

Årsmelding for 1985

fra

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Avgitt til Stortinget januar 1986

Dokument nr. 4

(1985-86)

Årsmelding for 1985

fra

Stortingets ombudsman for forvaltningen

Avgitt til Stortinget januar 1986



Til Stortinget.

I henhold til § 12 i lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen, jfr. § 12 i Stortingets instruks av 19. februar 1980 for ombudsmannen, skal jeg med dette få gi melding om ombudsmannens virksomhet i 1985.

Meldingen er i alt vesentlig redigert etter samme mønster som tidligere: Avsnitt I omhandler 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 75 saker som det er tatt standpunkt til i 1985.

Oslo, januar 1986

Audvar Os

INN H O L D

	Side
I. Institusjonens alminnelige forhold	
1. Personalforhold	9
2. Institusjonsbesøk	9
3. Befaringer	10
4. Møter	10
5. Redaksjonen av årsmeldingen	10
II. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
1. Tilgangen på saker i 1985	11
2. Hvor klagene kom fra	11
3. Saksbeholdningen	12
4. Avviste saker	12
5. Realitetsbehandlede saker – fordelt på de ulike forvaltningsorganer	12
6. Realitetsbehandlede saker – fordelt på de ulike saksområder	14
7. Realitetsbehandlede saker – behandlingsmåte og utfall	15
8. Påviste mangler ved lover, forskrifter og administrativ praksis	15
9. Noen generelle betraktninger om ombudsmannens virksomhet	16
III. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger	21
IV. Referat av saker av alminnelig interesse, jfr. instruksens § 12	
<i>Tjenestemenn</i>	
① Tjenestlig tilrettevisning og fratagelse av arbeidsoppgaver	25
② Fortrinnsrett til hel stilling for søker i halv stilling	27
3. Tilsetting i rekkefølge	29
④ Tilsetting – utlending forbigått på grunn av utilstrekkelige norsk-kunnskaper	30
5. Opptak av aspirant til utenriktjenesten	32
6. Midlertidig tilsetting av lærer i grunnskolen	33
<i>Undervisning, studielån</i>	
7. Inntak av elever i de videregående skoler	35
8. Rett til spesialundervisning for funksjonshemmet voksen	38
9. Omlegging av eksamensform – mangelfull informasjon til studentene	40
10. Fagprøve for bilskadereparatører – saksbehandlinga	43
11. Skriftlig eksamen ved pedagogisk høgskole – klagebehandling	48
12. Ettergivelse av utdanningslån	49
13. Rentefritak for utdanningslån under soning	50
14. Underretning om utfallet i klagesak før begrunnelsen er utformet – utdanningslån	51
<i>Trygd</i>	
15. Krigspensjon – spesialisterklæring om krigsseilersyndromet	51
16. Barnetrygd – utbetaling ved delt omsorg	53
17. Tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd	55
18. Tilbakekreving av trygdeytelser	57
<i>Helsevesen</i>	
19. Tvangsbehandling av pasient utenfor psykiatrisk institusjon	59
20. Pasientskader – behandling av erstatningskrav	61
21. Medisinske krav for luftfartssertifikat – kompetanseordningen mellom helse- og luftfartsmyndighetene	62

	Side
22. Turnustjeneste som vilkår for å få legeautorisasjon	63
23. Opprettelse av ny avtale med kommune om drift av privat legepraksis – kunngjøringsplikten	66
24. Oppsigelse av skysskafferkontrakt	69
<i>Familie, navn, registrering</i>	
25. Opphevelse av adopsjon – krav om å få gjenopplivet arverett m.v. til biologisk far	71
26. Fosterhjemsgodtgjøring	72
27. Navnesak – Kinnes/Kines	74
28. Den enkeltes rett til opplysning om eget fødselstidspunkt	74
29. Bostedsregistreringssted for reindriftssamer	75
<i>Utlendinger</i>	
30. Visumnektelse for pakistansk borger – krav til begrunnelsen	77
31. Innreisetillatelse for familie til vietnamesiske barn	81
32. Oppholdstillatelse – mindreårig utenlandsk ektefelle	81
33. Oppholdsnektelse – mor med en sønn i Norge	82
<i>Fengsel</i>	
34. Fullbyrdelse av fengselsstraff før endelig avgjørelse av benådningssøknad	84
35. Hamar kretsfengsel – arbeidstilbud og toalettforholdene på flermannsrom	86
<i>Habilitet, vedtak, sakskostnader</i>	
36. Habilitetsspørsmål – rådgivende organ på høyt spesialisert fagfelt	88
37. Utforming av vedtak i klagesak forvaltningslovens § 34	90
38. Avvisning av søknad med henvisning til tidligere avslagsvedtak	91
39. Sakskostnader ved klage	92
40. Sakskostnader – frist for fremsetting av krav	94
<i>Erstatning</i>	
41. Kompensasjon for tap som følge av forsinket saksbehandling	95
42. Kommunens erstatningsansvar i byggesak	97
43. Urettmessig heving av postgiroutbetalingskort	99
<i>Skatt</i>	
44. Dokumentinnsyn – tidligere ektefelles selvangivelse	100
45. Avslag på dokumentinnsyn i ligningssak	101
46. Beskatning av erstatning ved opphør av arbeidsforhold	103
47. Fradrag for bruk av privatbil i yrket	105
<i>Toll og avgifter</i>	
48. Toll- og avgiftsreduksjon for brukt personbil ved flytting til Norge – to biler registrert på samme eier	107
49. Innførselsavgift for lystbåt – ansvaret i kjøps-situasjonen	107
50. Tilbakevirkning av avgiftsforhøyelse – behovet for regelavklaring	110
<i>Kommunene</i>	
51. Økt strømpris – midlene avsatt til spesielt kommunalt utbyggingsformål	112
52. Omgjøring av kommunestyrevedtak på grunn av feil ved varamanninnkalling	115
53. Tildeling av trygdeleiligheter – unklar regelsituasjon	116
54. Loddtrekning som fordelingsprinsipp – plasser i kommunal småbåthavn	118
55. Begrenset anbuds konkurranse – vurdering av anbyders kompetanse, kommunens saksbehandling	119
<i>Næringsvirksomhet, løyver, tilskudd</i>	
56. Skjenkebevilling – urettmessig avslag	121
57. Drosjeløyve – beregning av ansiennitet ved svangerskapspermisjon	123
58. Tilbakekall av godkjenning som kjørelærer	125
59. Produksjonstillegg i jordbruket – søknadsbehandling på EDB	128
60. Kontraktproduksjon av egg – tidspunkt for slaktning	130
61. Garantilott for fiskere – begrenset driftsperiode på grunn av motorproblemer	132

	Side
<i>Jord, konsesjon, statsgrunn</i>	
62. Fradeling av boligtomter i landbruksstrøk – miljøhensyn	137
63. Delingssak etter jordloven – hjemmelsspørsmål, lang tids passivitet fra myndighetene	139
64. Bruk av statens forkjøpsrett i konkurransesituasjon mellom jordsøkende naboer	143
65. Søknad om festetomt på statsgrunn i Finnmark – dårlig fremdrift og andre mangler ved jordsalgsmyndighetenes saksbehandling	145
<i>Byggesaker, avkjørsel</i>	
66. Bygging nær nabogrense – dispensasjonsspørsmål	149
67. Flytebrygge – vilkår om opparbeidelse av parkeringsplasser	150
68. Bygge- og delingssaker i et byområde – kommunens praksis lite forenlig med god forvaltningsskikk	151
69. Utsatt iverksetting ved klage i byggesaker – forvaltningslovens § 42	154
70. Dispensasjon fra hyttevedtekt – mangelfull begrunnelse og klart urimelig avslag	156
71. Byggesak – avslag på søknad om oppføring av hytte	159
72. Omlegging av avkjørsle fra fylkesveg – spørsmål om vedtaksform og økonomisk medansvar for styresmaktene	163
<i>Ombudsmannen</i>	
73. Oppløsning av borettslag, statsrådsbehandling – ombudsmannens kompetanse	164
74. Tinglysingsdommerens undersøkelsesplikt – skifteskjøte tinglyst tross protest fra hjemmelsinnehaveren	165
75. Manglende reaksjon fra Kultur- og vitenskapsdepartementet på henvendelser fra ombudsmannen	166
Register	167



I. Institusjonens alminnelige forhold.

1. Personalforhold.

De krevende oppgaver som er tillagt ombudsmannen gjør det ønskelig å ha en stab av erfarne saksbehandlere. For tiden er det 9 saksbehandlerstillinger ved kontoret. Av de fast tilsatte har 6 permisjon ved årsskiftet. Dette innebærer følgelig at det er 6 i vikarstillinger. Av disse har 4 vært ca. ½ år eller kortere tid i stillingen. Fra gammelt av har det vært tradisjon at saksbehandlere etter noen års tjeneste etter søknad har fått permisjon for å ta stilling som dommerfullmektig. Etter hvert er det imidlertid blitt mindre vanlig at de permitterte vender tilbake. Ved siden av tjeneste som dommerfullmektig er permisjoner blitt søkt og innrømmet også for andre stillinger - f.eks. i den offentlige forvaltning eller som advokatfullmektig. Det er åpenbart at praksis hos ombudsmannen gir jurister en god bakgrunn for videre avansement. Selv om dette i og for seg er gledelig og betyr stadig tilgang på nye, dyktige saksbehandlere, skaper det et problem for stabiliteten. Med et så stort saksområde som ombudsmannsordningen spenner over, vil nytilsatte også ha behov for en ikke ubetydelig opplærings- og tilpasningsfase.

Jeg har overveiet hva som kunne gjøres for å knytte saksbehandlerne sterkere til kontoret også etter permisjonstidens utløp. Etter å ha drøftet spørsmålet med kontorsjefene og saksbehandlerne, er jeg kommet til at den beste løsning må være å etablere avansementstillinger på nivået mellom konsulenter og kontorsjefer. En slik mulighet til avansement må antas egnet til å friste dyktige saksbehandlere til fortsatt tjeneste ved institusjonen. Dette personalproblem vil jeg ha til fortsatt observasjon.

Pr. 31. desember 1985 besto personalet av følgende:

Kontorsjef Egil F. Jensen
Kontorsjef Sverre Dyrhaug
Assisterende kontorsjef Jan Martin Flod
Førstekonsulent Kai Kramer-Johansen

Førstekonsulent Øystein Hermansen
(perm.)
Førstekonsulent Tone Aasgaard (perm.)
Førstekonsulent Cecilie Walnum (perm.)
Førstekonsulent Trygve Øydne ✓
Konsulent Dag Arne Ruud (perm.)
Konsulent Lisbeth Økland ✓
Konsulent Erik Gundersen (perm.)
Konsulent Vegard Sunde (perm.)
Konsulent Berit Haga (vikar)
Konsulent Tor Gresseth (vikar) ✓
Konsulent Thormod Bjerkholt (vikar) ✓
Konsulent Agnar A. Nilsen jr. (vikar) ✓
Konsulent Eivind Bjøralt (vikar) ✓
Konsulent Christian Kåisen (vikar)
Konsulent Alfhild Hagen
Førsteseekretær Helene Berger Sutterud
Administrasjonssekretær Erna Tone Lundstad
Administrasjonssekretær Bjørg Rønning
Administrasjonssekretær Turid Døssland
Administrasjonssekretær Kari Rimala (deltid)
Administrasjonssekretær Lill Reiersgård (deltid)
Sekretær Berit Elstad
Sekretær Eva Bjerke (tiltrådt 1.1.86)
Sekretær Gunn Lovang Pedersen (deltid - tiltrådt 1.1.86)

2. Institusjonsbesøk.

Ombudsmannen besøkte 16. oktober 1985 Regionspsykiatrien i Trondheim, Haukåsen psykiatriske avdeling, og Trøndelag psykiatriske sykehus, avdeling Østmarka. Ved besøkene deltok bl.a. fylkeslegen, formennene for de respektive kontrollkommisjoner og representant for Helsedirektoratet.

Trondheim kretsfengsel ble besøkt 17. oktober 1985. Her deltok formannen i tilsynsrådet og representant for Fengselsstyret.

I forbindelse med sak omtalt som nr. 35 (s. 86) i meldingen, ble Hamar kretsfengsel besøkt 19. november 1985. Representanter for Fengselsstyret deltok sammen med formannen i tilsynsrådet. Samme dag ble også Gjøvik kretsfengsel besøkt.

3. Befaringer.

Det har ikke vært praksis hos ombudsmannen å foreta befaring i konkrete klagesaker, selv om det i mange tilfelle kunne ha vært nyttig. Dette spørsmål har i de senere år aktualisert seg på et bestemt område: I klager over avslag på søknad om oppføring av hytte/fritidsbolig har det ofte vist seg å være betydelige uoverensstemmelser mellom klagerens og myndighetenes beskrivelser av de rent faktiske forhold, særskilt da innpassingen av det planlagte byggetiltak til omgivelsene. Kart- og billedmateriale vil bare i begrenset utstrekning kunne bidra til en avklaring. Nærmest som en prøveordning fant jeg derfor grunn til å foreta befaringer i en del særlige tvilsomme saker av denne karakter. Befaringen ble i løpet av 1985 foretatt av assisterende kontorsjef og vedkommende saksbehandler. Representanter for kommunen, fylkesmannen og noen tilfelle Miljøverndepartementet, har deltatt. Klagerne har vært varslet og gitt anledning til å være til stede. Befaring ble f.eks. gjennomført i sak nr. 70 (s. 156) i meldingen.

Det er foretatt befaringer i følgende kommuner: Hvaler, Nøtterøy, Tjøme, Kragerø og Tjølling.

Resultatet var uten tvil at forholdene i de konkrete klagesaker ble bedre avklart og dermed la grunnlaget for en sikrere vurde-

ring av klagen. Men befaringene var samtidig tidkrevende. Med den nåværende stab vil det derfor bare være mulig å gjennomføre slike befaringer i relativt få, utvalgte saker. En slik mulighet bør likevel holdes åpen, og en fortsatt praksis bør ikke begrense befaringene til hyttesaker.

4. Møter.

Ombudsmannen har deltatt i to seminarer arrangert av Europarådet: 3.-5. juni 1985 i Madrid for europeiske ombudsmenn, og 13.-16. november 1985 i Sevilla i et fellesmøte for medlemmer av Menneskerettighetsdomstolen, Menneskerettighetskommisjonen og europeiske ombudsmenn. Det sentrale tema var ombudsmennenes muligheter til å få håndheve rettigheter etter Den europeiske Menneskerettighetskonvensjon.

5. Redaksjonen av årsmeldingen.

Det redaksjonelle opplegg følger det mønster som ble trukket opp i årsmeldingen for 1983 og fortsatt i 1984. Nytt i år er at det i avsnitt II nr. 9 - er tatt med noen mer generelle vurderinger av ombudsmannens virksomhet. Dette er i første rekke gjort for å imøtekomme et ønske fra justiskomiteen, men dels er det her også nedfelt noen av de erfaringer jeg har gjort i min første 4-årige funksjonsperiode.

II. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen.

Tallet på innkomne klagesaker holder seg stadig forholdsvis stabilt, mens det er en stigende tendens i antall saker ombudsmannen tar opp av *eget tiltak* med forvaltningen. Dette gjelder for det meste spørsmål av generell karakter som ombudsmannen blir oppmerksom på under behandlingen av konkrete klagesaker eller etter oppslag i massemedia.

Kontoret klarer fortsatt å holde en tilnærmet balanse mellom de saker som kommer inn og de som avsluttes. Beholdningen av uavsluttede saker er ved årsskiftet 1985/86 på 368. Omlag halvparten er reelle restansesaker (under behandling eller i påvente av behandling ved ombudsmannsinstitusjonen), mens resten er til uttalelse hos forvaltningen eller hos klageren. Av de 368 saker er 20 mer enn 1 år, men ingen mer enn 2 år.

1. Tilgangen på saker i 1985.

Klager og forespørsler m.v.	1 534 saker
Saker tatt opp av eget tiltak	71 saker
I alt	1 605 saker

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

Klager og forespørsler m.v.	1984	1985
Januar	125	133
Februar	156	151
Mars	134	148
April	112	108
Mai	104	132
Juni	131	123
Juli	102	145
August	119	118
September	126	125
Oktober	134	140
November	138	128
Desember	98	83
	1 479	1 534
Saker tatt opp av eget tiltak ...	46	71
Saker i alt	1 525	1 605

Sakstallet er således 80 saker mer enn i 1984.

Samtlige tall ovenfor refererer seg til saker som har vært behandlet *skriftlig*. Det føres foreløpig ikke statistikk over de mange telefonhenvendelser som besvares. Derimot registreres alle som møter ved kontoret til konferanse. Tallet på personlige besøk har i 1985 vært 203, mot 231 året før.

2. Hvor klagene kom fra.

Som tidligere er det ved den geografiske fordeling av sakene ikke tatt med klager som er kommet fra sentrale anstalter med klientell fra hele landet eller fra større deler av det. Fra sentrale anstalter, vesentlig fengselsanstalter, kom det inn 47 klager, og fra utlandet 30 klager. Tilbake blir da $1\,534 \div 77 = 1\,457$ saker. I nedenstående oversikt er angitt hvorledes klagene fordeler seg fylkesvis.

Fylke	Antall klager	Klager i prosent av samlet klage-tall	Folke-mengde i prosent av rikets - 1983
Østfold	64	4,4	5,7
Akershus	143	9,8	9,2
Oslo	251	17,2	10,8
Hedmark	55	3,8	4,5
Oppland	38	2,6	4,4
Buskerud	55	3,8	5,3
Vestfold	77	5,3	4,6
Telemark	47	3,2	3,9
Aust-Agder	24	1,6	2,2
Vest-Agder	63	4,3	3,4
Rogaland	81	5,6	7,6
Hordaland	129	8,9	9,6
Sogn og Fjordane ..	32	2,2	2,6
Møre og Romsdal ..	70	4,8	5,7
Sør-Trøndelag	56	3,8	6,0
Nord-Trøndelag	42	2,9	3,1
Nordland	115	7,9	5,9
Troms	64	4,4	3,6
Finnmark	50	3,4	1,9
Svalbard	1	0,1	-
	1 457	100	100

Tallet på klager fra innsatte i fengselsvesenets anstalter utgjorde i 1985 41 mot 40 året før.

