadde betalt rekninga for skogplantinga.

71.

Båndtvang etter bufeloven for hele året i hele kommunen.
(Sak 1034/77.)

Norges Jeger- og Fiskerforbund klaget 17. august 1977 til ombudsmannen over Landbruksdepartementets stadfesting av vedtak om båndtvang i en vestlandskommune.

Lov av 9. juli 1926 (nr. 4) om ansvar for skade på bufe ved hund m. v. (bufeloven) § 3 annet ledd første punktum lyder:

«Kommunestyret eller fylkestinget kan med vedkommende departements approbasjon bestemme, at enhver eier eller besidder av hund i kommunen eller fylket eller deler av kommunen eller fylket skal holde hunden i bånd eller forsvarlig innestengt eller inngjerdet i den tid bufe beiter.»

Ved vedtak 1. juli 1976, stadfestet av departementet 18. august 1976, ble innført båndtvang for hele året i hele kommunen. Forskriftene unntok bare gjeterhunder under visse nærmere fastsatte vilkår.

Jeger- og fiskerforbundet hevdet at forskriftene ved å gjelde hele kommunen og for hele året gikk ut over hjemmelsgrunnlaget i bufeloven § 3 annet ledd første punktum. I klagen til ombudsmannen fremholdt forbundet:

«— — — Det foregår ikke helårsbeite i kommunen som for en stor del består av høytliggende fjellområder der sauene blir tatt hjem i slutten av september. På forespørsel fra oss har herredsagronomen opplyst at i milde vintre med lite snø, kan sauene være en del ute på brukene langs fjorden. Dette foregår etter våre informasjoner i svært beskjeden utstrekning, og kan neppe karakteriseres som beiting i relasjon til bufeloven. I alle tilfeller vil det bare bli tale om en liten del av kommunen og med års mellomrom. — — —»

Om bruk av båndtvangsbestemmelser anførte forbundet i en senere henvendelse til ombudsmannen:

«— — — Store deler av kommunens utmarksarealer utgjøres av høyfjell som går opp i over 1000 m. o. h., og i disse områdene vil ikke bufe kunne overleve vinteren ute i det hele tatt. — — —»

Det er vanskelig for oss å forstå at bufeloven av 1926 kan gi hjemmel for helårs båndtvang i dette og lignende tilfeller. Vi har stor forståelse for båndtvangsbestemmelser i områder hvor det beiter bufe, men kan ikke akseptere at båndtvangen blir gjort gjeldende utover den tid bufe beiter. Slike bestemmelser hindrer annen lovlig virksomhet (jakt med hund, trening av hund osv.), og blir ikke forstått. Resultatet kan bli at respekten for båndtvangsbestemmelsene generelt blir svekket. Dette er ingen tjent med.»

Departementet hadde uttalt i brev av 10. desember 1976 til forbundet:

«Departementet er enig i at det er uttrykket «i den tid bufe beiter» som er avgjørende for hvilket tidsrom av året det er hjemmel til å fastsette båndtvang for hund. Det vil særlig være de klimatiske forhold såsom snømengde og temperatur, som vil sette begrensninger for hvor lenge en kan la bufe beite i en kommune. På den andre side er det også på det rene at i en rekke kommuner særlig på Vestlandet, ligger forholdene godt til rette for at bufe kan beite ute hele året.

De kommunene hvor det er ensartete klimatiske forhold, byr ikke på noen spesielle problemer i relasjon til de spørsmål De tar opp.

Når det derimot gjelder kommuner hvor de klimatiske forhold varierer, særlig p. g. a. stor høydeforskjell mellom de ulike delene av kommunen vil en få problemer ved fastsettelsen av beitetidens lengde.

Departementet har lagt utslagsgivende vekt på å se hver enkelt kommune som en helhet medmindre kommunen selv av helt spesielle årsaker foreslår en annen ordning. En naturlig konsekvens har da vært at det er de deler av kommunen hvor beitingen foregår lengst, eventuelt hele året, som vil få avgjørende betydning for båndtvangens varighet, men beitingen må ha et visst omfang.

Dette vil for enkelte kommuners vedkommende føre til at det er båndtvang i deler av kommunen hvor det ikke lenger er bufe på beite. Hensynet til å få enkle, likelydende og lett praktiserbare båndtvangsregler innen hver enkelt kommune, er tillagt utslagsgivende betydning i denne sammenheng. Det er også et sentralt poeng at dersom en godtar ulike båndtvangsbestemmelser innen hver enkelt kommune, så vil det meget lett kunne skje at hunder som slippes løs i områder hvor det ikke lenger er bufe på beite, kommer over i beiteområder og påfører bufeet skade.»

Departementet fremholdt i brev 25. november 1977 til ombudsmannen:

«Hva ordlyden av bufelovens § 3.2.1 angår er formuleringen relativt åpen. For å innføre båndtvang er det en klar betingelse at bufe beiter. Imidlertid kan en ikke lese ut av bestemmelsen at bufe må beite i ethvert område innen kommunen hvor båndtvangen skal gjelde. Båndtvang er også nødvendig i de tilstøtende områder dersom ikke båndtvangsbestemmelsene skal bli helt illusorisk. Nødvendighetsvurderinger skal ifølge forarbeidene legges til grunn ved innføring av båndtvang. En slik vurdering vil tilsi at et friområde må ha en geografisk avskjerming eller naturlig avgrensning mot beiteområdet. At slike områder også må være av en viss størrelse gir seg selv.

Departementet har derfor praktisert at hovedregelen for kommunale båndtvangsvedtekter presumptivt skal gjelde hele kommunen, mens fritaksregelen er subsidiær.

— — — Angående nødvendighet og erfaring anser departementet dette som et skjønns-spørsmål som først og fremst må vurderes av lokale myndigheter. Før kommunestyret fattet vedtak var det innhentet uttalelse fra Vilt-nemnda og Saucalslaget. Verken under behandling og vedtak i kommunestyret eller i uttalelser fra fylkesmannen og fylkesland-bruksstyret er det framkommet argumenter mot helårig båndtvang. Departementet anser derfor saken tilstrekkelig opplyst for stadfestelse.

Generelt kan sies at departementet har fulgt den linje at kommunene skal ha en relativt selvstendig stilling som antydte i forarbeidene. Vesentlig for departementet er også at en kommune forventes å kjenne forholdene i kommunen bedre enn departementet. En legger av denne grunn stor vekt på kommunens vedtak i slike lokale saker som båndtvang-sakene er.»

På det tidspunkt kommunestyrets vedtak om båndtvang forelå for departementet til stadfesting, var det ikke kommet fram argumenter mot helårig båndtvang i hele kommunen.

Slik saken lå an ved departementets behandling i 1976, kunne det etter mitt syn ikke reises innvendinger mot at departementet stadfestet kommunestyrets vedtak av 1. juli 1976.

I avsluttende brev av 10. august 1978 til departementet uttalte jeg videre:

«Etter stadfestingen har imidlertid Norges Jeger- og Fiskerforbund kommet med opplysninger om at store deler av kommunens utmarksarealer utgjøres av høyfjell, der det i det hele ikke er tale om beiting av bufe vinterstid. Disse opplysninger skaper tvil om det er hjemmel i bufeloven for å opprettholde båndtvang i hele kommunen for hele året. Bufeloven § 3 annet ledd første punktum gir hjemmel til å innføre båndtvang «i den tid bufe beiter». Slik bestemmelse kan gjelde hele kommunen eller deler av denne, eventuelt hele fylket eller deler av dette.

Om bakgrunnen for bestemmelsen uttales i Ot. prp. nr. 61 (1925) s. 3—4:

«Heiekomitéens forslag går ut på, at en eier eller besiddet av hund skal ha den plikt å sørge for, at hunden til alle tider holdes i bånd eller innelukket. Det antas imidlertid å være tilstrekkelig for øiemedet å påby at hunden skal holdes i bånd eller forsvarlig innestengt eller inngjerdet i den tid bufe beiter.

Heiekomitéen vil ha lovfestet påbudet om å holde hundene i bånd til å gjelde for det hele land. Landbruksrådet antyder derimot, at det bør overlates herredsstyret i tilfelle å benytte en slik bestemmelse.

Da bestemmelsen i sig selv er meget streng og i mange herreder eller deler av herreder kan komme til å virke urimelig, er departementet enig med landbruksrådet i, at lovbestemmelsen bør formes således, at der kun blir adgang for herredsstyrene til å gjennomføre påbudet i de herreder eller deler av herredene, hvor det finnes nødvendig å ha det. Det er departementets forutsetning, at denne adgang ikke benyttes, med mindre erfaring har vist at det er påkrevet å gå så strengt til verks. Av denne grunn foreslås også, at beslutningen skal undergis departementets approbasjon.

Selv om et herredsstyre benytter sig av den adgang som loven gir til å påby at alle hunder skal holdes i bånd, vil der imidlertid ofte kunne være liten hjelp i det, hvis hundeplogen i naboherreder og nærliggende byer er særlig generende og hunder derfra kan streife om. Departementet har derfor funnet det nødvendig å foreslå, at fylkestinget kan treffe lignende bestemmelse for fylket eller deler av fylket, — — —»

Kompetansen til å gi forskrift om båndtvang rekker ikke lenger enn det som er nødvendig ut fra hensynet til beitinge bufe. De siterte uttalelsene i lovforarbeidene trekker i retning av at det bør stilles krav med hensyn til graden av nødvendighet.

Slik saken nå står, må det etter mitt syn være grunn for departementet til å sende saken tilbake til kommunen for ny vurdering av spørsmålet om nødvendigheten av å opprettholde helårsbåndtvang i hele kommunen. Det er intet i saken som viser at spørsmålet

om å ha forskjellige regler i ulike deler av kommunen har vært overveid ved kommunens behandling av båndtvangsspørsmålet. Som departementet anfører vil de kommunale instanser ha det beste grunnlag for å vurdere om den faktiske beitesituasjon er slik at en oppdeling av kommunen er nødvendig i båndtvangsbestemmelsene.»

Formannskapet behandlet båndtvangsaken på nytt 26. september 1978, men fant ikke at det var grunn til endring av tidligere vedtak. I tilknytning til klagerens beskrivelse av kommunens fjellområder uttalte formannskapet:

«— — — Rettnok er det mykje fjellvidder i kommunen, men det er berre nokre toppar som delvis ligg i kommunen, delvis på grensa til andre kommunar, som ligg høgare enn 1000 m. o. h. og dei utgjer ikkje serleg mange kvadratmeter.

Elles kan ein seia at utmarksområda finst frå stranda av — — —fjorden og opp til 7—800 m. o. h. med ein stor del i mellom 200 og 500 m. o. h.

Differansierte båndtvang er det knapt grunnlag for å innføre i og med at det ikkje finst naturlege stengsler frå det eine til det andre område av kommunen.»

Også Landbruksdepartementet fastholdt sitt tidligere standpunkt.

72.

Arealvilkår for kraftfôrrabatt — grunnlag for dispensasjonsnektelse.
(Sak 1537/77.)

A klaget 12. desember 1977 til ombudsmanden over avslag på søknad om kraftfôrrabatt.

Søknaden ble første gang avslått av landbruksselskapet 5. mai 1975. Landbruksselskapet fastholdt avslaget 9. juli 1976 og uttalte:

«Landbruksselskapet har nå vurdert søknaden om dispensasjon frå gjeldande regelverk på ny, men ein finn ikkje at tilhøva i verksemda er slik at dispensasjon bør gjevast. Rett nok har De all inntekt frå hønsehaldet, men med ein eggproduksjon på om lag 13 000 høner, meiner landbruksselskapet at rasjonaliseringsføremonene ein oppnår ved drift i så stor målestokk, overstig verdien av gjeldande kraftfôrrabatt som kan tildelast ved dispensasjon — kr. 16 000.

Landbruksselskapet vil elles peika på at omsetnaden ved hønseriet ligg på opp mot kr. 900 000,—. Etter vår vurdering kan ikkje eit tilskot på kr. 16 000 vera avgjerande for økonomien i ei så stor verksemd.

Etter dette finn landbruksselskapet det rett å halda fast på vår tidlegare avgjerd i saka — jfr. brev dagsett 5.5.1975. Ein har ved vurderinga vore merksam på fråsegna frå Egglaget og jordstyret si tilråding av dispensasjon. Like eins har ein merka seg at det er relativt stor gjeld knytta til verksemda. Denne er likevel ikkje større enn verdien av anlegget — jfr. vedlagde næringsoppgåver.

Ved avgjerda er det i tillegg til dei momenta

ein har peika på ovanfor og lagt vekt på at landbruksselskapet tidlegare har nekta å gi kraftförrabatt til fleire liknande anlegg med mindre enn 10 dekar jordbruksareal i same regionen. For å få ei konsekvent og lik behandling av like anlegg i relasjon til kraftförrabattordninga, kan landbruksselskapet ikkje gi dispensasjon i dette høve.»

I klageavgjørelse 14. februar 1977 sa Landbruksdepartementet seg enig i landbruksselskapets begrunnelse for avslaget.

Landbruksdepartementet har i samråd med Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag i samsvar med jordbruksavtalen for 1. juli 1976—30. juni 1978 gitt Forskrifter for kraftförrabattordningen. Forskriftenes avsnitt II nr. 1 og 6 lyder:

- «1. Kraftförrabatt kan etter søknad tildeles brukere av bruk med minst 10 da jordbruksareal og som ellers fyller de vilkår som er fastsatt i disse forskrifter.
6. Landbruksselskapet kan dispensere fra den nedre arealgrense og tildele kraftförrabatt til husdyrholdere på bruk under 10 da dersom inntekten fra bruket utgjör en vesentlig del av søkerens næringsgrunnlag og husdyrholdet var etablert før 1. juli 1974. Kraftförrabatten beregnes etter satsene for bruk 10—75 da og kan maksimalt tildeles det dyretall søkeren hadde 1. august 1974, dog ikke utover 32 tonn pr. år. Dispensasjonen gjøres gjeldende så lenge de rådende inntektsforhold eksisterer, dog ikke utover tre år om gangen. I særlige tilfeller kan dispensasjonen begrenses til en avviklingstid på tre år. Landbruksselskapet kan også tildele kraftförrabatt til arbeidsuføre som er henvist til husdyrhold som næring.»