3. Saksbeholdningen.

Beholdning av uavsluttede saker pr.	
1. januar 1985 utgjorde	354 saker
Nye saker i 1985	1 605 saker
Til behandling i året	1 959 saker
Herav avsluttet pr. 31 desember 1985	1 591 saker
Beholdning av uavsluttede saker pr.	
1. januar 1986	368 saker

Dette tall svarer omtrent til det antall saker som avsluttes i løpet av 12 uker. De saker som ikke var avsluttet ved siste årsskifte, skriver seg fra følgende år:

1984	20 saker
1985	348 saker
	<u>368 saker</u>

Av beholdningssakene var 180 under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, mens resten var til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

4. Avviste saker.

Av de 1591 saker som det er tatt standpunkt til i 1985, har 718 eller ca. 45 prosent ikke gitt grunnlag for realitetsbehandling. Dette var samme avvisningsprosent som i 1984. Etter avvisningsgrunnen kan de avviste sakene grupperes slik:

1. Forhold utenfor kompetanse-området:		
a) Domstolenes virksomhet	79	
b) Tidligere behandlet av Stortinget	5	
c) Avgjørelser i statsråd	8	
d) Private rettsforhold	42	
e) Andre kompetansebegrensninger	11	145
2. Foreldet forhold	41	
3. Fortsatt behandling i forvaltningen	319	
4. Utilstrekkelig klagegrunnlag, uegnet sak	64	
5. Tilbakekalte klager	26	
6. Brev sendt til orientering, anonyme og uforståelige henvendelser	65	
7. Ikke klagerett	11	
8. Forespørsler m.v. uten tilknytning til klagesak	47	
	<u>718</u>	

Av de avviste sakene er 105 sendt andre myndigheter som rette vedkommende, herav 5 til Ombudsmannen for Forsvaret.

5. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike forvaltningsorganer.

Ombudsmannen har i 1985 realitetsbehandlet 873 saker, og dette er 18 mer enn i 1984. - Om uttrykket «realitetsbehandlet», se avsnitt 7 nedenfor.

I dette og neste avsnitt (6) vil det bli redegjort for fordelingen av disse 873 saker. Det foretas først en fordeling på de ulike forvaltningsorganer, dernest på de ulike saksområder.

Fordelingen av sakene på de ulike forvaltningsorganene vil fremgå av de følgende tabeller A-C.

Tabell A 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 instanser, således bl.a. avgjørelser som har vært påklaget til overordnet forvaltningsorgan. I tabellene er slike saker ført på det øverste organ.

Tabell B og C gjelder fordeling av saker på henholdsvis fylkeskommunal og kommunal forvaltning.

A. Statsforvaltningen.

Forvaltningsorgan	Saker i alt
Statsministerens kontor	1 1
Finans- og tolldepartementet	
Departementet	30
Norges Bank	1
Skatt- og ligningsmyndigheter	59
Statistisk Sentralbyrå	5
Toll- og avgiftsdirektoratet	4
	<u>99</u>
Fiskeridepartementet	
Departementet	9
Kystverket	2
	<u>11</u>
Forbruker- og administrasjonsdepartementet	
Departementet	6
Forbrukerrådet og forbrukerkontorene	3
Prismyndigheter	2
Statens Pensjonskasse	4
Statens Personaldirektorat	1
	<u>16</u>
Forsvarsdepartementet	
Departementet	10
Forsvarets fellesinstitusjoner	2
Sjøforsvaret	2
	<u>14</u>

Forvaltningsorgan	Saker i alt		Forvaltningsorgan	Saker i alt	
Departementet for industri og håndverk			Olje- og energidepartementet		
Departementet	1		Departementet	1	
Statens teknologiske institutt	1	2	Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen	1	2
Justis- og politidepartementet			Samferdselsdepartementet		
Departementet	55		Departementet	6	
Direktoratet for sivilt beredskap	1		Luftfartsverket	3	
Fengselsmyndigheter	11		Norges Statsbaner	5	
Politi- og påtalemyndighet	20		Postverket	5	
Statens utlendingskontor	2	89	Televerket	7	
Kirke- og undervisningsdepartementet			Vegmyndigheter	26	52
Departementet	28	28	Sosialdepartementet		
Kommunal- og arbeidsdepartementet			Departementet	23	
Departementet	8		Folketrygdkontoret for utenlandsaker	1	
Arbeidsmyndigheter	9		Helsedirektoratet	6	
Arbeidstilsynet	4		Kontrollkommisjoner	3	
Den Norske Stats Husbank	7		Sykehus og helseinstitusjoner	3	
Distriktenes utbyggingsfond	1	29	Trygdemyndigheter	48	84
Kultur- og vitenskapsdepartementet			Utenriksdepartementet		
Departementet	14		Departementet	2	2
Det norske meteorologiske institutt	2		Departementet for utviklingshjelp		
Lærerutdanningsrådet	1		NORAD	1	1
Museum	1		Fylkesmennene		
Norsk Rikskringkasting	3		96	96	
Statens lånekasse for utdanning	9			639	
Studentsamskipnaden	1		B. Fylkeskommunal forvaltning		
Universiteter og høyskoler	1	32		38	
Landbruksdepartementet			C. Kommunalforvaltning		
Departementet	41		Kommunestyre	12	
Direktoratet for statens skoger	3		Formannskap	23	
Landbruksetaten	2		Kommunalforvaltningen for øvrig ..	161	196
Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd	1				
Reindrifta	1	48			
Miljøverndepartementet					
Departementet	33	33			

6. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike saksområder.

	1983	1984	1985
Barnevern	3	4	7
Bidrag (barn og ektefelle)	17	14	18
Barnehager	7	2	5
Ekteskap, navn, folkeregistrering	4	9	8
Skoler	7	12	21
Universiteter og høyskoler	9	6	11
Kirken	3	1	0
Sykehus og sosiale institusjoner	12	8	16
Helsevesen	4	11	16
Trygd	40	51	49
Sosialomsorg	8	13	11
Arbeidsformidling	4	6	6
Fengselsforhold	14	20	18
Politi- og påtalemyndighet	22	25	18
Fremmedsaker	8	13	8
Vegtrafikk, førerkort	8	10	19
Offentlige stønader og hjelpeordninger	20	14	20
Låneordninger	10	3	3
Tildeling av tomt eller leilighet	18	16	10
Fri rettshjelp	14	18	5
Jord- og konsesjonssaker	45	48	25
Bygnings- og reguleringsaker	102	110	119
Strand- og fjellplanloven	10	9	19
Veger og avkjørslser	34	28	27
Forurensning, kloakkutslipp	19	12	6
Vann- og kloakkavgift	11	12	13
Kommunal renovasjon	21	10	19
Elektrisitetsforsyning	9	8	7
Post, telefon	-	-	5
Kontraktsforhold	17	22	24
Erstatningskrav	11	12	13
Skatt	67	60	65
Toll og avgifter	16	25	24
Priskontroll	5	7	2
Samferdsel, drosjeløyver	8	8	5
Tilskott til landbruk og fiske	11	5	15
Næringsliv diverse	13	19	14
Offentlige tjenestemenn, tilsetning	95	121	128
Tjenesteforhold ellers, pensjon	57	49	38
Ymse	39	34	36
	<u>822</u>	<u>855</u>	<u>873</u>

7. Realitetsbehandlede saker - behandlingsmåte og utfall.

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

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

De 873 realitetsbehandlede saker kan grupperes etter den behandling de ble gjenstand for hos ombudsmannen og hva som ble resultatet i saken:

1. Saker der det ikke var nødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra vedkommende forvaltningsorgan	313
a) Fordi saken kunne ordnes allerede ved en telefonshenvendelse e.l.	100
b) Fordi klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene viste at klagen ikke kunne føre frem eller at det var hensiktsløst med en foreleggelse	213
2. Saker der det var gitt skriftlig uttalelse fra forvaltningen	560
a) Saken ordnet	116
b) Saken avsluttet med kritikk mot forvaltningen, eventuelt henstilling om å overveie en avgjørelse på nytt eller å søke skadevirkninger avbøtet på annen måte	146
c) Avsluttet uten kritikk eller henstillinger, dvs. klagen førte ikke frem	298

Totalt var det således 362 saker som ble ordnet eller som ledet til kritikk mot forvaltningen på ett eller flere punkter (jfr. 1 a, 2 a, 2 b). Av de forhold som ble ordnet eller kritisert, gjaldt 108 selve avgjørelsen i saken, 142 behandlingstiden og 112 forhold vedrørende saksbehandlingen ellers.

Noen fullstendig oppgave over det *endelige* utfall av ombudsmannens behandling (med hensyn til hvor mange klagere som ble hjulpet frem til å få endret en avgjørelse, til å få erstatning osv.) er ikke mulig å gi, bl.a. fordi det endelige resultat ved fornyet behandling i forvaltningen ofte kommer etter utgangen av statistikkåret.

8. Påviste mangler ved lover, forskrifter og administrativ praksis.

Ombudsmannen har i en rekke saker bedt vedkommende departement vurdere endring i eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis, jfr. ombudsmannslovens § 11. I enkelte tilfelle er slik anmodning rettet til annet ansvarlig organ (direktorater, fylkeskommuner, kommuner).

Av disse sakene er 17 referert under avsnitt IV som sak nr. 2, 7, 10, 13, 14, 18, 20, 21, 30, 34, 35, 50, 53, 61, 65, 68 og 69.

I tillegg kommer følgende 19 saker som ikke er referert nærmere i meldingen:

- Orientering om forhandlings- og klagemuligheter ved *oppsigelse* fra offentlig stilling, behov for klargjøring av § 61 i arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4. Tatt opp med Direktoratet for arbeidstilsynet (sak 1E/85).
- Klargjøring av utlysingstekst ved stillinger i *utrykningspolitiet*. Tatt opp med Justisdepartementet (sak 950/85).

- Klargjøring av *tilsettingsreglement* for kommunalt elverk med sikte på forholdet til forvaltningsloven. Tatt opp med elverket (sak 737/84).
- Innskjerping av plikten til å gi foreløpig underretning ved forsinket første gangs utbetaling av *pensjon*. Tatt opp med Statens Pensjonskasse (sak 1070/84).
- Innskjerping av plikten til å gi melding om vedtak til partens advokat/fullmektig i *fremmedsak*. Tatt opp med Statens utlendingskontor (sak 138/85).
- Behandlingstiden i *trygdesaker*. Tatt opp med Rikstrygdeverket og Sosialdepartementet (sak 33E/85).
- Klargjøring av inntektsbegrepet i forskrifter om *borteboerstipend*. Tatt opp med Statens lånekasse for utdanning (sak 16E/85).
- Stønad til *utdanning i utlandet*. Presisering av de læresteder som kan betinge stønad. Tatt opp med Kultur- og vitenskapsdepartementet (sak 38E/85).
- Registrering av de *innsattes private effekter* ved Oslo kretsfengsel, praksis util-

- fredsstillende. Tatt opp med Fængselsstyret (sak 380/84).
- *Kunngjøring* av lokale forskrifter utenom Norsk Lovtidend. Tatt opp med Statsministerens kontor (sak 39E/84).
 - Rutiner i Landbruksdepartementet for formidling av *telefonbeskjeder* fra parten (sak 791/85).
 - Bruk av *kurve-itåkelys*, motstrid mellom kjøretøyforskriftene og trafikkreglene. Tatt opp med Samferdselsesdepartementet (sak 21E/84).
 - Inndragning av *kjennemerker på bil* på grunn av manglende avgiftsbetaling. Uklarheter vedrørende politiets forpliktelse til å gi forhåndsvarsel til eieren. Tatt opp med Samferdselsesdepartementet og Justisdepartementet (sak 5E/85 og 6E/85).
 - Utilfredsstillende praksis ved utstedelse av *skattekort* til pensjonister. Påpekt at pensjonisten skal ha melding, jfr. skattebetalingsloven av 21. november 1952 § 9. Tatt opp med Skattedirektoratet (sak 31E/85).
 - Skatteplikt ved innløsning av *grunnkjøpsobligasjoner* før forfallstidspunkt. Behov for klargjøring av forfallsdato i selve obligasjonen. Tatt opp med Norges Bank (sak 48E/85).
 - Klargjøring av regelverket vedrørende salg av *boligtomter tilhørende staten*. Tatt opp med Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD) (sak 3E/85).
 - *Vann- og kloakkavgift* for regulert, ubebygd eiendom, spørsmål om hva som er en avgiftspliktig enhet etter loven av 31. mai 1974 nr. 17. Behov for klargjøring av regelverket. Tatt opp med Miljøverndepartementet (sak 17E/85).
 - Forhøyelse av *avfallsgebyr* (renovasjonsavgift) uten godkjenning av fylkesmannen. Forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6 § 34 fjerde ledd forutsetter et særskilt og uttrykkelig godkjenningsvedtak. Tatt opp med vedkommende fylkesmann og Miljøverndepartementet (sak 33E/84).
 - Mange kommuner utsteder ikke lenger *ferdigattest* i samsvar med bygningsloven av 18. juni 1965 § 99. Denne praksis er klart i strid med loven. Tatt opp med Kommunal- og arbeidsdepartementet (sak 272/85).

9. Noen generelle betraktninger om ombudsmannens virksomhet.

I sin innstilling om ombudsmannens årsmelding for 1984 uttalte justiskomiteén bl.a. (Innst. S. nr. 262 (1984-85)):

«Komitéén vil gjeva uttrykk for at årsmeldingane frå Ombudsmannen på ein grei måte gjer greie for saksmengda og korleis sakene fordeler seg på dei ulike saksfelt, forvaltningsorgan, geografiske stader og over tid. Likeeins ser komitéén det som nyttig at det i meldingane er gjort så vidt inngåande greie for dei sakene som har ålmen interesse. Etter komitéén si meining kunne det og vore av interesse med ei meir generell vurdering frå Ombudsmannen si side når det gjeld i kva for grad institusjonen maktar å fylle oppgåvene sine, kva for problem som ofte går igjen i høve til forvaltninga og kanskje også framlegg til korleis moglege problem kunne løysast. Komitéén vil difor be Ombudsmannen vurdere å ta inn i framtidige årsmeldingar ein slik generell merknad om Ombudsmannen sitt arbeid.»

Det har hittil ikke vært vanlig å ta med i årsmeldingen slike generelle vurderinger, selv om det nok har forekommet at kritikk over avgjørelser av en viss type er behandlet i større bredde, jfr. f.eks. årsmeldingen for 1980 s. 14 der Landbruksdepartementets praksis i jordlovsaker ble gjenstand for særskilt omtale. Sett i internasjonal sammenheng følger den norske meldingen for så vidt den nordiske tradisjon med detaljert gjengivelse av utvalgte enkeltsaker fra ulike saksområder. Dette gir meldingen en uomtvistelig verdi som rettskilde. I andre land er meldingen fra ombudsmannen ofte mer generelt utformet, slik at referat eller omtale av enkeltsaker nærmest tjener som eksempler.

Noen omlegging av den praksis som hos oss har vært fulgt siden ombudsmannsinstitusjonen ble opprettet, er ikke foreslått, og det ser jeg heller ingen grunn til. Men jeg har forståelse for det ønskemål som er uttrykt fra justiskomiteén om en mer samlende vurdering enn den som kan utledes av de refererte enkeltsaker. Dette faller også i tråd med det siktemål jeg tidligere har hatt, nemlig å gi en viss oppsummering av virksomheten ved utløpet av min første funksjonsperiode.

Det kan være naturlig å starte med et prinsipielt utgangspunkt:

Ett av formålene med innføring av ombudsmannsordningen var å få en enkel og billig konfliktløser som alternativ til den mer omstendelige overprøving ved de ordinære domstoler. Og det er etter min mening ingen tvil om at institusjonen fyller denne oppgaven, noe som tydelig også avspeiler seg i årsmeldingene. En viktig forutsetning for en effektiv ombudsmannsfunksjon er naturligvis at ombudsmannen for sin del gir vel overveide og solid fundamenterte uttalelser, som er egnet til å overbevise. Det er ikke min sak å vurdere denne side av virksomhe-

ten. Derimot vil jeg peke på en annen - og nesten like viktig - betingelse for effektiviteten, nemlig at forvaltningen lojalt tilpasser seg de uttalelser som gis. Bare på den måten kan ordningen få en funksjon tilnærmet domstolenes. Denne grunnleggende idé bak ordningen synes imidlertid ikke å stå like klart hos alle i forvaltningen. Både på det lokale plan og sentralt, også på departementsnivå, hender det at de ansvarlige tjenestemenn i stedet for å resignere når en uttalelse er gått forvaltningen imot, fortsetter å argumentere. Selv om denne negative holdning hører til unntakene, finner jeg i en slik generell sammenheng grunn til å trekke frem forholdet. For det første fordi reaksjonsmåten innebærer en form for manglende lojalitet - ikke så meget mot ombudsmannen som mot selve institusjonen. Dernest fordi en slik holdning egentlig er helt urasjonell; når ombudsmannens uttalelse foreligger, burde konflikten være løst. I stedet for å ofre tid og krefter på en fortsatt motstand i en gammel sak, burde forvaltningen gå videre med de nye oppgaver som ligger og venter.

Justiskomiteén har ved flere anledninger klart gitt uttrykk for sitt syn på denne problemstilling, senest i Innst. S. nr. 262 (1984-85):

«Komitéén vil igjen streka under at det er viktig for at ombudsmannsordninga skal fungera etter føresetnadene, at Ombudsmannen sine uttaler og påpekningar vert følgde opp i praksis av såvel kommunal som fylkeskommunal og statleg administrasjon.»

Dette syn har ikke møtt innsigelser i Stortinget.