I klagen pekte A på at de uttrykkelige vilkår for dispensasjon i forskriftenes avsnitt II nr. 6 (med hensyn til næringsgrunnlag og etableringstidspunkt) var oppfylt i hans tilfelle, og anførte videre at dispensasjonsnektelsen bygde på vurderinger av «produksjonsomfang og distriktshensyn», vurderinger som han mente var utenforliggende i forhold til dispensasjonsspørsmålet. A uttalte: «— — — har en først 10 da jordbruksareal, får alle kraftförrabatt (avhengig av bruksstørrelse og buskapsstørrelse) fullstendig uavhengig av både distriktshensyn og produksjonsomfang.»

Landbruksdepartementet fremholdt i brev av 9. mars 1978 til ombudsmannen:

«Det er riktig at etter gjeldende bestemmelser blir kraftförrabatt tilstått brukere av bruk med minst 10 dekar jordbruksareal uansett dyreholdets størrelse. Kraftförrabatten er likevel avgrenset til de første 2 000 dyr i en besetning.

Kraftförrabatt tilstås ikke til brukere av bruk under 10 dekar jordbruksareal. Unntaksvís dispenserer vi fra nedre arealgrense og innvilger kraftförrabatt til hönseholdere med

mindre enn 10 dekar jordbruksareal, men kraftförrabatten blir i slike tilfelle avgrenset til 1 000 höns. Forutsetningen for dispensasjon er at hönseholdet er etablert før 1. juli 1974.

Ved vurderingen av dispensasjonssöknader av denne kategori legges det vesentlig vekt på den inntektsmessige betydning hönseholdet har for brukeren og hans familie, og i hvilken grad kraftförrabatten influerer på lønnsomheten. Videre legges det vekt på søkerens alminnelige økonomiske situasjon, hans helsemessige tilstand, andre arbeidsmuligheter på stedet osv.

Tidligere ble dispensasjoner fra arealgrensen vesentlig innvilget yrkesvalghemmede og andre i spesielle situasjoner. Kraftförrabatten utgjorde den gang mindre belöp. Fra og med jordbruksavtalen for avtaleperioden 1974/76 ble kraftförrabatten öket ganske vesentlig. Etter någjeldende forskrifter utgjör kraftförrabatten kr 19 000,— pr år beregnet på grunnlag av 1 000 höns i bruksgruppen 10—75 dekar. Det er den samme sats som blir brukt for bruk under 10 dekar når det blir innvilget dispensasjon fra nedre arealgrense. Kraftförrabatt av denne størrelse er helt avgjørende for lønnsomheten av hönsehold med besetninger opptil 1 000 dyr. Omleggingen av kraftförrabatten fra 1. juli 1974 ville få temmelig urimelig virkning for endel som hadde drevet med hönsehold av forholdsvis beskjedent omfang som del av sin levevei. Dette er bakgrunnen for at det ble åpnet adgang til dispensasjon nettopp for denne gruppen og med avgrensning til 1 000 dyr.

Helt anderledes stiller det seg med hönsehold av den størrelsesorden som A driver. Med et hönsehold på ca. 7 700 dyr og en bruttoomsetning av størrelsesordenen kr 900 000,— betyr kraftförrabatten mindre. Det kan neppe hevdes at kr 19 000,— i kraftförrabatt er avgjørende for nettoutbytte av hönsehold av et slikt omfang. Omleggingen og ökningen av kraftförrabatten til besetninger av et rimelig omfang hadde nettopp som mål å motvirke hönsehold av den størrelse som A driver. Med det samme mål for öye vedtok Stortinget «Lov om regulering av ervervsmessig husdyrhold» av 13. juni 1975. Etter de forskrifter Landbruksdepartementet har fastsatt med hjemmel i loven kreves det samtykke fra departementet for etablering eller utvidelse av anlegg for eggproduksjon utover 2 000 höner. Etter de retningslinjer Landbruksdepartementet følger regnes dette antall nærmest som maksimum slik at det skal sterk økonomisk og sosial begrunnelse til for å fravike grensene.

På denne bakgrunn ville en dispensasjon for A fra arealgrensen være urimelig. — — —»

I avsluttende uttalelse 7. september 1978 uttalte jeg:

«Regelen i forskriftenes avsnitt II nr. 6 inneholder absolutte vilkår for at dispensasjon kan komme på tale, vilkår knyttet til næringsgrunnlag og etableringstidspunkt. Hvor disse vilkår er oppfylt, vil den etterfølgende dispensasjonsvurdering måtte bero på skjönner hvor også andre hensyn kan trekkes inn. Rammen for vurderingen vil være de hensyn som ligger bak kraftförrabattordningen generelt, og regelen om arealgrense spesielt.

Som det fremgår av departementets brev av 9. mars 1978 til ombudsmannen, legges det ved vurderinger av dispensasjonssøknader vekt på:

1. Den inntektsmessige betydning hønseholdet har for brukeren og i hvilken grad rabatten influerer på lønnsomheten.

Jeg er enig i at det etter forskriftene må kunne legges vekt på disse forhold ved vurderingen av dispensasjonssøknaden, men jeg kan vanskelig se at dette i denne konkrete saken skulle begrunne et avslag. Søkeren har hele sin inntekt fra hønseholdet, og det kan heller ikke sies at rabatten har liten betydning for lønnsomheten. Departementet har anført at med en omsetning på ca. kr. 900 000,— kan ikke en rabatt på kr. 19 000,— være avgjørende for nettoutbyttet. Det må imidlertid etter min mening være riktig å se rabatten i forhold til søkerens nettoinntekt som ifølge de fremlagte selvangivelser har variert mellom ca. kr. 39 000,— og kr. 55 000,— i årene 1974—1976.

2. Søkerens helsemessige situasjon, andre arbeidsmuligheter på stedet.

Jeg finner det høyst tvilsomt om de hensyn som ligger til grunn for rabattordningen og forskriftenes bestemmelser om dispensasjon gir grunnlag for å trekke inn slike hensyn til skade for søkeren.

3. Omleggingen av rabattordningen hadde nettopp som mål å motvirke hønsehold av den størrelse søkeren driver.

Så vidt jeg forstår er det dette moment som har vært tillagt avgjørende vekt da dispensasjonssøknaden ble avslått. Departementet anfører bl. a. at det etter forskrifter fastsatt med hjemmel i lov av 13. juni 1975 (nr. 46) kreves samtykke for utvidelse eller etablering av anlegg for mere enn 2 000 høner. På denne bakgrunn ville det etter departementets mening være urimelig å gi dispensasjon i dette tilfelle. — Som nevnt foran får brukere med mer enn 10 mål jordbruksareal kraftfôr-rabatt uten hensyn til antall høner, og det kreves heller ingen sammenheng mellom jordbruksdriften og hønseholdet. På denne bakgrunn og med den utforming dispensasjonsbestemmelsen har fått, har jeg vanskelig for å se at det kan settes som vilkår for dispensasjon fra arealgrensen at brukeren ikke har mer enn 2 000 høner.

Etter dette er dispensasjonsavslaget etter min mening tvilsomt, særlig fordi grunnlaget for avslaget er så vilkårlig (positivrettslig) som hønetalet. Jeg legger til at etter min mening bør regelverket under enhver omstendighet endres (suppleres) slik at det bedre svarer til avslagsgrunnene.»

73.

Flytransport til fjellområde i rekreasjonsøyemed for funksjonshemmet.

(Sak 368/78.)

A klaget 19. juli 1978 til ombudsmannen over fylkesmannens avslag på søknad om landingstillatelse på fjellvann med luftfartøy etter § 6 i lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag.

Bakgrunnen for saken var følgende:

A ble i begynnelsen av 1977 rammet av hjerneslag med følgende halvsidig lammelse

og tap av språkfunksjon. Han var fortsatt under opptrening da han sommeren 1978 ble invitert på en ukes fisketur til en koie ved et høyfjellsvann. A hadde tidligere vært ivrig fisker, og det ble som ledd i rehabiliteringen ansett å være av betydning å oppøve hans tidligere ferdigheter. Men særlig av psykiske grunner ville det være viktig for ham å kunne delta på turen. Dette var imidlertid ikke mulig med mindre A ble brakt og hentet med fly, og kommunen ble derfor søkt om landingstillatelse.

Søknaden ble avslått; kommunen viste til at det gikk bilveg til et annet vann i nærheten. Avslaget ble påklaget til fylkesmannen under henvisning til at A ikke ville makte å tilbakelegge stigningen fra vegen til koia.

Kommunen opplyste under klagebehandlingen for fylkesmannen følgende om praksis i dispensasjonssaker:

«Kommunen finn å kunne gje dispensasjon frå lova når det gjeld:

- flytransport i samband med offentlege granskningar, t. d. ved teljing av rein, vassdragundersøkjingar, utsetjing av fiskeyngel o. l.
- flytransport i samband med reinsjakta. Dette er noko ein vil koma attende til då det vert aktuelt. Ein finn ikkje å kunne gje dispensasjon for bruk av fly til reine ferieformål.»

Klagen førte ikke fram. I fylkesmannens klageavgjørelse 5. juli 1978 var anført:

«I rundskriv frå Miljøverndepartementet den 25. november 1977, side 3 jfr. side 5 er transport av funksjonshemma personar nemnt som eksempel på kva som kan vera særlig grunn og som kan vera grunnlag for løyve etter § 6 i lova.

Fylkesmannen har merkt seg det som er opplyst om sjukdommen til A og som gjer at han ikkje ser seg i stand til å ta seg fram til koia frå vegen.

Men sjølv om sjukdomen gjer flytransport naudsynt, om klagaren skal kunna kome inn til vatnet, kan ein etter fylkesmannens oppfatning ikkje utan vidare tillate flytransport etter § 6 berre ut frå dette. Det må og takast omsyn til kva transporten gjeld.

Til dømes vil det vera eit moment som talar for løyve om transporten har samanheng med næringsmessig utnytting av vidda eller med eit fast brukstillhøve. På den andre sida vil det vera eit moment som talar i mot å tillate flytransport om det, som i dette høvet, gjeld ein meir einskildståande og relativ kortvarig tur utan nokon klår samanheng med næringsmessig utnytting.

I § 1 i lova om motorferdsel i utmark og vassdrag heiter det:

«Formålet med denne lov er ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen.»

Denne vidda er eit av dei områda i landet der det er spesielt om å gjera å verna om naturmiljøet. Ein må difor leggja stor vekt på å avgrensa motorferdsla her. I det «samfunnsmessige helhetssyn» som lova nemner må dette omsynet vega tungt.

Etter ei samla vurdering, finn fylkesmannen at det ikkje ligg føre tilstrekkeleg grunn til å tillate flytransport i dette høvet. Ein har då særleg lagt vekt på at det, som nemnt framanfor, gjeld ein nokså einskildståande tur utan klår samanheng med næringsmessig utnytting til fast brukstilhøve.»

Paragraf 6 i loven om motorferdsel i utmark og vassdrag lyder:

«Når særlege grunner foreligger kan kommunen gi tillatelse til bruk av motorkjøretøy, motorfartøy eller luftfartøy som ellers ikke kan finne sted etter denne lov eller med hjemmel i loven.

Tillatelse etter første ledd kan gis for bestemte høve eller for bestemte tidsrom. Kommunen kan sette vilkår for tillatelsen.

Kommunens vedtak skal grunngis og kan påklages — — —.»

Jeg ba om fylkesmannens uttalelse til klagen og viste til følgende uttalelse under lovbehandlingen fra Stortingets kommunal- og miljøvernkomité (jfr. Innst. O. nr. 82 (1976—77) s. 4—5):

«Komitéen vil peke på at generelle lover og forskrifter ikke antas å kunne dekke alle de berettigede behov som kan tenkes å oppstå for bruk av motoriserte ferdselsmidler i utmark og vassdrag.

Som eksempel på slike særlege behov vil komitéen spesielt nevne befordring av funksjonshemmede og gamle for å imøtekomme disse behov for rekreasjon. Ut fra dette går også komitéen inn for at det etableres en dispensasjonsordning slik at kommunene kan gi spesiell tillatelse etter søknad når særlege grunner foreligger.»

Fylkesmannen svarte 15. september 1978:

«Som det går fram av fylkesmannens brev den 5.7.1978 har en vært oppmerksom på at transport av funksjonshemmede personer er nevnt som eksempel på hva som kan være særleg grunn og som kan være grunnlag for tillatelse etter § 6 i loven. En har i denne samanheng også hatt uttalelsen fra Stortingets kommunal- og miljøvernkomité, Innst. O. nr. 82 (1976—77), for øye.

Fylkesmannen forstår imidlertid ikke de nevnte uttalelser slik at det uten videre vurdering skal gis tillatelse etter § 6 når søkeren har en sykdom eller fysisk svekkelse som gjør at han ikke kan ta seg fram over de avstander det gjelder.

Det framgår at fylkesmannen har vurdert den aktuelle turen inn mot de sentrale deler av vidda mot de hensyn som taler for begrenset av flytrafikken her. En er kommet til at turen ikke står i en slik stilling i relasjon til uttalelsen i Miljøverndepartementets rund-

skriv — og heller ikke til uttalelsen av Stortingets kommunal- og miljøvernkomité — at det kan sies å foreligge en særleg grunn som gir grunnlag for tillatelse til flytransport etter lovens § 6.»