I enkelte saker har jeg funnet det nødvendig å minne forvaltningen om disse klart uttalte forutsetninger, og det er nok ikke utelukket at dette fortsatt kan bli nødvendig. For øvrig vil jeg gjerne tilføye at lojalitets spørsmålet verken er særlig tyngende eller noe særeget i dagens situasjon hos oss; problemet har tvert imot vært aktuelt så lenge vi har hatt ombudsmannsordningen, og det er et problem i internasjonal sammenheng nær sagt over alt hvor man har innført ombudsmannsinstitusjonen.

Etter denne mer prinsipielle innledning skal jeg gå over til å omtale noen saksområder som har reist særlige problemer. Jeg tar da utgangspunkt i de tallopplysninger som er gitt i avsnitt 1-7 foran. Tallene i de oversikter man her finner, skiller seg ikke vesentlig fra tallene i de tilsvarende tabeller i de tre foregående årsmeldinger. Det er nærmest forbausende å konstatere at klagegrunnlaget er så stabilt - både totalt, geografisk og

fordelt etter saksområder. Inntegnet i diagrammer ville med andre ord kurvene følge samme hovedmønster år for år.

I tallskjema 6 foran er det to typer saker som dominerer, nemlig bygnings- og reguleringsaker (inklusive saker etter strand- og fjellplanloven) og saker om offentlige tjenestemenn, tilsetting og tjenesteforhold ellers. Disse to grupper utgjør henholdsvis 16 % og 19 % av det totale sakstallet. Dette reflekterer selvsagt også antall arbeidstimer anvendt på disse saksgrupper. Situasjonen har vært omtrent den samme i hele fireårsperioden, men med stigende tendens.

a. Hyttesaker.

Gruppen bygnings- og reguleringsaker, supplert med saker etter strand- og fjellplanloven, inneholder et stort antall klager i saker vedrørende fritidsboliger, kort betegnet *hyttesaker*; i 1985 var det 45 slike saker. Det er mitt inntrykk at behandlingen av disse klagesakene har lagt beslag på en uforholdsmessig stor del av arbeidskapasiteten. Som det fremgår av avsnitt I nr. 3 har ombudsmannen nettopp i disse sakene gått til det usedvanlige skritt å foreta befaringer med sikte på å avklare faktiske uoverensstemmelser i saksforholdet.

Bakgrunnen for det store saksantall er at man her befinner seg på et særlig konfliktfylt område, der interessene til den enkelte byggherre - som oftest utenbygdsboende - har vært vanskelig å forene med de lokale utbyggingsinteresser. Det er særlig i kystkommunene på Østlandet og Sørlandet at man finner denne interessekollisjon. Den typiske situasjon har vært at vedkommende kommune, gjennom hyttevedtekt etter bygningslovens § 82 eller i kraft av den tidligere strandlov, har etablert et byggeforbud mot oppføring av hytter i kommunen. Bakgrunnen for dette har vært at kommunen allerede har et betydelig antall hytter, under tiden slik at den for så vidt mener å ha nådd et «metningspunkt». Samtidig har imidlertid lov og vedtekt uttrykkelig åpnet adgang til å dispensere når det foreligger «særlige grunner». Dette innebærer at enhver søknad om dispensasjon må vurderes av bygningsmyndighetene. Det må tas standpunkt til om omstendighetene i saken er slik at de tilfredsstillende lovkravet om «særlige grunner», og et avslag må i alle fall være saklig begrunnet ut fra de konkrete forhold som foreligger. Og det er avslag på søknader om slik dispensasjon som har ført til en rekke klagesaker.

Vurderingen av klagemålene har vanligvis vært knyttet til generelle retningslinjer som Miljøverndepartementet har gitt, først ved

rundskriv fra juli 1982 (T-13/82), senere avsløst av et nytt rundskriv i juni 1984 (T-18/84). Det er her nærmere angitt både det reelle og det formelle grunnlag for et avslag. I det siste rundskriv skjedde det en innstramning i den forstand at hyttebyggerens muligheter til å vinne frem med sin søknad ble mer begrenset, eller fra den annen side sett: Det ble ikke stillet de samme krav til bygningsmyndighetenes begrunnelse for avslag. Konfliktspørsmålet i klagesakene har gjennomgående vært hvorvidt den begrunnelse som er gitt fra bygningsmyndighetenes side, tilfredsstillende de krav som i retningslinjene er satt for en konkret og individuell vurdering av dispensasjonssøknaden, og for øvrig om et avslag har saklig grunn.

Til nærmere belysning av disse forhold viser jeg til følgende saker i årsmeldingene fra siste 4-årsperiode:

1982 nr. 51 (s. 94) og nr. 52 (s. 96)

1983 nr. 75 (s. 148) og nr. 76 (s. 152)

1984 nr. 72 (s. 153) og nr. 73 (s. 155) og nr. 74 (s. 158), jfr. også nr. 71 (s. 150) angående spørsmål av mer generell art i tilknytning til vedtekter med hjemmel i bygningslovens § 82. 1985 nr. 70 (s. 156) og nr. 71 (s. 159).

Jeg vil ellers gjerne tilføye at bare noen ytterst få av de behandlede hyttesaker er referert i årsmeldingene. Det er neppe grunn til å legge skjul på at behandlingen av hyttesakene etter hvert har blitt noe av en belastning både for Miljøverndepartementet og ombudsmannen og ført til en økt arbeidsbyrde for begge institusjoner. Sak nr. 71 fra 1985 gir en god illustrasjon av dette forhold. Etter min oppfatning har departementet under tiden hatt visse problemer med å avfinne seg med ombudsmannens uttalelser. Dette har trolig sammenheng med det press departementet i sin sentrale posisjon har møtt fra de enkelte kommuners side. I distriktene oppfattes det lett som et inngrep i det lokale selvstyre når man fra sentralt hold vil dirigere hyttebyggingen i kommunen. Hensynet til den lokale disponeringsrett ville ha vært lettere å akseptere dersom ikke departementets retningslinjer i rundskriv T-18/84 fortsatt stiller bestemte krav til motiveringen for avslag. Særlig på et punkt har det oppstått divergens mellom ombudsmannen og bygningsmyndighetene; det gjelder kravet til konkret vurdering av det enkelte hytteprosjekt.

Tendensen både lokalt og sentralt har mer og mer gått i retning av å begrunne et avslag under henvisning til det generelle byggeforbudet i kommunen og/eller den restriktive

praksis som kommunen har fulgt i dispensasjonssaker. Fra ombudsmannens side har det vært vist til at man i slike tilfeller ikke får noen vurdering av hvorvidt de spesielle arealutnyttingshensyn, som ligger bak forbudet, også gjør seg gjeldende i klagesaken. Slik jeg ser det, har departementet ved å godta de generelle begrunnelser kommet på kollisjonskurs med sine egne retningslinjer. Dette er bl.a. kommet til uttrykk i sak nr. 71 for 1985.

Uansett hva man måtte mene om det, er jeg fullstendig klar over at selv om hyttesakene har sin egenart, kan de ikke løsrives fra den øvrige planlegging. Og et dominerende element i utviklingen på dette området har vært en bevisst overføring av selvstendig myndighet til de kommunale organer. I Ot.prp. nr. 56 (1984-85) om ny plan- og bygningslov er kommunenes rett til - og ansvar for - styringen av arealbruken stadig fremhevet.

Under lovens behandling i Stortinget fikk dette synspunkt helhjertet støtte fra en rekke representanter. Den samme vekt på kommunens selvbestemmelsesrett over arealutviklingen er kommet til uttrykk i Miljøverndepartementets høringsnotat om hytte og fritidsliv (mars 1985) der det i avsnittet om hyttepolitikken uttales bl.a. (s. 124):

«Generelt må det sies at den konkrete gjennomføringen av hyttepolitikken i det alt overveiende er kommunenes ansvar som følge av disses oppgaver med planlegging og lokal utbyggingspolitikk.»

På denne bakgrunn - og særlig da ut fra de holdninger som er kommet til uttrykk i forarbeidene til plan- og bygningsloven - kan man ha forståelse for bygningsmyndighetenes restriktive praksis i hyttesaker, selv om avgjørelsen ikke alltid tilfredsstillende de formkrav som er satt opp i departementets retningslinjer og som for så vidt ligger på linje med de krav til begrunnelse som følger av forvaltningslovens § 25. Det tilkommer på ingen måte meg å foreslå noen tilstramning i dispensasjonsadgangen. Utviklingen har imidlertid ført til at det er blitt stadig vanskeligere å forene kravene i departementets egne retningslinjer om konkret begrunnelse med de generelle og prinsippbetonte premiser som godtas av departementet i enkeltsaker. Den nødvendige harmonisering på dette området synes nå bare å kunne skje ved en revisjon av gjeldende bestemmelser og retningslinjer. Det synes nærliggende å gå til dette skritt i forbindelse med ikraftsettingen av den nye plan- og bygningslov av 14. juni 1985 nr. 77.

b. Offentlige tjenesteforhold.

Dette er den andre, store hovedgruppen av klagesaker, tallmessig sett. I alt vesentlig dreier det seg om klager fra søkere som mener seg forbigått ved tilsetning i offentlig tjeneste. I 1985 var det 119 slike saker. Forklaringen på det høye sakstallet må antas å være at det i tilsettingssaker ikke er noen annen klagemulighet, idet forvaltningslovens § 3 annet ledd unntar ansettelsessaker fra reglene om vanlig forvaltningsmessig klage. Den eneste mulighet som gjenstår for en misfornøyd søker - bortsett fra søksmål - er klage til ombudsmannen. Og følgene av dette har blitt at ombudsmannen fungerer som en sentral klageinstans i tilsettingssaker, der klageren for øvrig svært ofte allerede vil være tilsatt i offentlig tjeneste. Det kan fortone seg som noe av et paradoks at arbeidet med disse saker innenfor det offentlige eget rettsområde skal prioriteres likt med klage fra en vanlig «utenforstående borger», som er kommet i konflikt med forvaltningen.

Unntaket i forvaltningslovens § 3 annet ledd ble særskilt overveiet i forbindelse med lovens ikrafttreden. Andre alternativer er imidlertid tenkelige. Man behøver ikke å gå lenger enn til vårt naboland Sverige for å finne eksempel på at man har vanlig, forvaltningsmessig klage også i tilsettingssaker; en sentral klagenemnd for saker av denne art kunne også tenkes. Jeg ser likevel ikke noe presserende behov for å foreslå en reform i denne retning hos oss. Hvis imidlertid antallet klagesaker fortsetter å stige som hittil, kan det vise seg ønskelig å etablere en eller annen form for avsiling.

c. Forholdet til konkurrerende interesser.

En klage til ombudsmannen vil - som det fremgår av avsnitt b - kunne være basert på at klageren mener seg urettmessig forbigått av en annen søker til en offentlig stilling. Situasjonen kan være den samme i andre fordelingssaker - f.eks. der det konkurreres om et løyve. Foruten klageren og vedkommende forvaltningsorgan kommer det da en tredje person inn i bildet, nemlig den som er blitt tilgodesett ved myndighetenes vedtak. Det samme skjer i de ganske tallrike tilfelle der klageren protesterer mot at naboen har fått byggetillatelse, f.eks. av hensyn til egne utsikts- og lysforhold. Av i alt 138 bygningsaker ble det i 1985 behandlet 46 slike saker der det underliggende forhold var en nabo-tvist. Og saker på familierettssektoren - f.eks. om fastsettelse av bidrag til barn og ektefelle - vil nesten alltid berøre flere par-

ter. Verken ombudsmannsloven eller instruksen er særskilt innrettet for behandling av slike trekantforhold; regelverket er utformet med sikte på «normalsituasjonen», dvs. konflikten mellom på den ene side den enkelte borger og på den annen side det offentlige forvaltningsorgan, som angivelig har gjort ham urett. Og dette behandlingsmønsteret har vært fulgt også i de tilfelle der det under forvaltningens behandling av saken måtte ha opptrådt parter med motstridende interesser.

Når ombudsmannen ikke uten videre kan trekke «motparten» inn i saken, har dette bl.a. sammenheng med forholdet til taushetsplikten (ombudsmannslovens § 9), som setter visse grenser for handlefriheten i denne henseende av hensyn til klageren. Under enhver omstendighet vil vedkommende tredje person ikke ha noen plikt til å gi opplysninger eller på annen måte bidra til avklaring; reglene om opplysningsplikt i ombudsmannslovens §§ 7-8 er ensidig rettet mot forvaltningen. Grunnet for ombudsmannens uttalelse i slike saker vil følgelig i alminnelighet være begrenset til de opplysninger som gis av klageren og forvaltningen. Ved siden av den usikkerhet som kan ligge i dette, vil ombudsmannen kunne få problemer med å gi klageren medhold, såfremt en uttalelse i denne retning vil kunne gå ut over en tredje person - en annen borger - som ikke direkte har deltatt i sakens behandling hos ombudsmannen.

Denne «partskonstellasjon» synes å få en økende aktualitet; i stadig flere klagesaker blir andre privatpersoner involvert ved siden av klageren. For på en bedre måte å kunne takle slike situasjoner uten å være avhengig av klagerens samtykke, kan det komme på tale å få fastlagt en regel som gir adgang til å varsle andre interesser med oppfordring til disse om å uttale seg i saken. En annen løsning kan være at ombudsmannen i det enkelte tilfelle avstår fra å behandle klagesaker der tredjemanns interesser gjør seg særlig sterkt gjeldende.

Det kunne være fristende å kommentere også andre saksområder og aktuelle fenomener - f.eks. de mange klager innenfor det til dels kompliserte regelverk angående stønadsordningene i jordbruk og fiske, datasytemets inntog i den administrative beslutningsprosess og innvandrernes problemer i ulike relasjoner. Jeg får imidlertid her begrense meg til å vise til de enkelte saker om dette i årsmeldingen. La meg ellers slutte denne generelle oversikt med mitt svar på spørsmålet: Har ombudsmannsordningen livets rett?

Sett fra min posisjon etter 4 års virksomhet, gjør institusjonen stadig sin nytte og det på flere plan, både direkte ved behandlingen av konkrete klager og som preventiv faktor i

forhold til forvaltningen - riset bak speilet - ved selve sin eksistens. Den synes fortsatt å forsvare sin plass som nødvendig korrektiv i vårt forvaltningssystem.

III. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger.

Meldingen for 1982.

Nr. 38 (s. 73-74) jfr. tilleggsopplysning i meldingen for 1983 (s. 17-18)

Underretning til jordsøkere om frist for bruk av statens forkjøpsrett.

I forbindelse med en ny klagesak (sak 665/85) varslet jeg 25. juni 1985 Landbruksdepartementet om at også denne sak viste at den praksis som følges på dette området, ikke er fullt tilfredsstillende. Departementet sendte 8. august 1985 skriv til samtlige fylkeslandbruksstyrene der plikten til å underrette jordsøkere om den absolutte 3 måneders fristen for forkjøp ble innskjerpet, blant annet med sikte på å unngå misforståelser i forhold til den vanlige klagefrist på 3 uker:

«For om mulig å unngå slik feiltagelse, bør det ved melding om adgang til å klage over at statens forkjøpsrett ikke er nyttig for så vidt angår saker hvor den vanlige 3-ukers fristen ikke har aktualitet på grunn av den absolutte fristregelen i konsesjonslovens § 13, ikke tas med noe om 3-ukers fristen for klage over forvaltningsvedtak. Meldingen kan f.eks. gis således:

«De har rett til å påklage vedtaket om ikke å nytte statens forkjøpsrett til Landbruksdepartementet. Eventuell klage skal sendes til fylkeslandbruksstyret. Fristen for å nytte statens forkjøpsrett utløper, jfr. konsesjonslovens § 13. Da 3-måneders fristen for forkjøp er absolutt, kan det ikke gis oppreisning for fristoversittelse. Fylkeslandbruksstyret må derfor ha mottatt en eventuell klage i god tid før fristens utløp dersom den skal kunne behandles før fristen løper ut.»

Det er intet i veien for at standardskjemaet vedlegges og at det vises til dette, men i så fall må samtlige avsnitt og bemerkninger om klagefrist overstrykes.

En understreker samtidig viktigheten av at slike saker behandles så hurtig som mulig slik at departementet får tid til en forsvarlig klagebehandling.»

Meldingen for 1983.

Nr. 40 (s. 75)

Friviljug avståing av veggrunn – fastsetjing av vederlag.

Formannskapet vedtok 14. januar 1985 eit framlegg til ei løysing. I brev 26. april 1985 opplyste kommunen at A hadde godteke tilbodet.

Nr. 57 (s. 113-115)

Salg av landbrukseiendom – herredsagronørens medvirkning, forholdet til jordsøkende nabo.

I nytt rundskriv til lov av 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven), datert november 1985, uttalte Landbruksdepartementet:

«Som det framgår av jordlovens § 6 skal fylkeslandbruksstyret sammen med landbruksnemndene i fylket på vegne av staten ta opp arbeidet med de formål som er nevnt i jordlovens § 1.

Bestemmelsen forutsetter en aktiv opptreden fra landbruksmyndighetenes side bl.a. når det gjelder å formidle kjøp/salg av landbrukseiendommer.

Når landbruksmyndighetene mottar henvendelser fra noen som vil selge landbrukseiendom, bør det som utgangspunkt først kartlegges hvilke bruk i nabolaget som kan ha behov for tilleggsjord og som vil kunne drives sammen med den eiendom som skal selges på en rasjonell måte.

Dersom det bare er en eiendom som etter en landbruksfaglig vurdering peker seg ut i denne sammenheng, kan landbruksmyndighetene oppgi den aktuelle eiers navn og hvis det er hensiktsmessig, også påta seg en mer direkte formidlerrolle.

Dersom den eiendom som skal selges, er aktuell som tilleggsjord til flere bruk, må landbruksmyndighetene oppgi navnene til eierne av alle de aktuelle brukene.