Fylkesmannen presiserte i brev 16. oktober 1978:

«Spørsmålet for fylkesmannen har i klagesaken vært om de særlege grunner som er påberopt var av en slik styrke i forhold til lovens formål at formannskapet i første eller fylkesmannen i annen instans burde gi dispensasjon. I dette ligger etter fylkesmannens oppfatning en konkret forvaltningsmessig skjønnsutøvelse som må utøves innen lovens ramme. — — —»

I avsluttende uttalelse 10. november 1978 bemerket jeg:

«Loven om motorferdsel i utmark og vassdrag har i § 1 følgende formålsbestemmelse:

«Formålet med denne lov er ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen.»

Etter § 3 er motorferdsel i utmark og vassdrag forbudt med mindre annet følger av loven eller vedtak med hjemmel i den. Kommunen kan imidlertid etter § 6 gi tillatelse til bruk av luftfartøy når «særlege grunner» foreligger.

I Ot. prp. nr. 45 (1976—77) og i Miljøverndepartementets rundskriv av 25. november 1977 er gitt eksempler på slike «særlege grunner», således er nevnt ervervsmessig kjøring, nødvendig transport til private hytter eller i forbindelse med jakten og transport av eldre og uføre. Som opplyst foran fremhevet Stortingets kommunal- og miljøvernkomité i Innst. O. nr. 82 (1976—77) gamle og funksjonshemmedes behov for befordring i rekreasjonsøyemed som et eksempel på slikt særleg behov som loven vil tilgodese.

Det framgår av fylkesmannens vedtak at det er lagt til grunn at flytransport er nødvendig for at klageren skulle kunne komme til vannet. Jeg antar at det da må være på det rene at A's funksjonshemming og derav følgende behov for å nytte motorisert transportmiddel for å kunne delta på rekreasjonsturen må tilfredsstillende vilkåret om «særlege grunner» etter lovens § 6. Fylkesmannen har i brevet av 16. oktober 1978 gitt uttrykk for det samme.

Hvorvidt dispensasjon skal gis, beror likevel på et skjønn. Her skal hensynet til naturmiljø og trivsel telle ut fra et samfunnsmessig helhetssyn og veies mot hensynet til klageren. I en sak som foreliggende skal denne avveining skje på bakgrunn av uttalelsene i Innst. O. nr. 82 (1976—77). Fylkesmannen har i brevet av 16. oktober 1978 anført at de særlege grunner i denne saken ikke har vært ansett å være av en slik styrke at dispensasjon burde gis.

I brevet av 15. september 1978 i anledning av klagesaken for ombudsmannen har fylkesmannen anført at han ikke forstår nevnte uttalelse fra Stortingets kommunal- og miljøvernkomité slik at det uten videre vurdering

skal gis tillatelse etter lovens § 6 når søkeren har en sykdom eller fysisk svekkelse som gjør at han ikke kan ta seg fram over de avstander det gjelder. Jeg har for så vidt ikke innvendinger mot dette. Jeg skal likevel tilføye at etter min mening må komitéens uttalelse forstås slik at behov for transport med motoriserte ferdsmidler i utmark og vassdrag for gamle og funksjonshemmede i rekreasjonsøyemed iallfall forholdsvis lett bør slå igjennom overfor de mer generelle målsettinger med forbud mot bruk av slike transportmidler. Jeg oppfatter videre uttalelsen slik at myndighetene bør strekke seg når det gjelder søknader om tillatelse i slike tilfelle. Dette må bety at en slik søknad bare bør avslås når spesielle grunner tilsier dette.

Kommunen har gitt uttrykk for at den kan gi dispensasjon til flytransport «i samband med reinsjakta», men ikke til rene ferieformål. For så vidt gjelder søknader fra gamle og funksjonshemmede anser jeg dette for å stride mot de uttalelser som ble gitt i forbindelse med vedtagelsen av loven.

I fylkesmannens klageavgjørelse 5. juli 1978 er følgende momenter trukket fram:

- at det gjelder en enkeltstående og relativt kortvarig tur
- at turen ikke har sammenheng med næringsmessig utnyttelse eller faste bruksforhold
- hensynet til vern av vidda.

Til disse momentene skal jeg bemerke:

At det gjaldt en enkeltstående tur kan etter min mening ikke være noe hensyn mot å gi tillatelse, snarere tvert imot. Turens varighet var oppgitt til 1 uke. Klagerne har ment at turen likevel kunne hatt stor betydning som ledd i rehabiliteringen av A. Fylkesmannen har ikke direkte imøtegått dette, og jeg forstår heller ikke fylkesmannen slik at dette forhold har vært særlig tungtveiende.

At turen ikke hadde sammenheng med næringsmessig utnyttelse eller faste bruksforhold må være uten betydning i en sak som denne. For gamle og funksjonshemmede vil vel en kombinasjon av næringsmessig utnyttelse og rekreasjon sjelden være aktuelt. Hvis næringsmomentet skal være tilfredsstillt, antar jeg at man lett vil kunne gjøre gamle og funksjonshemmedes muligheter for tillatelse til bruk av f. eks. fly i rekreasjonsøyemed illusorisk.

Tilbake står det generelle hensyn til vern av vidda. Som pekt på ovenfor kan jeg ikke se at dette i seg selv kan være avgjørende i en slik sak. Spesielle forhold i forbindelse med området for landing eller tidspunktet er ikke trukket fram. Fylkesmannen har vist til avisomtale av livlig flytrafikk på vidda sommeren 1978. Selv om det skulle være gitt mange dispensasjoner i forbindelse med bl. a. utøving av næring og i tilknytning til bruksforhold og det så vidt skjønnes har vært vanskelig å holde flyvirksomheten nede på et ønskelig nivå, kan jeg ikke se at dette bør ha særlig vekt i en sak som denne. At gamle og funksjonshemmedes behov for å bruke motoriserte transportmidler i rekreasjonsformål skyves ut til fordel for andre grupper som nevnt ovenfor, kan ikke være i samsvar med lovforarbeidene. At det skal ha vært mange søknader lignende A's er det ikke noe som tyder på.

A hadde på sin side påberopt tungtveiende,

menneskelige grunner for omsøkte bruk av fly. Grunnene er for så vidt ikke bestridt av kommunen og fylkesmannen, og det må legges til grunn at turen var ledd i et behandlingsopplegg for gjenvinning av helse og arbeidskraft. Ut fra den begrunnelse som er gitt for avslaget, anser jeg avgjørelsen i foreliggende sak «klart urimelig», jfr. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8).»

74.

Klage til ombudsmannen over departementets uttalelse om en rådmanns habilitet.
(Sak 1207/78.)

En rådmann i en kommune klaget i brev av 19. oktober 1978 til ombudsmannen over Kommunaldepartementets standpunkt hvoretter han var inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for kommunestyrets behandling av veitrasésak.

I brev av 1. november 1978 uttalte jeg:

«Etter lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen er ombudsmannens oppgave «å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger» (§ 3). Etter § 6 er det bare den som «mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side» som kan klage til ombudsmannen. Jeg har vondt for å se at Kommunaldepartementets og fylkesmannens standpunkt i tilknytning til spørsmålet om De er habil/inhabil til å behandle veitrasésaken, kan sies å innebære noen urett mot Dem i ombudsmannslovens forstand. Jeg er nærmest blitt stående ved at tjenestemannen selv, i et tilfelle som det foreliggende, ikke kan antas å ha klageadgang etter ombudsmannsloven.»

75.

Ombudsmannens kompetanse overfor stevnevitne.
(Sak 1504/77.)

En klage av 1. desember 1977 gjaldt hovedstevnevitnet i en kommune. Klageren mente at forkynnelse til ham var foretatt på uforsvarlig måte.

Jeg fant ikke å kunne behandle saken. I brev av 5. januar 1978 til klageren uttalte jeg:

«Domstolens virksomhet er unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde, jfr. § 4 første ledd bokstav b) i lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Stevnevitner utfører forkynnelser og meddelelser for domstolene og er også ellers nær tilknyttet domstolene, jfr. lov av 13. august 1915 (nr. 5) om domstolene § 63 og kap. 9. Således må stevnevitner i en viss utstrekning godkjennes av retten, stevnevitners nektelse av å utføre meddelelser kan bringes inn for retten, og feil ved forkynnelser i rettssak vil kunne gi grunnlag for anvendelse av rettsmidler. På grunn av denne tilknytning til domstolen antas stevnevitnene å falle utenfor ombudsmannens arbeidsområde.»

76.

**Ombudsmannens kompetanse overfor Kommunal
Landspensjonskasse.**
(Sak 1114/77.)

A klaget 7. september 1977 til ombudsman-
nen over et «gratislotteri» holdt av Kommunal
Landspensjonskasse.

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter
bare den offentlige forvaltning, jfr. §§ 3 og 4
i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8).
Med sikte på avklaring av kompetansespør-
smålet ba jeg Kommunal Landspensjonskasse
om utlån av pensjonskassens vedtekter og an-
net materiale vedrørende opprettelsen av pen-
sjonsinnetningen og forholdet til forvaltnin-
gen ellers.

Kommunal Landspensjonskasse opplyste
11. november 1977:

«Kommunal Landspensjonskasse er en gjensidig pensjonsinnetning med egne vedtekter og egen konsesjon i medhold av gjeldende lover. Kommunal Landspensjonskasse utfører samme funksjon som et livsforsikringsselskap, og kassens kundekrets er kommuner, fylkeskommuner, interkommunale verk og kommunale intitusjoner med en overveiende kommunal interesse.

Landets kommuner og fylkeskommuner etc. er ikke knyttet til Kommunal Landspensjonskasse på annet vis enn som forsikringstagere for sine tjenestemenn og arbeidstagere, i likhet med hva de samme intitusjoner er vis å vis andre livsforsikringsselskaper. Kommunal Landspensjonskasse driver med andre ord ren forretningsmessig virksomhet, også derved at

de midler man oppbevarer forrentes ved utlån. Intet kommunalt organ og heller ingen kommune som sådan utøver gjennom sin forvaltning noen virksomhet i Kommunal Landspensjonskasse like så lite som i andre forsikringsselskaper.

Kommunal Landspensjonskasse er underlagt Forsikringsrådets kontroll i likhet med andre selskaper, og dens øverste bestemmende organ er styret i Norske Kommuners Sentralforbund.

Norske Kommuners Sentralforbund er en frivillig, «privat» organisasjon som ikke ut-
springer av noen lov, lovbestemmelse eller offentlig tiltak. — — —»

På grunnlag av dette og det materialet som ellers var lagt fram av Kommunal Landspensjonskasse, bemerket jeg i brev til klageren:

«— — — Kommunal Landspensjonskasse er en gjensidig pensjonsinnetning opprettet av Norges Byforbund/Norges Herredsforbund. For Kommunal Landspensjonskasse gjelder reglene i forsikringsselskapsloven av 29. juli 1911 (nr. 1) om godkjenning og kontroll av Forsikringsrådet. Kommunal Landspensjonskasses medlemmer er kommuner, fylkeskommuner, interkommunale verk og kommunale intitusjoner. Øverste organ, generalforsamlingen, består av styret i Norske Kommuners Sentralforbund.

På denne bakgrunn finner jeg at Kommunal Landspensjonskasse ikke kan anses som forvaltningsorgan omfattet av ombudsmannens arbeidsområde.

Deres innvendinger mot Kommunal Landspensjonskasses «gratislotteri» antar jeg De i tilfelle kan fremme overfor Forsikringsrådet.»

Register over saker, referert i meldingen for 1978.

Register over saker referert i meldingene for 1963—1977 er inntatt i ombudsmannens melding for 1977, Dok. nr. 4 (1977—78) s. 167 flg., jfr. også tidligere meldinger.

Registret for 1978 er på samme måte som tidligere bygget på emne/stikkord, supplert med et lovregister. En oppstilling over eget tiltak-saker, referert i meldingen, er inntatt til slutt.

Henvisningene i registret gjelder år og side i de trykte meldinger.

Anbud,

tilsidesettelse av anbud i strid med likebehandlingsprinsipp, 78/118.

Arbeidsgiveravgift,

tilbakebetaling av — for musikere som drev selvstendig næringsvirksomhet, 78/100.

Arbeidstillatelse, se Fremmedsaker.

Avgifter, se Arbeidsgiveravgift, Kloakkavgift, Renovasjonsavgift.

Avkjørsel, se Veg.

Avtaler,

kloakkavgift, eldre avtale om engangsavgift, 78/95.

refusjon for vanntilknytning, forutsetning i tidligere erstatningsoppgjør, 78/96.

strømfremføring, oppfyllelse av avtale ved sammenslutning av kommunale elverk, 78/124.

Behandlingsmåte, se Saksbehandling.

Bolig, se også Husleieforhold,

kommunen kunne ikke omgjøre godkjenning av boligbytte, 78/59.

Borteboerstipend, se Statens lånekasse for utdanning.

Bostøtte,

søknadsfrist oversittet i påvente av klageavgjørelse for foregående termin, 78/57.

Bygningssaker, se også Refusjonskrav,

hyttebyggingsforbud og flyttbar campinghytte, 78/68.

dispensasjon,

fra generalplanvedtekt, tidligere dispensert etter bygningsloven § 82, 78/75.

fra hyttebyggingsforbud p. g. a. tidligere uheldig saksbehandling, 78/72.

disposisjonsplan,

hyttearealgrense, hjemmelsspørsmål, 78/67.

generalplanvedtekt,

uklar formulering om anvendelsesområde, 78/70.

kloakksystem, spørsmål om annen ordning, betydningen av personlige hensyn, 78/71.

retningslinjer for skjønnsutøvelsen, 78/62, 78/71.

Båndtvang,

etter bufeloven for hele året i hele kommunen, grunnlaget for stadfesting av forskrifter, 78/125.

Dispensasjon,

fra arealvilkår for kraftfôrrabatt, 78/127.

fra generalplanvedtekt, 78/75.

fra hyttebyggingsforbud, 78/72.

fra prisforskriftene for innskottseiligheter, 78/93.

Dokumentinnsyn, se Offentlighet i forvaltningen og partsoffentlighet.

Eget tiltak — saker, se egen oppstilling til slutt i registeret.