Landbruksmyndighetene må på ethvert stadium av saksgangen bestrebe seg på å forholde seg mest mulig nøytrale og unngå at det oppstår forhold som kan være egnet til å svekke tilliten til etatenes upartiskhet. Det må også tas forbehold om at en ved å gi opplysninger om aktuelle jordsøkere, ikke har tatt stilling til senere avgjørelser som skal treffes i saken.»

Nr. 69 (s. 135-138), jfr. tilleggsopplysninger i meldingen for 1984 (s. 18-19)

Atkomst til eiendom – bygningslovens § 66 nr. 1.

Kommunestyret besluttet etter fylkesmannens vedtak 6. april 1984 å ekspropriere vegrett over A's eiendom. Etter dette ble det innledet forhandlinger mellom kommunen og A. Videre oppfølgninger i saken fra ombudsmannens side har ikke vært aktuelt.

Meldingen for 1984.

Nr. 10 (s. 34-36)

Standpunkt-karakter ved jordbruksskole - saksbehandlingen.

Landbruksopplæringsrådet besluttet 1. november 1984 å sende saken tilbake til skolen for ny vurdering av karakteren. Resultatet av den nye behandling ble at A's standpunkt-karakter i norsk med samfunnsfag ble endret fra 3 til 4.

Nr. 23 (s. 55-57)

Inndragning i forbindelse med straffeforfølgning - formkrav.

Politimesteren utferdiget 29. mars 1985 inndragningsforelegg mot A. A vedtok forelegget, og det formelle grunnlag for inndragningen var dermed i orden.

Nr. 30 (s. 65-68)

Fremgangsmåten ved underretning om vedtak i klagesaker.

Ad. 1. Bidragssaker og andre saker fra familiesektoren, og 3. Behov for en generell gjennomgåelse av regelverket.

Ombudsmannen mottok i februar 1985 en ny klagesak (sak 194/85) fra bidragssektoren som viste at underretninger om vedtak på dette området stadig kan ta lang tid. Etter å ha innhentet forklaringer fra vedkommende fylkesmann og Justisdepartementet uttalte jeg i brev 22. mai 1985 til departementet:

«Avviklingen av denne saken har tatt lang tid. Det gikk således omtrent 16 måneder fra søknad om bidragsnedsettelse ble fremmet til klageren ble orientert om departementets vedtak (19. oktober 1983 - 21. februar 1985). Av denne tiden la klagebehandlingen for departementet beslag på over 9 måneder. Som departementet imidlertid påpeker, er bidragsaker undergitt en noe spesiell behandlingsform, blant annet ved at forvaltningen må forholde seg til to parter som begge skal gis adgang til å uttale seg før vedtak treffes. At bidragsyter og bidragsberettigede i denne saken er bosatt i forskjellige kommuner slik at saken har berørt to bidragsfogdkontorer, har også vært en medvirkende årsak til den lange saksbehandlingstiden. Ytterligere forsinkelse har dessuten oppstått som en følge av den fremgangsmåte som i dag anvendes ved underretning om vedtak i bidragsaker. ---»

Med sikte på underretningsspørsmålet spesielt fortsatte jeg:

«--- Etter fast praksis gis det ikke direkte underretning om resultatet av behandlingen. I overensstemmelse med denne

praksis sendte departementet vedtaket til fylkesmannen som igjen formidlet det til bidragsfogden i X hvor bidragsberettigede bor. Deretter ble vedtaket sendt til bidragsfogden i Y før klager i siste instans ble underrettet om avslaget.

Jeg har i brev 12. juni 1984 på generell basis tatt opp med departementet fremgangsmåten ved underretning om vedtak i slike klagesaker. Jeg har notert meg departementets opplysninger om at spørsmålet om direkte underretning er til vurdering i departementets lovavdeling. Jeg går på denne bakgrunn ikke nærmere inn på dette spørsmålet nå, men nøyer meg med å konstatere at også foreliggende klagesak bekrefter inntrykket av at gjeldende praksis ikke er tilfredsstillende. ---»

Justisdepartementet meddelte 6. november 1985:

«Som Sivilombudsmannen tidligere er blitt orientert om, er saken forelagt for Lovavdelingen med sikte på en generell gjennomgåelse av underretningsrutinene på Justisdepartementets forvaltningsområde. Saken reiser mange spørsmål, og det har dessverre ikke vært mulig å gi den prioritet som kunne ha vært ønskelig. Det må derfor forventes at saken fremdeles vil kunne ta noen tid.»

Nr. 32 (s. 69-72)

Sparing med skattefradrag - oversittelse av frist for kontraktforlengelse.

Finansdepartementet uttalte 8. mai 1985:

«På bakgrunn av Deres siste henvendelse har departementet gjennomgått sakens dokumenter på ny. Den berørte skattyter har i dette tilfellet tapt retten til fortsatt sparing på de gamle kontrakter. Han har imidlertid fått lovmessig inntektsfradrag for det angjeldende inntektsår på bakgrunn av de nyopprettede kontrakter. Skattemessig har han således ikke lidt noe tap, og han har fått for delen av høyere rente på de uttatte/overførte beløp. En kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å fravike den konsekvente linje departementet har fulgt i tilsvarende saker. En finner derfor å måtte opprettholde det syn som kom til uttrykk i departementets brev av 11. april 1984.»

Jeg meddelte klageren 15. mai 1985 at jeg etter dette ikke fant å kunne gjøre noe mer med saken.

Nr. 33 (s. 72-73)

Distriktsskatteloven - krav om søknad før investering foretas.

Ved kgl. res. 29. november 1985 ble det gitt nye forskrifter til distriktsskatteloven. Paragraf 2 annet og tredje ledd lyder nå:

«Når en investering krever samtykke etter bestemmelse i loven eller i forskrift gitt med hjemmel i loven, må søknad være fremsatt før investeringen påbegynnes og før skatt-

yteren har inngått bindende avtale om å gjennomføre investeringen.

Når særlige grunner tilsier det, kan samtykke gis selv om søknaden fremsettes senere enn nevnt i annet ledd.»

Det er tatt hensyn til de forhold som jeg påpekte i mitt brev 30. august 1984, og saken ble etter dette avsluttet.

Nr. 37 (s. 77-81)

Toll- og avgiftsfritak for brukt personkjøretøy ved flytting til Norge.

I brev 4. februar 1985 opplyste Toll- og avgiftsdirektoratet at erstatningsbilen i den aktuelle sak ikke var av tilnærmet samme type, årsmodeill og verdi, og fastholdt derfor avslaget om avgiftsfritak. Finansdepartementet stadfestet avslaget 8. juli 1985.

Jeg underrettet deretter klageren om at jeg ikke kunne gjøre mer med saken.

Finansdepartementet ga for øvrig 21. januar 1985 nærmere regler for toll- og avgiftsfri innførsel av erstatningsbiler når avgiftsfri personbil har lidd totalhavari.

Nr. 37 (s. 77-81)

Toll- og avgiftsfritak for brukt personkjøretøy ved flytting til Norge.

I brev 16. januar 1985 fastholdt Finansdepartementet på nytt sin avgjørelse om ikke å tilstå fritak/reduksjon av avgift etter § 11 i Stortingets årlige avgiftsvedtak. Det ble igjen vist til at klageren ikke hadde fått status som politisk flyktning.

Etter å ha innhentet saksdokumentene vedrørende klagerens søknad om arbeids- og oppholdstillatelse, uttalte jeg i avsluttende brev til departementet 28. mars 1985:

«Departementet knytter sin praktisering av Stortingets avgiftsvedtaks § 11 til spørsmålet om søkerne «er gitt status som politisk flyktning». Dette kan tyde på at departementet selv ikke foretar noen selvstendig vurdering av søkerens situasjon i forhold til dispensasjonsregelen. Først når søkerens status er fastslått av «kompetent myndighet» gis fritak. Begrepet «politisk flyktning» er i rettslig sammenheng knyttet til asylretten i fremmedloven av 27. juli 1956 § 2. Politisk asyl forutsetter søknad om dette. Det synes derfor bare å være de som søker om politisk asyl - eller eventuelt om reisebevis for flyktninger, jfr. fremmedforskriftens kap. IX - som får sin status som politisk flyktning fastslått av «kompetent myndighet». Blant annet av denne grunn vil det formelle krite-

rium som departementet baserer sin dispensasjonspraksis på kunne føre til en avgiftsmessig forskjellsbehandling som ikke er forankret i søkerens faktiske situasjon. En slik avgiftsmessig forskjellsbehandling kan etter mitt syn ikke uten videre aksepteres som saklig begrunnet, og kan ikke forsvares alene med «håndhevingsmessige grunner og av hensyn til konsekvensene», eller ut fra et behov for «regler som er enkle og som i mindre grad krever skjønnsmessige individuelle avgjørelser» (jfr. brev hit 7. mars 1985 i en annen ombudsmannssak). Slik jeg ser det, legger den gjeldende bestemmelsen her, avgiftsvedtakets § 11, opp til en konkret og individuell vurdering av søkerens situasjon. Skal dispensasjonspraksis derfor knyttes til flyktningbegrepet, må det etter mitt syn være et vilkår at det er de materielle betingelser for å få slik status - jfr. fremmedlovens § 2 annet ledd - som er avgjørende i avgiftssammenheng. Dette er det avgiftsmyndighetenes oppgave å ta standpunkt til, eventuelt ved egen vurdering av spørsmålet.

I denne forbindelse finner jeg grunn til å peke på at brosjyren om svensk praksis - som departementet i brev hit 7. november 1984 (sak 1233/84) mener skulle samsvare godt med praksis i Norge - ikke gir uttrykk for et tilsvarende syn som det departementet bygger på. På s. 18 heter det bl.a. at dispensasjon har blitt gitt «når den som flytter in har flytt från ett annat land av politiska skäl och därvid medfört en bil som han inte ägt og begagnat i utlandet under stipulerad tid». Det synes å være en betydelig avstand mellom dette og det norske krav til formell flyktningestatus.

Etter å ha gått gjennom dokumentene vedrørende søknaden fra A om oppholdstillatelse, kan jeg konstatere at han ikke søkte politisk asyl - eller reisebevis - her i landet, og hans situasjon er følgelig ikke vurdert av innvandringsmyndighetene i relasjon til fremmedlovens flyktningbegrep. At Det norske flyktningeråd - eller Statens flyktningesekretariat som det nå heter - telefonisk har gitt departementet beskjed om at A ikke ville få status som politisk flyktning, kan jeg for øvrig ikke se medfører at «kompetent myndighet» har tatt standpunkt til spørsmålet. Som departementet selv har gitt uttrykk for i ovennevnte brev hit 7. mars 1985, er det Justisdepartementet som er fagmyndighet i asylsaker.

Jeg må etter dette holde fast ved at departementet etter mitt syn ikke har gitt tilfredsstillende begrunnelse for avslaget på søknaden fra A, men finner ellers ikke grunn til å gå videre med saken.»

Nr. 41 (s. 84-87)

Tilbakebetaling av for meget betalt vann- og kloakkavgift.

Kommuneadvokaten opplyste senere at A hadde fått tilbakebetalt for meget avgift for de aktuelle år.

Nr. 43 (s. 88-91)

Hytterrenovasjon i fjellområde – avgiftsfritak på grunn av ulagleg beliggenhet.

Ved herredsrettsdom 18. april 1985 ble formannskapetets avslag på søknaden om fritak fra å delta i renovasjonsordningen kjent ugyldig. Kommunen ble dømt til å tilbakebetale til klager renovasjonsavgiften for 1982-1984, til sammen kr. 438,-.

Kommunen påanket herredsrettens dom. Jeg ga deretter klagers advokat beskjed om at ombudsmannens anbefaling om fri sakførsel ble utvidet til også å omfatte behandlingen for lagmannsretten.

Nr. 66 (s. 141-143)

Ramma for vedtekt til § 85 i bygningslova.

Kommunal- og arbeidsdepartementet opplyste 18. oktober 1985 at det no var sendt til høring eit forslag til endring av § 85 i bygningslova for å klargjere lovgrunnlaget (rundskriv av 16. juli 1985, som i hovudsak knyter seg til delutredning III frå Byggesaksutvalet, NOU 1985:13). Vidare hadde departementet bedt alle dei 30 kommunar som har § 85-vedtekt med «den omstridte passus» om ikkje å praktisere denne del av vedtekta. Nye vedtekter med same innhald ville no ikkje bli stadfesta av departementet.

Nr. 67 (s. 143-145)

Ulovlige byggverk – fylkesmannens plikt til å gripe inn.

Etter pågang fra fylkesmannen behandlet bygningsrådet saken på nytt 12. juni 1985. Rådet vedtok prinsipielt å tilrå dispensasjon for takfremspringet, subsidiært pålegg om riving.

Fylkesmannen av slo 19. juni 1985 dispensasjon og anmodet bygningsrådet om å iverksette det subsidiære vedtak.

Etter at grunneieren først hadde fått fristforlengelse, fjernet kommunen takfremspringet 10. september 1985.

Nr. 68 (s. 145-146)

Utslippstillatelse – oppbrukt utslippskvote ikke tilstrekkelig begrunnelse for avslag.

Miljøverndepartementet ba fylkesmannen ta søknaden opp til fornyet behandling. Fyl-

kesmannen gjennomførte deretter en befaring i området uten å kunne påvise direkte uheldige forurensningsmessige forhold. På denne bakgrunn ga fylkesmannen 12. desember 1985 tillatelse til omsøkte utslipp.

Ny ramme for antall enkeltutslipp i området ble ikke fastsatt. Fylkesmannen viste bl.a. til behovet for mer inngående undersøkelse av forholdene og tilføyde for øvrig at kommunen har myndighet til å avgjøre nye søknader i henhold til forskrifter for utslipp av avløpsvann fra bolig- og fritidsbebyggelse med separate avløpsløsninger.

Nr. 72 (s. 153-155)

Dispensasjon fra vedtekt til bygningslovens § 82 – mangelfull begrunnelse.

Miljøverndepartementet tok saken opp til ny vurdering og traff 18. april 1985 vedtak om å ta klagen til følge. I departementets brev hit samme dag heter det:

«Som det fremgår, er departementet etter fornyet vurdering blitt stående ved å ta klagen til følge, og har i dag omgjort sitt tidligere vedtak 11. januar 1984. Det er ikke knyttet spesielle naturvern- eller friluftsinnteresser til den omsøkte tomt. Departementet har derfor forsøkt å bringe nærmere klarhet over hvilken praksis bygningsrådet har ført i området ved Y. Det har vist seg at det har vært gitt enkelte dispensasjoner i området, og opplysninger vi har fått fra bygningsrådet, er ikke egnet til å dokumentere at kommunen har ført noen entydig praksis i dette området. Alt i alt er vi derfor kommet til at de grunner som taler for en streng praktisering av byggeforbudet i 100-metersbeltet slik X kommune generelt har lagt opp til, ikke er sterke nok i denne saken.»

Nr. 74 (s. 158-160)

Dispensasjon fra strandplanlovens plankrav – vilkår om brygge-, båt- og parkeringsplass.

Agder lagmannsrett har 2. september 1985 avsagt en dom av interesse for byggespørsmålet. I denne saken var situasjonen at en grunneier på sin eiendom hadde hytte og brygge. Han ervervet naboeiendommen, som lå slik til at eiendommene fikk sammenhengende strandlinje. For å kunne bygge måtte han ha dispensasjon fra strandplanlovens plankrav og byggeforbud. Myndighetene satte som vilkår at søkeren skulle bruke den allerede oppførte brygge også til den nye hytta. Lagmannsretten kom til det resultat at strandplanlovens § 4 nr. 3 ikke var til hinder for et slikt vilkår om bruk av felles brygge. At det kan stilles krav om deltakelse i bruk av felles brygge har for øvrig direkte holdepunkt i lovens forarbeider.

IV. Referat av saker av alminnelig interesse, jfr. instruksens § 12.

1.

Tjenestlig tilrettevisning og fratagelse av arbeidsoppgave
(Sak 261/85)

A er tilsatt som redaktør i et statlig forvaltningsorgan av direktoratstypen, i det følgende omtalt som direktoratet. I et avisintervju refererte A en uttalelse som hans fagstatsråd var kommet med mens vedkommende ennå var stortingsrepresentant. Uttalelsen gjaldt spørsmål under direktoratets sakområde. Direktoratet v/direktøren ila A en skriftlig, tjenestlig tilrettevisning etter § 14 nr. 2 tredje ledd i tjenestemannsloven av 4. mars 1983 nr. 3, og nektet ham inntil videre å uttale seg på direktoratets vegne. A mente det ikke var saklig grunnlag for å gi tjenestlig tilrettevisning eller adgang til å endre arbeidsområdet. - Etter initiativ fra ombudsmannen ble saken undergitt administrativ klagebehandling i departementet. Senere klage til ombudsmannen over realiteten førte ikke frem.

Etter instruks for direktoratet kan direktøren treffe bestemmelser om de enkelte avdelingers, kontorers og tjenestemanns oppgaver og sakområder. Med hjemmel i denne instruksen var det utarbeidet nærmere bestemmelser for A's stilling. Som redaktør skulle A være leder av informasjonskontoret, og direkte underlagt direktøren. I sitt informasjonsarbeide om direktoratets virksomhet og oppgaver, kunne redaktøren «nytte de meddelelsesmidler som til enhver tid måtte være hensiktsmessig for en effektiv opplysningstjeneste, herunder brosjyrer, presse, kringkasting, film, befaringer, møter, konferanser, utstillinger, demonstrasjoner m.m.».

En større dagsavis trykket høsten 1984 et intervju med A. Her refererte A uoppfordret en uttalelse hans fagstatsråd var kommet med mens vedkommende ennå var stortingsrepresentant. Uttalelsen gjaldt et sakområde under direktoratet som stortingsrepresentanten mente var forsømt. På spørsmål fra journalisten om situasjonen på dette feltet var blitt bedre etter at vedkommende var blitt statsråd, svarte A nei. Dette ble i avisen fremstilt slik:

«- Nåværende statsråd uttalte på en konferanse dengang han var stortingsrepresentant at løsningen av en del vesentlige spørsmål var uansvarlig dårlig. Men etter at han ble statsråd og ansvarlig for direktoratet er ikke situasjonen blitt bedre, sier A, som selv karakteriserer forholdene som fatale.»