Elektrisitetsforsyning,

sammenslutning av kommunale elverk, oppfyllelse av avtale om strømfremføring, 78/124.

Enkeltvedtak, se Vedtak.

Erstatning,

for uhjemlet vedtak (forbud), men de materielle vilkår forelå, 78/78.

Flytransport, se Motorferdsel i utmark.

Folketannrøkta, se Tannhelsetjeneste.

Folketrygden, se Trygdeordninger.

Forvaltningens avtaler, se Avtaler.

Forkjøpsrett,

statens — etter konsesjonsloven, personlige hensyn til konsesjonssøker, 78/85.

Formannskap,

reaksjon mot spredning av opplysninger fra formannskapsmøte, 78/112.

Forskrift,

forholdet til hjemmelgrunnlaget, 78/125.

utvidelse av fredningssone ved laksetrapp burde vært behandlet som enkeltvedtak, 78/101.

Fremmedsaker,

forhåndstilsagn om oppholdstillatelse omgjort etter endret lovforståelse om krav om arbeidstillatelse, 78/116.

Frister,

fristforlengelse ikke reell, 78/60.

meldingsfrist om endring til skade ved klage over karakter, 78/50.

søknadsfrist oversittet i bostøttesak, 78/57.

Habilitet,

for distriktstannlege i tilsettingssak hvor ektefellen ble tilsatt, 78/22.

for kommunestyrerepresentanter ved uttalelse i vegsak, 78/103.

for trygdesjef som hadde uttalt seg i avisartikkel om trygdesøker, 78/103.

Husbanken, se Bostøtte.

Husleieforhold,

oppsigelse fra kommunal leilighet, husleielovens rekkevidde, vesentlig mislighold, 78/58.

- Jordlovsaker,**
fradeling,
bortfeste som betingelse for deling, 78/65.
tilleggsjord,
saksbehandlingen, 78/85.
- Klagebehandling,**
endring til skade i klagesak, meldingsfrist, 78/50.
etter at klagerett var gått tapt, 78/85.
i underinstansen, 78/36.
unnlatt behandling av klage, 78/67.
- Klagerett,**
til ombudsmannen
for rådmann over departementsuttalelse om hans habilitet i vegsak, 78/131.
til overordnet forvaltningsorgan
for selger ved avslag på konsesjonssøknad, rettslig klageinteresse, 78/108.
- Kloakkavgift,**
plikt til å betale — uavhengig av eldre avtale om engangsavgift, 78/95.
- Kommunestyre,**
kommunestyrerepresentanters habilitet ved uttalelse i vegsak, 78/103.
stemmetallskrav ved uttalelse om valg av skoletomt, 78/113.
- Konsesjon,**
avslått på utilstrekkelig rettslig grunnlag, arealets størrelse for fritidsformål, 78/83.
klagerett for selger ved avslag på konsesjonssøknad, 78/108.
konsesjonsplikt, ikke håndhevelse av visse konsesjonsregler i landsdelen, uttalelser fra tjenestemann, 78/81.
- Kraftförrabatt,**
arealvilkår, grunnlaget for nektelse av dispensasjon, 78/127.
- Ligning,**
fradrag for ferjeutgifter ved besøksreiser til hjemmet med bil, 78/97.
- Ligningsbehandling,**
fylkesskattesjefs nektelse av å legge sak fram for fylkesskattestyret, 78/97.
mangelfull veiledning, unødvendig skjema- bruk, 78/107.
saksomkostninger ved administrativ klagebehandling i skattesaker, 78/114.
- Lærere,**
tilsetting,
departementets tilsettingsmyndighet etter grunnskoleloven § 21 nr. 2 «på fritt grunnlag», 78/14.
tilsidesettelse av søker til årsvikariat p.g.a. påregnet svangerskapspermisjon, hensynet til elevene, 78/16.
- Lånekassen, se Statens lånekasse for utdanning.**
- Motorferdsel i utmark,**
i rekreasjonsøyemed for funksjonshemmet, 78/129.
- Motorvogner,**
toll- og avgiftsfritak for brukt bil ved flytting til Norge, 78/101.
- Motregning,**
i skattetilgodehavende for renovasjonsavgift, 78/97.
- Målform,**
retten til å kreve annet skriftlig opplæringsmål enn vedtatt for skolen, 78/41.
- Offentlighet i forvaltningen,**
interne styredokumenter i tjenestesak, mer-offentlighet, 78/36.
unntak for visse lånesaker, 78/110.
utsettelse av tidspunkt for offentliggjøring av oppsigelsesbrev, 78/109.
- Ombudsmannen, se også Eget tiltak og Klagerett,**
kompetanse overfor,
Kommunal Landspensjonskasse, 78/132.
stevnevitne, 78/131.
- Omgjøring,**
av fordeling av tilleggsjord, 78/85.
av forhåndstilsagn om oppholdstillatelse, 78/116.
av godkjenning av boligbytte, 78/59.
- Oppholdstillatelse, se Fremmedsaker.**
- Oppsigelse, se Tjenestemenn.**
- Partsoffentlighet,**
navnene på underskriverne av klage mot lærer, 78/106.
privat forslag i reguleringssak, 78/80.
- Prisforskrifter,**
dispensasjon fra — for innskottsleiligheter, 78/93.
takstgrunnlag ved forhøyelse av festeavgift, 78/88.
- Psykisk helsevern,**
refusjon i dødsbo for utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88.
tvangsinnleggelse i psykiatrisk sykehus, kravet til forutgående legeundersøkelse, vilkårene for innleggelse, 78/51.
- Refusjonskrav,**
for det offentliges utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88.
for tilknytning til kommunal vannledning, 78/96.
- Renovasjonsavgift,**
kommunens plikter etter renovasjonsordning, 78/97.
- Saksbehandling, se Habilitet, Klagebehandling, Omgjøring, Partsoffentlighet, Vedtak, Veiledning.**
- Saksomkostninger,**
i sak for Markedsrådet etter markedsføringsloven § 13, 78/113.
under administrativ klagebehandling i skattesak, 78/114.
- Skatt, se Ligning og Ligningsbehandling.**