Direktøren ga 15. november 1984 A en skriftlig reprimande i form av en tjenestlig tilrettevisning, etter § 14 nr. 2 tredje ledd i tjenestemannsloven. Direktøren ga i tilrettevisningen uttrykk for at uttalelsen representerte en illojal handling mot statsråden som direktoratet og A er underlagt, og videre at den representerte en utilbørlig handling. Direktøren fant det også nødvendig å frata A retten til inntil videre å uttale seg på direktoratets vegne.

A protesterte mot tilrettevisningen og pekte på at hans gjengivelse av uttalelsen var korrekt. Han viste også til at han hadde protestert mot formuleringen i det aktuelle avsnitt da intervjuet ble lest opp for ham i telefonen før trykking. Journalisten hadde lovet å foreta endring, uten at dette var blitt gjort.

På bakgrunn av klage 20. november 1984 fra A, forela jeg saken for direktoratet i denne form:

«I tjenestemannslovens § 14 er fastsatt at ordensstraff kan ilegges for «utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen». En av formene for ordensstraff - som må antas uttømmende oppregnet i loven - er «skriftlig irettesettelse».

I praksis vil det kunne by på problemer å fastslå hva som i det enkelte tilfelle skal karakteriseres som henholdsvis tjenestlig tilrettevisning og ordensstraff. Her som ellers synes imidlertid realiteten - ikke formen - å være avgjørende.

I foreliggende sak definerer direktoratet A's uttalelse som «utilbørlig adferd». Videre er den tjenestlige tilrettevisning gitt skriftlig. - Etter mitt syn kan det være vanskelig å skille reaksjonen fra en ordensstraff i form av «skriftlig irettesettelse». Jeg vil på denne bakgrunn gjerne ha direktoratets syn på forskjellen mellom den foreliggende reaksjon og en ordensstraff. Samtidig bes vurdert om saken, uten hensyn til spørsmålet om formell klagerett, bør oversendes departementet for administrativ klagebehandling.

Direktoratet svarte:

«Under direktoratets behandling av saken ble forskjellige reaksjonsformer vurdert, herunder også om redaktør A's uttalelser var av en slik art at det burde reageres med en ordensstraff. Selv om det nok kunne tenkes å være grunnlag for å ilegge ordensstraff, f.eks. en skriftlig irettesettelse etter tjenestemannslovens § 14 nr. 2 fant man det riktig å reagere med en alminnelig tjenestelig tilrettevisning. Det vises i denne forbindelse til Saastad og Debes' kommentarutgave til Lov om statens tjenestemenn m.m. 1984 s. 84 annet avsnitt. Direktoratets brev av 15. nov. 1984 er altså en mildere reaksjon enn en ordensstraff ville ha vært men samtidig en tilkjennegivelse av direktoratets misbilligelse.»

Under en samtale med avdelingsdirektør --- ble redaktør A på forespørsel fra ham gjort oppmerksom på at det omhandlede brev ikke var å betrakte som ordenstraff.»

Det ble ellers opplyst at saken likevel ville bli sendt til departementet for behandling. Klagesaken for ombudsmannen ble deretter stilt i bero.

Departementet avga uttalelse i saken 7. februar 1985 og sluttet seg til direktoratets oppfatning med hensyn til spørsmålet om karakteren av reaksjonen. Et vesentlig moment i denne forbindelse var etter departementets mening at direktoratet selv ikke betraktet brevet som ordensstraff. Videre het det:

«--- Selv om en ordensstraff kan ha form av skriftlig irettesettelse, må det være klart at også en tjenestelig tilrettevisning kan gis skriftlig, når den bare ikke uttrykkelig betegner seg som en irettesettelse, ---.»

Når det gjaldt berettigelsen av tilrettevisningen, uttalte departementet at det ikke var avgjørende hvorvidt den siterte uttalelse var korrekt gjengitt eller ikke:

«Såvidt departementet har oppfattet de foreliggende opplysninger, var det A som på eget initiativ refererte uttalelsene fra daværende stortingsrepresentant. Som også Direktoratet peker på, måtte en slik opplysning nødvendigvis følges opp med spørsmål fra journalisten om situasjonen var blitt bedre etter at han var blitt statsråd. Selv om det siste spørsmål gjelder rent faktiske forhold, mener departementet at denne del av A's uttalelser til vedkommende journalist som helhet må karakteriseres som illojal overfor etatens øverste leder, når A som intervjuobjekt fremstår som tjenestemann i etaten og sågar må oppfattes som talsmann for Direktoratet.»

Departementet fant heller ikke at det kunne ha avgjørende betydning for spørsmålet om berettigelsen av tilrettevisningen at A hadde protestert mot det refererte avsnitt i intervjuet:

«--- Det avgjørende må være at A ved sitt initiativ har gitt et utspill som han måtte forstå kunne utnyttas eller lett misforstås slik at dette kunne skade statsråden. Han burde under alle omstendigheter ha forvisset seg om at de nødvendige rettelser ble foretatt.»

Etter at saken hadde vært klagebehandlet i departementet, henvendte A seg på ny til ombudsmannen. Han pekte på at omtalte uttalelse var blitt publisert i relativt stor utstrekning den gang den kom, og at den således måtte forutsettes kjent.

Jeg tok klagen opp med departementet som også ble bedt om å vurdere det forhold at A ikke lenger kunne uttale seg på direktoratets vegne. - Departementet forela saken for direktoratet som viste til at bakgrunnen for endringen av A's arbeidsområde var å finne i tidligere, lignende episoder med ham:

«Redaktør A's utstrakte engasjement i presse- og andre debattfora har hatt en tendens til å bli oppfattet av pressefolk, lesere og tilhørere som Direktoratets mening. Dette skaper ofte problemer ved henvendelser m.m. til Direktoratets direktør.»

Departementet viste til dette og uttalte ellers:

«Etter departementets oppfatning ligger det klart innenfor direktørens myndighet å endre sine bestemmelser også for redaktørstillingens arbeidsområde, eventuelt trekke tilbake delegert myndighet inntil videre. Departementet legger herunder til grunn at direktørens beslutning ikke endrer noe på hovedinnholdet i redaktørstillingen, slik det fremgår av stillingsinstruksen. Beslutningen er dermed ikke problematisk på kontraktsrettslig grunnlag vis a vis arbeidsavtale mellom Direktoratet og A (eventuelt kunngjøringsteksten for stillingen i mangel av detaljert arbeidsavtale).»

I mitt avsluttende brev til A 18. oktober 1985 la jeg til grunn at saken gjaldt en tjenestelig tilrettevisning, ikke ordenstraff, og uttalte:

«Vilkårene for å ilegge tjenestelig tilrettevisning fremgår ikke av tjenestemannsloven eller av forskriftene til loven. Dersom ordensstraff kan anvendes, vil det klarligvis være adgang til å nytte tjenestlig tilrettevisning som en mildere reaksjonsform. Annen uakseptabel atferd av en viss art må imidlertid også kunne møtes med tilrettevisning.

Direktoratet har lagt til grunn at De opptrådte illojalt.

Departementet har sagt seg enig i dette. Etter direktoratets oppfatning er det videre tale om utilbørlig atferd. - Jeg er enig i at *illojal atferd* etter omstendighetene må kunne resultere i en tjenestlig tilrettevisning.

Spørsmålet er dermed om Deres opptreden kvalifiserer til en slik karakteristikk.

På dette punkt kan jeg i det vesentlige slutte meg til departementets vurdering slik den kommer til uttrykk i departementets brev 7. februar 1985. Jeg legger vekt på at De av eget initiativ nevnte statsrådets tidligere uttalelse, og at De som redaktør må antas å ha særlig innsikt når det gjelder journalistens sannsynlige oppfølging av Deres bemerkning. At De senere uten hell ba om at avisens formulering ble endret, kan det ikke legges avgjørende vekt på. Heller ikke kan det ha nevneverdig betydning hvorvidt Deres utsagn var korrekt eller ikke. Det burde være fullt mulig å få frem det aktuelle poeng uten å trekke frem statsråden på en slik måte. Ved den form som ble valgt, fikk Deres uttalelse således mer karakter av et persongrep enn en saklig meningsytring eller formidling av faktiske opplysninger.

Hvorvidt det i den situasjon som forelå skulle ilegges tjenestlig tilrettevisning, måtte bero på skjønn. Overfor skjønnsmessige avgjørelser er ombudsmannens kompetanse begrenset. En slik avgjørelse kan bare kritiseres herfra hvis den fremstår som «klart urimelig», jfr. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962. Jeg finner ikke grunnlag for å anvende en slik karakteristikk i dette tilfelle.»

Når det gjaldt de arbeidsmessige konsekvenser tilrettevisningen fikk for A, viste jeg først til informasjonskontorets oppgaver (referert innledningsvis her) og de virkemidler redaktøren i den forbindelse kunne ta i bruk. Jeg bemerket videre:

«Slik som redaktørstillingen etter dette organisasjonsmessig er plassert, og med den adgang direktøren har til å fastsette den enkelte tjenestemanns arbeidsområde, finner jeg det ikke tvilsomt at direktøren har kompetanse til å foreta endringer i redaktørens arbeidsoppgaver. Eventuelle endringer må imidlertid være saklig fundert og ikke innebære en degradering, slik at de i realiteten innebærer en ordensstraff, jfr. tjenestemannslovens § 14 nr. 2 annet ledd. En annen mulig begrensning ligger i lovens § 12 om plikt til å overta *annen* stilling. Ingen av disse begrensninger synes her aktuelle. Riktignok var redaktøren i en viss forstand pålagt å gi informasjon gjennom massemedia, men dette kan neppe sies å være stillingens hovedinnhold eller viktigste enkeltoppgave.»

Hvorvidt beskrivelsen og vurderingen av de forhold som var anført mot A helt ut var

holdbar, kunne jeg vanskelig ta stilling til. Jeg måtte nøye meg med å vise til det foreliggende tilfelle og de indikasjoner dette var egnet til å gi. Ut fra dette kunne direktørens reaksjon etter min mening ikke anses som usaklig, slik at det heller ikke for så vidt var holdepunkt for kritikk.

2.

Fortrinnsrett til hel stilling for søker i halv stilling (Sak 983/84 og 11E/85)

Søker i halv stilling som vaktmester ved skole krevde fortrinnsrett til ledig, hel stilling etter § 13 i tjenestemannsloven av 4. mars 1983 nr. 3. Begge stillinger var plassert i samme lønnstrinn. Personaldirektoratet nektet fortrinnsrett under henvisning til § 7 i forskriftene til loven. - Ombudsmannen aksepterte standpunktet, men uttalte tvil om hjemmelsgrunnlaget. Spørsmålet om klargjøring av de aktuelle bestemmelser tatt opp som egen sak med Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

A hadde arbeidet i 7 år som vaktmester i halv stilling ved en statlig skole. Etter utlysning søkte han hel stilling som vakt- og varmemester ved samme skole og krevde fortrinnsrett etter tjenestemannsloven. Tilsetningsmyndigheten forela spørsmålet om fortrinnsrett for Personaldirektoratet, som 13. juli 1984 svarte at A ikke kunne kreve fortrinnsrett. Direktoratet viste til forskriftenes § 7 nr. 1, fjerde punktum, som fastslår at fortrinnsrett ikke kan gjøres gjeldende til høyere lønte stillinger enn den vedkommende må fratru. En annen søker ble deretter tilstatt, og A klaget til ombudsmannen.

Jeg tok opp saken med Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD). Under henvisning til Personaldirektoratets uttalelse 13. juli 1984, bemerket jeg:

«Det standpunkt direktoratet her har inn tatt kan tilsynelatende ikke utledes direkte av loven eller lovens forskrifter, fastsatt ved kgl.res. 11. november 1983. Så vidt jeg kan se, er spørsmålet heller ikke omtalt i forarbeidene til tjenestemannsloven eller til den tilsvarende bestemmelse i § 67 i arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4. Jeg vil på denne bakgrunn be om en nærmere begrunnelse for direktoratets standpunkt. Det er for øvrig av interesse å få opplyst hvordan direktoratet ser på den som f.eks. har arbeidet i $\frac{3}{4}$ - eller $\frac{1}{2}$ -stilling. Mener direktoratet at fortrinnsrett til hel stilling bare kan gjøres gjeldende av den som har hatt (100 %) full stilling?»

Departementet svarte:

«De reglene som i dag gjelder for fortrinnsrett er på det angjeldende punkt ikke endret i forhold til den gamle tjenestemannsloven, jfr. her de tidligere forskriftenes § 9:

«fortrinnsrett til ny tilsetning eller engasjering i tilsvarende eller lavere lønnet stilling»

og § 10:

«... må fratre en like høyt eller høyere lønnet stilling i en annen etat.»

Tilsvarende formulering er benyttet i § 10 nr. 3. Som nevnt i Sivilombudsmannens brev står reglene nå i forskriftenes § 7.

Utgangspunktet for departementets tolkning av reglene på dette punkt, har hele tiden vært at en overtallig ikke skal kunne gjøre gjeldende fortrinnsrett, (og dermed presse andre søkere ut), til mer enn det vedkommende måtte forlate. Formuleringen i forskriftenes § 7 er ment å videreføre dette prinsippet.

Departementet har tolket begrepet «høyere lønt» som den inntekt stillingen gir. En lavere stillingsbrøk vil dermed også normalt medføre at stillingen blir lavere lønnet i forskriftenes betydning. Vi nevner her at deltidsilsatte tjenestemenn ikke har noe krav på å få utvidet sin arbeidstid, såfremt det ikke finnes ledige stillingsbrøker. Om en deltidsilsatt blir overtallig vil han etter departementets syn ikke kunne få bedre rettigheter i så måte enn en deltidsilsatt som ikke er overtallig.

Departementet er klar over at en bokstavfortolkning av regelen kan gi seg uønskede utslag i praksis, særlig på grunn av den økende bruk av deltid som har funnet sted i de senere år. Antagelig bør man av praktiske grunner regne arbeidstid over ½ stilling som likeverdig med full stilling i relasjon til fortrinnsretten. Vi vil overveie å ta inn i personalhåndboken en tilføyelse om dette ved neste revisjon.»

I min avsluttende uttalelse 19. mars 1985 pekte jeg på at spørsmålet om fortrinnsrett for deltidsilsatte til hel stilling ikke er direkte omhandlet i tjenestemannsloven og fortsatte:

«Departementets standpunkt bygger på § 7 i forskriftene til loven, fastsatt ved Kronprinsregentens res. 11. november 1983. Nummer 1 i § 7 lyder:

«Fortrinnsrett etter lovens § 13 gjelder ikke tilsetning i embete, eller til stilling som besettes av Kongen i statsråd. Den gjelder heller ikke ved tilsetning i ledende stillinger ved anlegg eller ved virksomheter av forretningsmessig art. Det samme gjelder til utdanningsstillinger. Fortrinnsrett kan ikke gjøres gjeldende til høyere lønte stillinger enn den vedkommende må fratre.»

Så vidt jeg forstår, legger departementet den faste, faktiske lønnsutbetaling til grunn for vurderingen. Dersom tjenestemannens lønn var lavere enn lønnen i den utlyste stilling, kan han ikke kreve fortrinnsrett. Motsatt vil han ha fortrinnsrett dersom lønnen faktisk var høyere (og øvrige vilkår er oppfylt). Som departementet selv er oppmerksom på, vil en slik bokstavfortolkning kunne gi uønskede utslag. For eksempel skulle en tjenestemann i ¼-stilling ikke kunne kreve fortrinnsrett til hel stilling i samme lønnstrinn. På den annen side kan fortrinnsretten nyttes for å komme i stilling i høyere lønnstrinn dersom vedkommende går fra hel stilling til deltidsstilling.

Etter min mening er det vanskelig å akseptere en slik anvendelse av bestemmelsen i forskriftenes § 7 nr. 1, fjerde punktum. Det kan også være grunn til å spørre om dette har vært tanken ved regelutformingen. For min del oppfatter jeg det slik at bestemmelsen først og fremst skal forhindre at tjenestemann kommer i stilling i høyere lønnstrinn ved hjelp av fortrinnsrett.

Selv om bestemmelsen i forskriftenes § 7 bør anvendes med forsiktighet, ser jeg klart behovet for å begrense fortrinnsretten i et tilfelle som det foreliggende. Fortrinnsretten skal ikke kunne nyttes for å oppnå stilling som kvantitativt eller kvalitativt ligger på vesentlig høyere nivå enn den som tjenestemannen tidligere har hatt. Dette er et grunnleggende trekk ved hele ordningen, som bl.a. er kommet til uttrykk i lovens § 13 nr. 3, første punktum. Tilsvarende begrensning må også innfortolkes i fortrinnsrettsbestemmelsen i § 67 i arbeidsmiljøloven. Det er f.eks. lagt til grunn at timelærer bare har fortrinnsrett til tilsvarende timelærerstilling og ikke til hel undervisningsstilling.

A hadde tidligere ½-stilling. Spranget mellom ½ og ¼-stilling er etter mitt skjønn så vidt markant at en må akseptere departementets standpunkt. Jeg kan således ikke kritisere at A ikke ble gitt fortrinnsrett.

I brev til departementet samme dag uttalte jeg:

«Jeg er enig i at departementet på generelt grunnlag bør klargjøre og presisere hvilke deltidsstillinger som antas å gi fortrinnsrett til full stilling. En tilføyelse om dette i personalhåndboken vil rimeligvis være nyttig. Forholdet synes imidlertid å være av en slik art at klargjøring bør tas inn i selve forskriften for å sikre den nødvendige autoritet. Hvordan ser departementet på dette?»