- Skattetrekk,**
 anvendt til dekning av kommunal renovasjonsavgift, 78/97.
- Skjemabrev,**
 unødvendig skjemabruk, 78/107.
- Skogplanting,**
 regning for — foretatt uten eierens vitende eller pålegg etter lov, 78/125.
- Skole,**
 hjemmeundervisning, 78/42.
 karaktersaker,
 endring til skade ved klage i —, meldingsfrist, 78/50.
 standpunktkarakter, kompetansen til å fastsette tilligger faglærere, 77/59 jfr. 78/11.
 målform,
 overføring av nynorskklasse til annen skole med nynorsk opplæringsmål, 78/41.
 opptaksregler,
 regelstrid, departementsforskrifter/lokale forskrifter, 78/39.
 skolepenger,
 for elev i ungdomsskole i nabokommunen, 78/45.
 skolerom,
 dissentermenighets adgang til å leie, 78/48.
- Statens lånekasse for utdanning,**
 borteboerstipend nektet p.g.a. tidligere tilstått grunnstipend, 78/46.
- Tannhelsetjeneste,**
 folketannrøkta, rett til fri behandling ved tidligere manglende tannlegekapasitet, 78/55.
- Tannleger,**
 reisegodtgjøring for tjenestepliktig tannlege, 78/31.
- Taushetsplikt,**
 i forhold til overordnet tilsynsorgan, 78/105.
 samtykke til offentliggjørelse, alminnelige kjente opplysninger, 78/103.
- Tilbakebetalingskrav,**
 for innbetalt arbeidsgiveravgift, 78/100.
- Tilsetting,**
 familietilsetting, 78/22.
 forbigåelse av best kvalifisert søker, 78/18, 78/19.
 forbigåelse p.g.a. hyppig stillingsskifte, 78/21.
 på uriktig faktisk grunnlag, 78/20.
 tilsidesettelse av søker til årsvikariat p.g.a. påregnet svangerskapspermisjon, 78/16.
 utlysning, intern, 78/13.
- Tjenestemenn, se også Habilitet, Lærere, Taushetsplikt, Tilsetting,**
 departemental kritikk av fylkesveterinærs møte i stortingskomité uten departementets vitende, 78/25.
 hovedstillinger, forbud mot å ha to — i statstjenesten, 78/13.
 innsyn i interne saksdokumenter vedrørende eget arbeidsforhold, 78/36.
 ledelsens styringsrett hvor tjenestemann ønsket overflytting fra en seksjon til en annen, 78/12.
 lojalitetsplikt, for fylkesveterinær ved arbeid for bekjempelse av dyresykdom, 78/25.
 næringsvirksomhet, ligningssjefs ektefelles rett til å drive, 78/32.
 oppsigelse, poststyrer anmodet om å si opp stillingen, 78/13.
 reisegodtgjøring for tjenestepliktig tannlege, 78/31.
 uttalelser til pressen, 78/25, 78/103.
- Toll,**
 toll- og avgiftsfritak for brukt bil ved flytting til Norge, 78/101.
- Tomt i kommunalt boligfelt,**
 fristforlengelse for byggestart ikke reell, 78/60.
- Trygderetten,**
 Rikstrygdeverkets adgang til søksmål mot trygdede om -s kjennelser, spørsmål om lovendring, 78/115.
- Trygdesaker, se også Trygderetten,**
 meldingsrutine ved klagers død, 78/55.
 uttalelser fra trygdesjef i avisartikkel om navngitt trygdesøker, 78/103.
- Utlendinger, se Fremmedsaker.**
- Vedtak,**
 utvidelse av fredningssone ved laksetrapp, forskrift eller enkeltvedtak, 78/101.
- Veg,**
 utvidet bruk av avkjørsel,
 hjemmelsspørsmål, 76/110 jfr. 78/11.
 oppføring av ny bolig og riving av gammel, 78/81.
- Veiledning,**
 mangelfull ved ligningsbehandling, 78/107.

Lovregister.

I. Lover.

9.7.1926 nr. 4 om ansvar for skade på bufe ved hund m. v.	
§ 3 annet ledd	78/125
16.6.1939 nr. 6 om husleie	
§ 2	78/58
28.7.1949 nr. 10 om folketannrøkt	
§ 1	78/55
21.11.1952 nr. 2 skattebetalingsloven	
§ 24 nr. 1	78/97
12.11.1954 nr. 1 om styret i kommunene	
§ 16	78/113
18.3.1955 nr. 2 jordloven	
§ 55 første ledd	78/65
27.7.1956 fremmedloven	
§§ 6 og 11	78/116
28.4.1961 nr. 2 om psykisk helsevern	
§ 5 annet ledd	78/51
§ 18 første ledd	78/87, 78/88
22.6.1962 nr. 8 ombudsmannsloven	
§ 4 første ledd	78/131, 78/132
§ 6 første ledd	78/131
§ 10 annet ledd ..	78/72, 78/75, 78/93, 78/129
§ 11 se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
18.6.1965 nr. 7 bygningsloven	
§ 7 nr. 1	78/67, 78/72
§ 21 annet ledd	78/70
syvende ledd	78/75
§ 66 nr. 2	78/62, 78/71
§ 82	78/67, 78/68
§ 85	78/68
17.6.1966 nr. 12 folketrygdloven	
§ 16—3	78/100
§ 18—4 nr. 1	78/103
16.12.1966 nr. 9 om anke til Trygderetten	
§ 23	78/115
10.2.1967 forvaltningsloven	
§ 2 første ledd	78/101
§ 6 første ledd	78/22, 78/103
annet ledd	78/103
§ 17 første ledd	78/21
§ 18 første ledd	78/80
§ 19 annet ledd	78/106
§ 28 første ledd	78/108
§ 33 annet ledd	78/36
§ 34 annet ledd	78/50
§ 36	78/113
13.6.1969 nr. 24 om grunnskolen	
§ 10 nr. 4	78/48
§ 13 nr. 1	78/42
§ 21 nr. 2	78/14
§ 40 nr. 6	78/41
19.6.1969 nr. 49 om stønad til ungdom i vidaregåande utdanning	
§ 2 første ledd	78/46

19.6.1970 nr. 69 offentlighetsloven	
§ 4 første ledd	78/109
§ 5 nr. 1	78/36
§ 6 nr. 3	78/110
31.5.1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter	
§ 1 første ledd	78/95
31.5.1974 nr. 19 konsesjonsloven	
§ 2 første ledd	78/83
21.6.1974 om vidaregåande opplæring	
§ 7 tredje ledd	78/39
10.6.1977 om motorferdsel i utmark og vassdrag	
§ 6 første ledd	78/129

II. Stortingsvedtak.

30.1.1940 om flere hovedstillinger i statstjenesten	78/13
---	-------

III. Kgl. resolusjoner.

16.6.1961, (endret ved Sosialdepartementets bestemmelse 1.2.1971) om opptak i og utskrivning av psykisk helsevern m. m.	78/51
7.12.1973, reglement for tollvesenet	
§ 28 nr. 3	78/32
28.2.1975, prisforskrifter for innskottleiligheter	
§ 8	78/93
17.3.1978, forskrifter for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten	
§§ 8 og 9	78/118

IV. Andre reglementer og vedtekter.

18.12.1964, reglement for ligningskontorene og folkeregistrene	
§ 4	78/32
6.9.1976, forskrifter om retningslinjer ved forhøyelse av festeavgifter m. v.	
§ 2	78/88

Oversikt over saker tatt opp av eget tiltak, som er referert i meldingen for 1978.

folketannrøkta, rett til fri behandling ved tidligere manglende tannlegekapasitet, 78/55.

klagerett for selger over konsesjonsnektelse, 78/108.

meldingsfrist ved endring til skade i klagesak om karakterfastsettelse, 78/50.

Rikstrygdeverkets rett til søksmål til prøving av Trygderettens avgjørelser, 78/115.

saksomkostninger under administrativ klagebehandling i skattesaker, 78/114.