Departementet svarte:

«Forbruker- og administrasjonsdepartementet er i prinsippet enig med Ombudsmannen i at den utvidelse av retten til fortrinnsvis nå har lagt opp til for enkelte deltids-tilsatte, fortrinnsvis hører hjemme i selve forskriftsteksten eller loven. Under arbeidet med saken tok vi også spørsmålet opp, men fant at en slik endring burde utstå inntil den kunne gjøres samtidig med enkelte andre endringer og korreksjoner. Forbruker- og administrasjonsdepartementet vurderer nå å fremlegge et forslag om endringer av en del uklare punkter i selve tjenestemannsloven.

Inntil videre har vi ment at endringen i håndboken er tilstrekkelig. Den er nå tatt inn som en merknad til forskriften (pkt. 211.6-10):

«Merknad:

Forbruker- og administrasjonsdepartementet har tolket «Høyere lønte stillinger» slik at en deltids-tilsatt normalt ikke har kunnet gjøre gjeldende fortrinnsrett til større stillingsbrøk enn den han måtte forlate. Dette prinsippet opprettholdes også fremover. Praktiske grunner har imidlertid ført til at deltids-tilsatte med mer enn 1/2 stilling behandles som heltids-tilsatte i forhold til denne regelen. For deltids-tilsatte med opp til og med 1/2 stilling gjøres ingen endring.»

I avsluttende brev til departementet viste jeg til utsagnet om fremtidig endring av selve loven eller forskriftsteksten, og avrundet slik:

«Selv om presiseringen i personalhåndboken ikke gir entydig svar på alle de spørsmål som kan oppstå, finner jeg i den foreliggende situasjon ikke grunn til å gå videre med forholdet. Ombudsmannen bes imidlertid holdt orientert om det videre revisjonsarbeid.»

3.

Tilsetting i rekkefølge (Sak nr. 255/85)

Tilsettingsorganet vedtok å tilsette B som nr. 1 og A som nr. 2, og fylkesutvalget godkjente tilsetting av B. Da B trakk seg, mente A at han hadde krav på å bli tilbudt stillingen. Uttalt at det på generelt grunnlag ikke kan utelukkes at tilsettingsorganet kan bli bundet av tilsetting i rekkefølge, men at det forutsetter et klart og reservasjonsløst vedtak, samt at det er gitt formell underretning. Disse vilkår var ikke til stede i foreliggende sak.

A klaget 19. februar 1985 til ombudsmannen over tilsetting av styrer ved en institusjon innenfor helsevesenet for psykisk utviklingshemmede. Institusjonen er privateid,

men drives for fylkeskommunale midler og under fylkeskommunens overordnede ansvar. Styret ved institusjonen har tilsettingsmyndighet, men vedtak skal godkjennes av fylkesutvalget.

Opprinnelig tilsatte styret B i stillingen. A ble tilsatt/innstilt som nr. 2. Han ble muntlig orientert om vedtaket. Fylkesutvalget godkjente vedtaket om å tilsette B, som imidlertid trakk seg. Styret vedtok deretter å kunngjøre stillingen på nytt, og en ny søker, C, ble tilsatt.

A mente at han burde ha blitt tilbudt stillingen etter at B trakk seg. I klagen til ombudsmannen anførte han:

«Alminnelig god forvaltningspraksis tilsier at søker som er ansatt som nr. 2 får tilbud om stillingen. I ansettelsesvedtaket har styret ansatt 3 personer i rekkefølge, og vedtaket må være bindende.

Dette innebærer at styret anser de 3 i rekkefølge som kvalifiserte søkere.

Dersom styret i ansettelsesvedtaket kun hadde ansatt en søker, ville dette innebære at styret bare hadde tatt standpunkt til en, og vurdert vedkommendes kvalifikasjoner, og ansettelsesorganet kunne dermed ha tillett seg å utlyse stillingen på ny.

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jfr. fvl. § 17, 1. ledd.

Dette må innebære at de 3 søkere i dette tilfelle, er vurdert som kvalifiserte. Hvis ikke burde kun en av søkerne vært innstilt.

Et seriøst ansettelsesorgan må ikke ansette i rekkefølge søkere som de ikke mener er kvalifiserte.

I ansettelsesbrev som utstedes ved institusjonen er følgende ordlyd inntatt:

«Skriftelig melding om De tar stillingen og eventuell tiltredelsesdato bes sendt inn Hvis ikke svar er mottatt innen dato, vil en annen søker bli tilbudt stillingen».

Dette borger for en praksis om at ansettelsesmyndigheten tilbyr andre søkere som er ansatt i rekkefølge tilbud om stillingen.»

I avsluttende brev 25. mars 1985 til klageren (A) uttalte jeg:

«Jeg vil innledningsvis bemerke at styrets første tilsetningsvedtak er forskjellig gjengitt i klagen hit og i fylkesrådmannens innstilling i saken. I klagen heter det «som nr. 2: A innstilt som nr. 2 ...». I fylkesrådmannens innstilling heter det bare «Nr. II: A ...». Det kan således være noe uklart om styret har formulert seg slik at De ble «tilsatt» som nr. 2. Jeg kan imidlertid ikke se at vedtakets formulering har avgjørende betydning i dette tilfelle. Etter mitt syn kunne De nemlig under de foreliggende omstendigheter ikke ha oppnådd rettskrav på stillingen.

På generelt grunnlag ser jeg ikke bort fra at tilsettingsorganet kan bli bundet av tilsetting i rekkefølge, dvs. slik at nr. 2 må tilbys stillingen dersom nr. 1 trekker seg. Dette forutsetter imidlertid et klart og reservasjonsløst vedtak om tilsetting i rekkefølge. Og nr. 2 kan ikke bygge noen rett på vedtaket før han er gitt formell underretning av den som er berettiget til å opptre på vegne av forvaltningen. Verken i den ene eller andre henseende er det avgjørende at det i underretningen til nr. 1 står at en annen søker vil bli tilbudt stillingen.

Når det gjelder Deres situasjon, har jeg for det første festet meg ved at De ikke hadde fått formell underretning om styrets første vedtak; De ble bare muntlig orientert om det. Videre hadde godkjenningmyndigheten - fylkesutvalget - ikke gitt sin tilslutning til tilsetting av andre enn B.

Noe endelig, bindende vedtak om tilsetting av Dem, forelå med andre ord ikke. Det fremgår ikke at styret i denne situasjon skulle være avskåret fra å foreta ny utlysning. - På denne bakgrunn kan klagen ikke føre frem.»

4.

Tilsetting - utlending forbigått på grunn av utlilstrekkelige norsk-kunnskaper
(Sak 1419/84)

Ved en lokalavdeling av Statens teknologiske institutt (STI) var det ledig stilling som bedriftsrådgiver i ergonomiarbeidsmiljø. A som er utlending, kom ikke i betraktning under henvisning til angivelig utilstrekkelige norsk-kunnskaper. - Uttalt at det avgjørende må være om søkeren behersker norsk på en slik måte at han utvungent kan kommunisere med klienter uten vanskeligheter eller fare for misforståelser. STI hadde ikke på en overbevisende måte godtgjort at A's språkferdigheter lå under dette nivå. Da A ellers fremsto som formelt bedre kvalifisert enn den tilsatte, måtte avgjørelsen kritiseres som usaklig forbigåelse.

Stillingen som bedriftsrådgiver ble utlyst høsten 1983 uten absolutte krav til utdanning eller praksis, men det fremgikk at man var særlig interessert i fysioterapeut med spesiell innsikt i ergonomi. I utlysingsteksten het det for øvrig bl.a.:

«Oppgaven består i bedriftsveiledning og opplæring innen arbeidsmiljø ---. Spesielt skal vedkommende kunne gi veiledning i riktig utforming av operatorplass, tilrettelegging av arbeidsrutiner, samt gi opplæring i god arbeidsteknikk ---. Det er ønskelig at søkeren har industrierfaring. Kontaktskapende evner er påkrevd ---.»

Blant søkerne var A, som i tillegg til fysioterapiutdanning, hadde mer enn ni års praksis, hvorav åtte år i Norge. De tre siste årene hadde han vært bedriftsfysioterapeut ved en større norsk industribedrift. Han hadde også norsk tilleggsutdanning, bl.a. ett-årig videreutdanning i forebyggende fysioterapi/ergonomi. A ble to ganger innkalt til intervju. STI ønsket imidlertid et bredere søkergrunnlag, og lyste stillingen ut på ny i mars 1984. A søkte igjen. Stillingen ble nå besatt, men med en annen, kvinnelig søker B. Hun hadde psykologi grunnfag og var ferdig utdannet ved Statens Mensendieck-skole i 1980. Hun hadde til sammen tre års praksis av forskjellig art, hvorav ett års turnustjeneste ved sykehus, men ingen industrierfaring.

I sin innstilling bemerket avdelingssjefen om A:

«Han er intervjuet i forbindelse med tidligere søknad og da sammen med direktøren. Hans språkproblemer vurderes å være så pass markerte at det går ut over anvendeligheten, men han gir ellers et meget positivt inntrykk.»

Avdelingssjefen innstilte B som nr. 1 og en annen søker som nr. 2. Om disse uttalte han:

«Felles for de to som innstilles er at de begge i forhold til de øvrige har større deler av sin praksis på områder som er direkte relevant for stillingen. Begge har en teoretisk bakgrunn som vi er ute etter. Begge ga også et positivt inntrykk under intervjuet, og referansene på begge er tilfredsstillende.»

Styrets ansettelsesutvalg fattet vedtak i samsvar med avdelingssjefens innstilling.

Jussformidlingen i Bergen klaget avgjørelsen inn for ombudsmannen og hevdet at den tilsatte var vesentlig dårligere kvalifisert enn A.

STI uttalte i sin kommentar til klagen bl.a.:

«Stillingen som bedriftsrådgiver i ergonomi er en del av instituttets utadrettede virksomhet, der det ytes rådgivningstjenester mot betaling fra klienten.

Fagfeltet ergonomi har vært vanskelig å selge til små- og mellomstore bedrifter. En viktig del av stillingens innhold har derfor vært kontaktskaping og markedsføring av dette arbeidsområdet, samtidig som den omfatter rådgivning i bedrifter, forelesninger på kurs, o.l. Når det gjelder markedsføring og salg er det i stor grad den enkelte konsulent som selv må forestå dette. Noe som forøvrig gjelder konsulentvirksomhet generelt.

Med dette utgangspunktet ble stillingen kunngjort første gang høsten 1983. Blant søkerne ble A intervjuet. Han gjorde et godt inntrykk og ble rent faglig vurdert som en kvalifisert søker. Intervjuerne, avdelingssjefen og representant for fagfeltet ved avde-

lingen vurderte imidlertid A's muntlige norsk-kunnskaper som for svake.

Avdelingssjefen fant det riktig å foreta tilleggsintervju av A. Vår underdirektør for distriktsavdelingene deltok i dette intervjuet. Konklusjonen ble nok engang at A's muntlige formuleringsevne ikke ble vurdert som god nok for utadrettet virksomhet.

For å få et bredere søkergrunnlag ble stillingen deretter kunngjort på ny i mars 1984. To kvinnelige søkere pekte seg ut etter intervju. Etter en samlet vurdering ble B ansatt. --- En totalvurdering av utdanning, praksis og personlig egnethet var her utslagsgivende. ---»

Til dette hevdet Jussformidlingen at A uttrykker seg tilnærmet perfekt på norsk, såvel skriftlig som muntlig. Senere fremla Jussformidlingen flere erklæringer fra A's kolleger og fra hans norsklærer om hans norsk-kunnskaper. Alle erklæringene konkluderte med at han ikke hadde vanskeligheter med å gjøre seg forstått på norsk. Læreren fremholdt f.eks.:

«Etter anmodning fra A, vil jeg som hans privatlærer i norsk, gi en kort vurdering av hans norsk-kunnskaper. Jeg har i et ½ år undervist ham i norsk. Intensjonen med undervisningen har i første rekke vært å perfeksjonere hans norskkunnskaper, med hovedvekt på norsk skriftlig.

Så langt jeg kan bedømme, behersker han språket tilfredstillende både muntlig og skriftlig. Han kommuniserer også bra, og etter min mening vil ikke språket være til hinder for å oppnå kontakt med eventuelle klienter.

På grunnlag av dette kan påstanden S.T.I. har kommet med, virke noe uoverveid.»

I sitt tilsvar presiserte STI at forutsetningen for å fylle den utlyste stilling var at «vedkommende hadde en språkføring som må kunne betegnes som meget god».

I min avsluttende uttalelse bemerket jeg at siktepunktet i en tilsettingssak er å finne frem til den av søkerne som etter en helhetsvurdering må anses best kvalifisert for den aktuelle stilling. Jeg pekte på at det til stillingen som bedriftsrådgiver ikke var stilt absolutte krav, men at både den tilsatte og A falt innenfor den ramme som var trukket opp av STI. Jeg fortsatte:

«For så vidt angår utdanning kan jeg vanskelig se det annerledes enn at klageren sto sterkere enn den tilsatte. Spesielt hans ettårige videreutdanning i forebyggende fysioterapi/ergonomi synes tilpasset den aktuelle stilling. Med hensyn til praksis var det i utlysning uttalt ønske om industrierfaring. Dette hadde klageren, derimot så vidt jeg kan forstå ikke den tilsatte. Vedrørende praksis for øvrig måtte klageren etter de foreliggende

opplysninger helt klart gå foran den tilsatte. Hennes kortvarige undervisningserfaring kunne f.eks. neppe oppveie klagerens 3 år som fysioterapeut ved en større industribedrift. Det er således grunn til å stusse over bemerkningen i innstillingen om at den tilsatte «--- i forhold til de øvrige (herunder klageren) har større deler av sin praksis på områder som er direkte relevant for stillingen». Dette er ingen treffende beskrivelse av den tilsattes praksis i forhold til klageren. Ut fra opplysningene om utdanning og praksis måtte derfor klageren etter min mening anses bedre kvalifisert enn den tilsatte.

I utlysingen var videre bl.a. stilt krav om «kontaktskapende evner» og at vedkommende kunne arbeide selvstendig. Dette går på søkerens personlige egenskaper. Det fremgår at STI har lagt vesentlig vekt på slike kvaliteter, herunder søkerens evne til å uttrykke seg muntlig.

På bakgrunn av utlysningsteksten, stillingens art og STI's redegjørelser under klagebehandlingen for ombudsmannen, er det ikke vanskelig å akseptere at personlige egenskaper ble trukket inn som et tungtveidende moment i kvalifikasjonsvurderingen. I denne forbindelse er det imidlertid grunn til å presisere at det bare på ett punkt er reist innvendinger mot klageren, nemlig for så vidt angår hans norsk-kunnskaper. For øvrig har klageren gjort et godt inntrykk. Spørsmålet blir derfor om STI hadde tilstrekkelig saklig grunnlag for å gå utenom klageren ene og alene på grunn av hans angivelig noe mangelfulle språkføring.

STI intervjuet klageren høsten 1983. Tilsettingssaken ble ikke avgjort før i juni 1984. Klagerens språkferdigheter kunne ha forbedret seg i løpet av det mellomliggende halvår. Denne mulighet burde STI ha tatt i betraktning. Siden STI etter utlysingen i mars 1984 fortsatt var innstilt på å holde klageren utenfor, ville det vært naturlig å intervju ham på nytt. At dette ikke ble gjort, er egnet til å så tvil om STI's vurdering av klageren var basert på aktuell og pålitelig kjennskap til klagerens norsk-kunnskaper.

Klageren har bodd i Norge siden 1975. I denne tiden har han deltatt i det vanlige arbeidsliv og søkt etterutdanning ved typisk norske undervisningsinstitusjoner. Etter 9 år i Norge vil en da formode at han behersker norsk tilfredsstillende. Klare indikasjoner på at dette er tilfelle finnes i de skriftlige erklæringer som Jussformidlingen har fremskaffet fra hans arbeidskolleger og norsklærer. For min del finner jeg grunn til å legge større vekt på disse forhold enn det inntrykk de fikk som intervjuet klageren høsten 1983.

Jeg bemerker for øvrig at jeg savner mer utførlige opplysninger om disse intervjuene.

STI har i sin siste uttalelse til ombudsmannen fremholdt at vedkommende som skulle tilsettes måtte ha en «språkføring som kunne betegnes som meget god». Jeg er noe usikker på hvordan dette skal oppfattes. Selv etter 9 år her i landet går jeg ut fra at de fleste utlendinger snakker med aksent og med mindre grammatiske feil. Slike eventuelle mangler må man derfor normalt kunne se bort fra som irrelevante. Det avgjørende må være om utlendingen behersker det norske språk i en slik grad at han kan kommunisere utvungent med klienter uten vanskeligheter eller fare for misforståelser. STI har ikke på en overbevisende måte godtgjort at klagerens språkferdigheter ligger under dette nivå. Avgjørelsen fremstår derfor uten tilstrekkelig saklig forankring, og den må følgelig kritiseres.

Omgjøring til skade for den tilsatte er ingen aktuell løsning i dagens situasjon. Hun har hatt stillingen i over ett år og kan ikke lastes for det som har skjedd.»

Problemer av beslektet art forelå i sak 1091/84 som gjaldt tilsetting av postbetjenter ved et postdistrikt. Av 488 søkere ble 116 tilsett. Ved slike massetilsettinger har Postverket utarbeidet et system for utvelgelse av søkerne; ett for søkere med norsk skolebakgrunn og ett for utenlandske søkere. Siktemålet for Postverket var å finne frem til de utenlandske søkere med solide norsk-kunnskaper. Etter klage fra en utlending uttalte jeg at behandlingen av hans søknad ikke hadde vært akseptabel. Ut fra de opplysninger som forelå om klagerens norskopplæring på avgjørelsestidspunktet, var det etter min oppfatning en feil at han ikke var tatt med blant de søkere som var innkalt til konferanse. Hvor sterkt han i så fall ville ha stått i forhold til de to tilsatte med utenlandsk bakgrunn, kunne det ikke slutes noe sikkert om. Men de opplysninger som forelå om utdanning og praksis pekte i retning av at det var skjedd en usaklig forbigåelse.

5.

Opptak av aspirant til utenriktjenesten (Sak 806/85)

A, som var løytnant i Forsvaret, ble opptatt som aspirant til utenriktjenesten i 1984. På grunn av en uriktig uttalelse fra Forsvarsdepartementet vedrørende resterende plikttjeneste ga A avkall på sin plass på aspirantkurset. - Etter henstilling fra ombudsmannen vedtok Utenriksdepartementet å tilby A plass på aspirantkurset for 1985.

Løytnant A ble etter søknad og avlagte opptaksprøver tatt opp som aspirant til utenriktjenesten i juni 1984. På dette tidspunktet hadde A vel ett år igjen av sin plikttjeneste i Forsvaret etter fullført krigsskole. Han regnet likevel med at dette kunne ordnes og søkte om utsettelse med den resterende plikttjenesten. Forsvarsdepartementet avsto imidlertid søknaden, og A måtte gi avkall på sin plass på kurset.

Ved senere henvendelse til Forbruker- og administrasjonsdepartementet fikk A opplyst at han ifølge § 11 i lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. hadde rett til å si opp sin stilling i Forsvaret. A søkte etter dette Utenriksdepartementet om utsettelse, men søknaden ble avslått i april 1985.

I klagen til ombudsmannen gjorde A gjeldende at han uforskyldt var blitt skadelidende på grunn av en feil fra myndighetenes side.

Jeg la saken frem for Utenriksdepartementet med utgangspunkt i departementets avslag 1. april 1985:

«I avslaget er henvist til Forsvarsdepartementets skriv, men departementets begrunnelse synes likevel å være at man av «prinsipielle og praktiske grunner» ikke fant å kunne gå med på en utsettelse, som i realiteten ville innebære at en plass på neste års kurs ble reservert. Jeg synes det umiddelbart er vanskelig å se sammenhengen i dette, og det bes derfor nærmere redegjort for hvilke «prinsipielle og praktiske grunner» som tåler mot en slik reservasjon. Etter som søkeren allerede var tatt opp høsten 1984 var jo hans kvalifikasjoner funnet i orden, og om neste års søkere til kurset fikk konkurrere om en plass mindre enn man ellers ville lagt opp til, kunne vel ikke det lede til problemer. (Så vidt skjønnes varierer dessuten antall kursplasser noe fra år til år av andre årsaker.) For ordens skyld understrekes at jeg naturligvis ikke har innvendinger mot at krav om nye opptaksprøver normalt blir gjort gjeldende for søkere som trekker seg. A's tilfelle må imidlertid - i hvert fall om hans fremstilling i klagen legges til grunn - kunne betegnes som temmelig spesielt idet han trakk seg som følge av en uriktig lovforståelse fra Forsvarsdepartementets side. - Så vidt skjønnes har Utenriksdepartementet ikke hatt innsigelser på dette punkt, men dette bes for sikkerhets skyld bekreftet.»

Departementet svarte 8. august 1985:

«Ut fra en vurdering av personalbehovet på kort sikt, er det ikke praktisk å ta opp aspiranter det ene året som først kan begynne i tjenesten ett eller flere år senere. En slik praksis ville vanskeliggjøre personalforvaltningen unødige i et rekrutteringssystem som er rigid og «lukket» i den forstand at det f.eks. ikke blir tilsatt midlertidige saksbehandlere eller vikarer utenfra for å fylle ledige stillinger ved utenriksstasjonene.

Dessuten har Aspirantnemnda gitt uttrykk for at den av prinsipielle grunner ikke ønsker at departementet tar opp aspiranter det ene året som på grunn av skolegang eller annet arbeid først kan begynne i utenriksstjenesten ett eller flere år senere. Nemnda ønsker således at det hvert år skal være reell konkurranse om alle plassene på aspirantkullet og er derfor imot en praksis som i realiteten innebærer at en kandidat får reservert en plass før neste års aspirantopptak.

På denne bakgrunn har Aspirantnemnda ved et par anledninger de senere år unnlatt å ta i betraktning søkere som har opplyst at de p.g.a. skolegang eller annet arbeid først har kunnet tiltre ett eller flere år etter aspirantopptak.

Når det gjelder A, er det høyst sannsynlig at hans søknad i 1984 ville blitt vurdert annerledes dersom han hadde opplyst at han p.g.a. pliktjeneste først ville ha kunnet tiltre i august 1985. I A's søknad av 24. januar 1984 heter det imidlertid uttrykkelig: «Ved et eventuelt opptak som aspirant vil jeg være i stand til å påbegynne praksisåret i UD ca. 1. aug. 84.»

Dette er bakgrunnen for departementets standpunkt i saken etter at det kom for dagen at A hadde pliktjeneste frem til 1. august 1985 som han etter Forsvarsdepartementets avgjørelse måtte fullføre.

Senere er det blitt reist spørsmål om A har vært utsatt for en urett fra Forsvarsdepartementets side. Utenriksdepartementet har ikke sett det som sin oppgave å bedømme dette, men har bygget på Forsvarsdepartementets utsagn om at det ikke har brutt statstjenestemannslovens bestemmelser.

Dersom Ombudsmannen skulle komme til at det er begått urett mot A ved at det er begått en feil fra Forsvarsdepartementets side, er imidlertid departementet villig til å søke å bidra til at det kan finnes en løsning.»

Jeg skrev tilbake at det etter min oppfatning kunne konstateres at A helt uforskyldt var blitt avskåret fra å begynne på kurset i 1984 og avsluttet slik:

«I brev 7. mars 1985 har imidlertid Forsvarsdepartementet bestridt at det ble begått «urett» overfor A. Av den grunn kan jeg ikke avslutte klagesaken slik Utenriksdepartementet forutsetter i nest siste avsnitt i brevet 8. august 1985 hit. Saken må først forelegges Forsvarsdepartementet til uttalelse. Jeg tilføyer likevel at Forsvarsdepartementet ikke kan ses å ha bestridt at A hadde krav på å få fratru sin militærtjeneste slik at han ville ha kunnet begynne på aspirantkurset høsten 1984.

På denne bakgrunn og under henvisning til de øvrige opplysninger i saken, jfr. mitt brev 15. juli 1985, ville det etter min oppfatning være en rimelig løsning om A nå fikk en av de ledige plasser på høstens kurs slik det er antydnet i Utenriksdepartementets brev. Dette bes derfor vurdert før jeg eventuelt går videre med klagesaken.»

Dette utløste følgende reaksjon fra departementets side:

«--- I lys av at Ombudsmannen åpenbart har funnet at A uforskyldt ble avskåret fra å begynne på kurset i 1984, er Utenriksdepartementet etter fornyet vurdering kommet til at A kan tilbys en plass på årets aspirantkull uten å avvente at saken ferdigbehandles. Departementet legger i denne forbindelse også vekt på at Ombudsmannen finner det rimelig at saken løses på denne måten.»

Jeg kunne med dette sette sluttstrek for klagebehandlingen og fant grunn til å meddele Utenriksdepartementet at jeg med glede hadde merket meg departementets positive medvirkning til å få saken løst.

6.

Midlertidig tilsetning av lærer i grunnskolen (Sak 1025/84)

Adjunkt ble tilsatt midlertidig for to skoleår etter hverandre. Det påfølgende (tredje) år ble vedkommende ikke tilsatt fordi han manglet undervisningskompetanse i de fag som skolen ønsket dekket, og fordi han ikke kunne antas å ha fortrinnsrett, jfr. arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4 § 67. - Klagen ble forelagt for Kirke- og undervisningsdepartementet som uttalte at ved tvil om nedgang i elev- og klassetallet, skal det tilsettes på oppsigelse. Klager var kvalifisert for tilsetning i grunnskolen, og måtte under enhver omstendighet anses som innehaver av oppsigelig stilling i kommunen.

Klagen gjaldt spørsmålet om holdbarheten av midlertidig tilsetning av adjunkt A i lærerstilling ved X ungdomsskole for skoleårene 1982/83 og 1983/84, og om A kunne kreve tilsetning i kraft av fortrinnsrett for skoleåret 1984/85.

I § 17 nr. 2 i grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24 er det forutsatt at lærere kan tilsettes midlertidig og som vikarer når det er nødvendig. Arbeidsmiljøloven inneholder i § 58 nr. 7 annet ledd følgende generelle bestemmelse om adgangen til tidsbegrenset tilsetning:

«Vilkår om at tilsetning bare skal gjelde for et bestemt tidsrom eller for et bestemt arbeid av forbigående art, kan bare rettsgyldig avtales når arbeidets karakter tilsier det. Avtale om tilsetning for et visst tidsrom kan allikevel inngås når det gjelder praksisarbeid eller vikariat.»

Kirke- og undervisningsdepartementets rundskriv F-42/78, datert 7. mars 1978, gir en nærmere presisering av når midlertidig tilsetning kan nyttes i grunnskolen:

«Mellombels tilsetjing kan berre nyttast i desse høva:

- a) Når det er klart at elevtalet i kommunen går ned, slik at det frå neste skoleår ikkje er bruk for vedkomande lærar.
- b) Når det ikkje er mogleg å få tilsett kvalifisert søkjar i utlyst stilling og det ikkje er tid til ny utlysing.»

Fortrinnsrett til vanlig (oppsigelig) tilsetjing reguleres av bokstav G i rundskriv F-34/83, datert 25. februar 1983:

- «1. Fortrinnsrett til vanlig tilsetjing (samme stillingsstørrelse). Lærer som har vært midlertidig tilsatt i kommunen i til sammen 12 måneder i de to siste år har i inntil 1 år etter fratredelsen fortrinnsrett til ny stilling i kommunen med mindre det gjelder en stilling arbeidstakeren ikke er kvalifisert for, jf. arbeidsmiljøloven § 67.

Dette gjelder også lærer som har vært oppsigelig tilsatt, men som grunnet arbeidsmangel er sagt opp.

Har arbeidstakeren ikke akseptert et tilbud om ny tilsetjing i en passende stilling senest 14 dager etter mottakelsen av tilbudet, faller fortrinnsretten bort.

Fortrinnsretten gjelder ikke for midlertidig tilsatte uten godkjent utdanning for den stillingen vedkommende er/var midlertidig tilsatt i. Den gjelder heller ikke for vikarer.»

På grunn av saksforholdetstilknytning til disse rundskriv ble klagen herfra forelagt for Kirke- og undervisningsdepartementet i denne form:

«Saken gjelder spørsmålet om holdbarheten av midlertidig tilsetjing av A for skoleåret 1982/83. Videre om det var adgang til å nytte midlertidig tilsetjing for ytterligere ett skoleår, jfr. at skoledirektøren, og vel også skolestyret, la til grunn at A hadde fortrinnsrett. Endelig gjelder saken hvorvidt A kunne kreve tilsetjing i kraft av fortrinnsrett for skoleåret 1984/85, til tross for at det for dette skoleår, etter det opplyste, ikke ble utlyst stilling med fag som A dekker med sin undervisningskompetanse.»

Kirke- og undervisningsdepartementet uttalte 25. juni 1985:

«Holdbarheten av midlertidig tilsetjing 1982/83

Da A var kvalifisert for stillingen, må tilsetjing være begrunnet med synkende elevtall. Etter rundskriv F-42/78 kan midlertidig tilsetjing kun benyttes når det er klart at elevtallet i kommunen går ned slik at det fra neste skoleår ikke er bruk for vedkommende lærer.

Det fremgår av sakens dokumenter at elevtallet i kommunen sank med 3 personer fra skoleåret 1981/82 til 1982/83. Det er ikke dokumentert at dette medførte færre klasser.

Etter departementets oppfatning legitimerer ikke en nedgang i elevtallet fra 323 til 320 elever midlertidig tilsetjing, med mindre det klart kan dokumenteres at nedgangen i dette tilfelle vil føre til overtallighet av lærere.

Dersom det er tvil om elev- og klassetallet går ned kommende skoleår, skal det tilsettes på oppsigelse. Ellers kunne man risikere å få en midlertidig stilling over flere år. Det var nettopp for å komme misbruket av midlertidig tilsetjing av kvalifiserte lærere til livs at departementet, med henvisning til arbeidsmiljøloven, fant det nødvendig å innføre regler om fortrinnsrett i 1978.

Midlertidig tilsetjing skoleåret 1983/84

A ble tilsatt midlertidig også for skoleåret 1983/84. Dette viser at det for skoleåret 1982/83 ikke var grunnlag for midlertidig tilsetjing.

Det er fra kommunens side heller ikke dokumentert at synkende elevtall - fra 320 til 311 - medførte færre klasser og derved overtallige lærere.

Fortrinnsrett skoleåret 1984/85

A er adjunkt med undervisningskompetanse i geografi og kjemi. Han er dermed etter lærerutdanningsloven § 13 kvalifisert for tilsetjing i grunnskolen. Det er på det rene at det var ledige oppsigelige stillinger i kommunen, også ved X ungdomsskole hvor A hadde sitt tjenestested.

Fortrinnsrett etter rundskriv F-52/81 gjelder ikke fortrinnsrett til bestemt stilling eller tjenestested. Skolestyret har oppfylt sine forpliktelser dersom det innen 1. august har gitt den fortrinnsberettigede ny tilsetjing i ledig oppsigelig stilling.

Når det gjelder tilsetjing i ledig oppsigelig stilling med tjenestested X ungdomsskole, viser vi til utlysningsteksten der det uttrykkes ønske om spesiell fagdekning, ikke krav.

Under enhver omstendighet er A etter Kirke- og undervisningsdepartementets oppfatning innehaver av oppsigelig stilling i kommunen. Dersom han ikke fortsatt skal ha X ungdomsskole som tjenestested, må eventuell overføring behandles etter grunnskolelovens § 24 nr. 1 og hovedavtalens del II, om medbestemmelse i skoleverket, ---.»

Saken ga etter dette ikke grunn til noe mer fra min side. Jeg ba imidlertid skoledirektøren om å bli orientert om hva som ble foretatt. Jeg mottok deretter følgende protokoll fra møte mellom Norsk undervisningsforbund (NUFO)/A og kommunen:

«Partene var enige om at A på bakgrunn av Kirke- og undervisningsdepartementets brev til sivilombuds mannen pr. 1.8.85 er å anse som innehaver av hel oppsigelig stilling i kommunen.

På grunn av de faktiske forhold vil imidlertid A si opp sin stilling pr. 1.8.85.

Etter dette gjorde representanten for NU-FO det klart at organisasjonen på vegne av A vil fremsette krav overfor kommunen for utgifter han har hatt som følge av at han ikke fikk stilling etter 1.8.84, og for tort og svie i denne forbindelse.

Det vil ikke bli stilt lønnskrav. Kravene vil knyttes til utgifter ved flytting, deltakelse på konferanser, telefoner m.m. og ulempekompensasjon for tort og svie.»

Saken ble avsluttet ved at formannskapet innrømmet A en erstatning på kr. 28.000,- til dekning av utgifter, ulempeerstatning og saksomkostninger.

7.

Inntak av elever i de videregående skoler
(Sak 1030/84 og 1038/85)

To klager til ombudsmannen gjaldt saksbehandlingen ved inntak av elever i de videregående skoler. Slike inntak foregår fylkesvis (jfr. § 7 i lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring) og i samtlige fylker er nå tatt i bruk databehandling. I begge klager var bruken av såkalte «rene ventelister» tatt opp. Det innebærer at man på et visst trinn i inntaksprosedyren bare gir nytt tilbud til søkere som ikke allerede har akseptert et annet tilbud. Videre var det spørsmål om plikten til å begrunne vedtak (jfr. forvaltningslovens § 25) og om behovet for å koordinere inntaksprosedyren i de videregående skoler med klagebehandlingen i kakersaker fra grunnskolen.

1. Bruken av «rene ventelister».

I den ene av sakene - som gjaldt inntaket i Vest-Agder for skoleåret 1985/86 - het det i brevet til ombudsmannen:

«I møte den 19.12.1984 vedtok fylkesskolestyret nye inntaksregler for skoleåret 1985/86. I pkt. 5 i dette reglement heter det:

«Etter siste datastyrte inntak går en over til å nytte «rene ventelister», d.v.s. det gis bare tilbud til søkere som ikke allerede har akseptert et annet tilbud.»

Denne regel åpner for den rene vilkårlighet. Først statuerer man strenge opptaksregler, jfr. kap. 3 til 7 i forskrift av 6.11.1984 om inntak i fylkeskommunale og kommunale videregående skoler - fastsatt av Kirke- og undervisningsdepartementet 6.11.1984 - for så på et bestemt tidspunkt å forkaste hele «konkurransesprinsippet».

I h.h.t. pkt. 5 overførte skoleadministrasjonen i Vest-Agder 12. august d.å. de «rene ventelister» til X handelsgymnasium. Dette medførte at min sønn som pr. den dag stod som nr. 7 på ventelisten - men som samtidig hadde takket ja til en annen videregående skole - ble strøket av listen. Dette har gitt

som resultat at søkere med langt svakere karakter er blitt opptatt ved handelsgymnasium i X på tross av min sønns ønske om fortsatt å gå der.

Så vidt jeg kan se er det ikke hjemmel for denne fremgangsmåte i departementets forskrifter av 6.11.84.

Eneste mulighet for fravik er dispensasjonsadgangen i § 7 - 3 i omtalte forskrift. Men selv denne adgang kan ikke åpne for den rene vilkårlighet. Det vil i så tilfelle harmonere meget dårlig med vanlige forvaltningsrettslige prinsipper.

Etter dette tør jeg be om at sivilombudsmannen vurderer pkt. 5 i reglementet for videregående skoler i Vest-Agder.»

Jeg fremholdt i mitt svar:

«Det rettslige utgangspunkt er § 7 i lov om videregående opplæring av 21. juni 1974 nr. 55. Den lyder:

«For å bli tatt inn i en videregående skole må en normalt ha gjennomgått 9-årig grunnskole, eventuelt ved institusjon som gir spesialundervisning, eller tilsvarende utdanning. Andre kan tas inn etter nærmere regler fastsatt av departementet. Ved inntaket skal søkerens ønske om studieretning og fritt valgte fag legges til grunn så langt det er mulig.

En nemnd valgt av fylkesskolestyret tar inn elever til grunnkurs og videregående kurs og fordeler dem på de kommunale og fylkeskommunale videregående skolene i fylket.

Fylkeskommunen skal ta inn lærlinger til den pliktige skoleundervisning uansett hjemstedsfylke.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om inntak, herunder også om inntak av elever fra andre fylker og om fremgangsmåten når det er flere søkere enn det er plass til.»

Som De vil se, fastslås her enkelte grunnprinsipper for elevinntaket - bl.a. at søkerens ønske om studieretning og fag skal legges til grunn så langt mulig (første ledd), om inntakskompetansen i fylket (annet ledd) og om kompetanse for departementet til å gi forskrifter (fjerde ledd). Kirke- og undervisningsdepartementet har gitt forskrifter - av 6. november 1984 - og disse inneholder regler om søknad og søknadfrist (kap. 1), vilkår for inntak (kap. 3) og om inntaksrekkefølgen, dvs. prioriteringen av søkerne (kap. 4 - 6). Merk også § 7-2 om fordelingen av elevene på skolene og § 7-3 om dispensasjon.

Det er grunn til å understreke at hverken lov eller forskrift går nærmere inn på selve inntaksprosedyren. Det sies således ingenting om manuell eller maskinell behandling. I forskriftens § 1-4 (om søknaden) sies bare at det skal nyttes skjema fastsatt av inntaksnemnda. Derimot sies ingenting om at søknaden kan eller skal omfatte flere studieøns-

ker. Etter det jeg har fått opplyst fra departementet, er det imidlertid slik i praksis at alle fylker benytter maskinell behandling, og at det i alle fylker benyttes skjemaer der søkerne kan avmerke flere (4 eller 6 - her varierer det) ønsker i prioritert rekkefølge. Dette er en utvikling som har skjedd uavhengig av sentrale regler - men også uten å bryte med disse. Det bakenforliggende ønske er å gi den enkelte søker større muligheter til å komme nærmest mulig det han ønsker. Ordningen med «rene ventelister» (som i korthet betyr at en søker som får oppfylt sitt B-ønske på et gitt tidspunkt må oppgi sitt A-ønske) er jeg derfor tilbøyelig til å betrakte som en rent administrativ tilpasning til den fler-tilbudsordning som har vokst frem.

I dette ligger også at jeg ikke kan være enig med Dem når De vil se «rene venteliste»-ordningen som betinget av dispensasjon fra kap. 5-6. Disse kapitler inneholder de *materielle* regler, mens prinsippet om «rene ventelister» nærmest er av prosessuell art (en administrativ tilpasning). Det man i tilfelle kunne spørre om, er om den prosessuelle ordning er i direkte motstrid med de materielle prinsipper (konkurransesprinsippet). Etter min oppfatning er det ikke saklig grunnlag for å hevde noe slikt.»

Fordelingen på studieønsker vil også bli bestemmende for den skole vedkommende vil bli plassert på, supplert med en vurdering av «geografiske og trafikale forhold», som det står i forskriftens § 7-2.

2. Informasjonen til søkerne.

I den andre saken - som gjaldt inntaket i Sør-Trøndelag for 1984/85 - ble reist spørsmål om informasjonen til søkerne hadde vært tilfredsstillende når det gjaldt bruken av de «rene ventelister».

Den viktigste informasjonskilde var en katalog utarbeidet av fylkesskolesjefen og fylkesarbeidskontoret til utdeling blant elevene i ungdomsskolen. I tillegg var det gitt muntlig informasjon i ulike former. Ombudsmannens behandling måtte imidlertid begrenses til den presentasjon som var gitt i katalogen.

Etter å ha sammenholdt katalogens opplysninger med den søknadsprosedyre som ble fulgt, måtte jeg konkludere med at informasjonen var uklar og egnet til å fremkalle misforståelse. Søkerne kunne av katalogen lett få det inntrykk at de ville bli vurdert i tre inntaksomganger, selv når de hadde takket ja til et lavere prioritert ønske. Jeg påtalte dette overfor fylkesskolemyndighetene, som på sin side opplyste at det allerede i katalo-

gen for 1985/86 ville bli gjort enkelte endringer i katalogteksten. Det var derfor grunn til å regne med at det samme informasjonsproblem ikke ville dukke opp i forbindelse med senere års inntak.

3. Begrunnelse for vedtak.

Avgjørelsesmyndighet i inntakssakene ligger hos en inntaksnemnd. Klageinstans er fylkesskolestyret.

I saken fra Sør-Trøndelag var klageren (A) misfornøyd med at det ikke var gitt skikkelig begrunnelse verken fra inntaksnemnda eller fylkesskolestyret. I sin klage til fylkesskolestyret hadde A på vegne av sin datter (B) fremholdt at det var gitt feilinformasjon om inntaksprosedyren fra ungdomsskolens rådgiver, noe som hadde påvirket datterens prioriteringsliste. Han ba derfor om at datteren måtte vurderes som aktuell søker også ved andre skoler enn de hun hadde prioritert. Fylkesskolestyret behandlet søknaden i møte 9. august 1984 og avviste klagen. I underretningen til klageren het det:

«Skolekatalogen for 1984/85 med skoletilbud og inntaksregler m.m. er lagt til grunn for inntaket og for den behandling som er foretatt i forbindelse med de innkomne klagen.

Fylkesskolestyret behandlet de innkomne klagen i møte den 9.8.84, sak 629/84.

Søkere som klager over inntaksreglene generelt/søkere som mener de har fått gal informasjon fra skolene angående inntak.

De mener at det er galt at eldre søkere får flere poeng enn yngre, de ber om at poengsummen deres skal vurderes på nytt, eller de hevder at de er blitt lovet inntak.»

A fremholdt i brevet til ombudsmannen at de etter dette svar satt igjen med følelsen av at klagen var behandlet summarisk uten individuell vurdering.

Jeg tok forholdet opp med fylkesskolesjefen. I sitt svarbrev opplyste han at de til skoleåret 1984/85 hadde mottatt 14.000 søknader til fellesinntaket, og at det pr. august 1984 forelå 150 klager som krevde behandling i fylkesskolestyret:

«Inntaksnemnda trådte sammen og gikk gjennom de 150 klagen. Det ble utformet en tilråding om hvilke klager som burde avvises, og hvilke klager som burde innvilges. Klagen ble så behandlet i fylkesskolestyret (som har 11 medlemmer). Klagen ble, før de ble forelagt fylkesskolestyret, delt inn i grupper etter hvilke forhold det ble klaget over. B's klage ble i første rekke vurdert som en klage over at hun var feilinformert fra rådgiver ved X ungdomsskole. I den gruppen som mente de hadde fått gal informasjon fra skolene, eller som mente at inntaksreglene var urettferdige overfor yngre søkere, var det 11 klager. Disse klagen ble avvist.

Ifølge Forvaltningslovens § 25 skal begrunnelsen for vedtaket tilfredsstillende visse krav. En kan være enig i at begrunnelsen for vedtaket ikke tilfredsstillende de krav som stilles i § 25. Imidlertid har samtlige klager blitt nøye gjennomgått i Inntaksnemnda. Klagen er forelagt fylkesskolestyret som ankeinstans. Klagen forårsaket en grundig drøfting i fylkesskolestyret. Når grunnstillingen av vedtakene er såvidt tynn, skyldes dette ønsket om at klagerne snarest mulig skulle få informasjon om utfallet av deres klagesak; noe som syntes å være svært viktig for de fleste. Utformingen av mer omfattende begrunnelser ville kreve mer tid og arbeidskraft enn fylkesskolesjefen på det tidspunkt hadde til disposisjon. Fylkesskolesjefen er selvfølgelig innstilt på å vurdere om dette var en feilprioritering og eventuelt legge mer vekt på å begrunne vedtakene i klagesakene i framtida. Men en vil peke på at en tilfredsstillende begrunnelse i mange tilfelle vil kreve relativt stor arbeidsinnsats; og dette vil igjen føre til seinere saksangang. Tidsaspektet er ganske vesentlig i denne forbindelse, i og med at skolestart er ca. 20 august.»

I avsluttende brev til fylkesskolesjefen uttalte jeg om begrunnelsesspørsmålet:

«Underretningen etter vedtaket 9. august 1984 inneholder ingenting som refererer til denne klagers anførsler, eller som på annen måte kan skape inntrykk av at klagen har vært undergitt individuell prøving. «Begrunnelsen» - hvis man overhodet kan bruke et slikt uttrykk - oppfyller ikke de minstekrav som oppstilles i forvaltningslovens § 25. Fylkesskolesjefen er så vidt skjønnes innforstått med dette.

Jeg har merket meg de praktiske forhold som oppgis som bakgrunn for begrunnelsens utforming: det store antall klagesaker og hensynet til en rask behandling. All den stund det ikke er gitt særbestemmelser om grunngivningsplikten etter forvaltningslovens § 24 siste ledd, må imidlertid § 25 være retningsgivende ved utformingen av begrunnelsen også i denne type saker.»

4. Behov for koordinering med klagebehandlingen i karaktersaker fra grunnskolen.

Avgjørelsen i inntakssakene baseres bl.a. på søkerens karakterer fra grunnskolen. Dette kan føre til problemer hvis klagebehandlingen i karaktersakene ikke er avsluttet før avgjørelsen i inntakssakene. Klageren fra Sør-Trøndelag fant det kritikkverdige at inntaksmyndighetene ikke hadde tatt

hensyn til at hans datter B hadde inne en klage over karakterfastsettelsen fra grunnskolen. Fylkesskolesjefen kommenterte dette slik:

«En del elever som kommer direkte fra 9. eller 10. klasse klager over standpunkt-karakterer eller eksamens-karakterer gitt i grunnskolen. Inntakskontoret tar ikke hensyn til at en søker oppgir at han/hun har klaget over en karakter. Først når inntakskontoret får opplyst at klagen er behandlet av grunnskolenes klagenemnd, og at karakteren er blitt endret, går inntakskontoret inn og endrer søkerens poengsum. Dersom klagebehandlingen tar så lang tid at inntaket allerede er gjennomført tas søkeren inn dersom det er ledige plasser på den omsøkte linje. En kan opplyse at det er et stadig større antall klager over karakterer gitt i grunnskolen. I de aller fleste tilfellene blir klagen behandlet så tidlig at inntakskontoret kan ta hensyn til resultatet.»

Jeg bemerket til dette:

«Jeg er klar over at inntaksmyndighetene bare i begrenset grad har herredømme over denne situasjon. Det vil likevel ha interesse å få en kommentar fra undervisningsadministrasjonen om hvordan man ser på mulighetene for å oppnå bedre koordinasjon mellom de to prosesser. Har dette forhold vært gjenstand for overveielser tidligere?»

Fylkesskolesjefen kom tilbake med slik redegjørelse:

«Fylkesskolesjefen er enig med Ombudsmannen når det gjelder det forhold at resultatet av klagen til B over karakterfastsettelsen i ungdomsskolen forelå på et relativt seint tidspunkt. Imidlertid har en fått forståelse av at dette skyldtes en rekke uheldige omstendigheter ved ungdomsskolen. Fylkesskolesjefen vil understreke at både ungdomsskolene og skoledirektøren har full forståelse for hvor viktig det er at klager over ungdomsskolekarakterer blir behandlet raskest mulig, da avgjørelsen har betydning for elevenes videre skolegang.

Det er derfor helt eksepsjonelt at avgjørelsen av en klagesak kommer på et så seint tidspunkt som i dette tilfelle. Fylkesskolesjefen har nært samarbeid med ungdomsskolene/skoleledertøren i denne sammenheng, og vil gjøre sitt beste for å koordinere klagebehandling i grunnskolen med inntaksarbeidet.»

Den konkrete klagesaken ga etter dette ikke grunn til ytterligere kommentarer fra min side. De forhold som var tatt opp i de to saker hadde imidlertid etter min mening klar prinsipiell interesse. Jeg fant det derfor riktig å orientere Kirke- og undervisningsdepartementet om problemene og mine synspunkter.

8.

Retten til spesialundervisning for funksjonshemmet voksen
(Sak 381/85)

Søknad om individuell spesialopplæring for en 25-årig funksjonshemmet (A) ble avslått av skolesjefen og Kirke- og undervisningsdepartementet, som henviste ham til organisert gruppeundervisning. A's advokat hevdet med henvisning til psykologiske rapporter at avslaget var uholdbart. - Uttalt at retten til opplæring etter § 5 annet ledd i voksenopplæringsloven av 28. mai 1976 nr. 35 ikke hjemler noe rettskrav på å få den opplæring som ideelt sett er best for eleven, idet de økonomiske rammer vil kunne komme begrensende inn. Spørsmålet om hvorvidt tilbudet om gruppeundervisning oppfylte lovens krav i A's tilfelle, måtte bero på en faglig vurdering som ombudsmannen ikke fant å kunne overprøve.

Retten til spesialundervisning på grunnskolen område er slått fast i voksenopplæringslovens § 5 annet ledd, som lyder:

«Voksne som etter sakkyndig vurdering har særlig behov for spesialundervisning på grunnskolen område, har rett til opplæring. Denne skal være likeverdig med den opplæring som gis etter lov om grunnskolen. Departementet kan gi nærmere regler.»

A er 25 år og funksjonshemmet. Han har hatt individuell lese- og skriveutøvelse i flere år. For skoleåret 1982-83 hadde han spesialopplæring på skrivemaskin/EDB. I mai 1983 søkte han skolesjefen om bevilgning av midler til å fortsette denne opplæring med 2 x 2 timer pr. uke for neste skoleår. Med søknaden fulgte pedagogisk rapport fra læreren som bekreftet den nytte A mente å ha av opplegget.

Søknaden ble avslått av skolesjefen 12. august 1983:

«Begrunnelsen for avslaget er at det ikke gjenstår midler til eneundervisning på voksenopplæringsbudsjettet for 1983.

Elever som ønsker spesielt tilrettelagt opplæring må derfor benytte våre gruppetilbud, der det gis spesialpedagogisk lese- og skriveopplæring.»

Vedtaket ble påklaget av A's advokat, som fremholdt at «det springende punkt i saken er om det er lovlig å avslå en søknad om midler til voksenopplæring på grunnskolen område med den begrunnelse at det ikke er bevilget penger til nødvendig undervisning». Han gikk nærmere inn på fortolkningen av voksenopplæringslovens § 5 annet ledd og konkluderte med at «det kan etter dette ik-

ke være noen som helst tvil om at manglende budsjettmessig dekning ikke er lovlig avslagsgrunn etter voksenopplæringslovens § 5 annet ledd».

Før departementet avgjorde klagesaken, fikk A avslag fra kommunen på søknad om tilsvarende spesialundervisning for skoleåret 1984/85. Skolesjefen uttalte 22. mai 1984:

«Med hensyn til søknaden for skoleåret 1984/85, kan skolesjefen bare beklage at budsjettet ikke gir muligheter til å inøttekomme alle de søknader som en ifølge de generelle retningslinjer burde ha innvilget. De begrensede midler vil i første omgang bli nytt til timer til voksne som hittil ikke har fått timer eller som har fått svært få timer.»

A påklaget også dette vedtak.

Kirke- og undervisningsdepartementet traff vedtak i klagesaken 9. juli 1984, både for skoleåret 1983/84 og 1984/85. Klagen ble ikke tatt til følge, og departementet motiverte dette slik:

«1. Den enkelte elevs rettigheter er begrenset av de eksisterende økonomiske rammer. Innenfor de praktiske og økonomiske muligheter skal alle personer med rett til opplæring ha et tilbud. Bevilgningens størrelse gjør det imidlertid ikke mulig uten videre å gi alle et tilbud av det omfang og med det undervisningsopplegg som den sakkyndige vurderingen legger opp til.

A har, etter hva vi får opplyst fra skolesjefen, fått undervisning i lese- og skriveutøvelse i flere år. I forhold til andre personer med liknende problemer, må det kunne sies at han har fått et bra tilbud når en tar den økonomiske situasjonen med i betraktningen.

2. Kommunen har også for skoleåret 1983-84 gitt A et tilbud om lese- og skriveutøvelse, selv om det etter sakkyndig vurdering kan tenkes tilbud som er bedre egnet for ham. Etter departementets vurdering har kommunen etablert et tilbud for personer med lese- og skrivevansker som den økonomiske situasjonen muliggjør. Vi ser det som rimelig at kommunen vurderer hvilke personer som ev. kan få et spesielt opplegg utenfor eller i tillegg til dette tilbudet, og at det i denne vurderingen tas hensyn til også hva en person tidligere har fått av opplæring.»

Departementet tilføyde 30. august 1984:

«Departementet ser det slik at kommunen har oppfylt sin forpliktelse etter loven ved tilbudet som er etablert, når en tar den økonomiske situasjonen i betraktning. Vi er klar over at det vil kunne hevdes at gruppeundervisningen ikke er så gunstig for A som f.eks. den undervisningen han har søkt om, og at den derved ikke i samme utstrekning dekker hans særlige behov. Ut fra den økonomiske situasjonen er det imidlertid ikke mulig å tilby eneundervisning til alle som et-

ter sakkyndig vurdering har behov for dette. Vi vurderer det slik at A totalt sett har fått et minst like godt tilbud som andre i samme situasjon.»

Saken ble tatt opp med ombudsmannen ved brev fra A's advokat, som fremholdt at det ikke var lovlig adgang for kommunen til å avslå A's søknad under henvisning til at kommunen ikke hadde bevilget tilstrekkelige midler. Voksenopplæringslovens § 5 annet ledd gir den enkelte et rettskrav på spesialundervisning når «særlige behov» er dokumentert, og omkostningene med dette må anses som en *lovbundet utgift* for kommunen. Advokaten viste også til uttalelser fra A's lærer om nytteeffekten av det særlige lese- og skriveopplegg som A hadde nytt godt av og til en erklæring fra en psykolog ved Universitetet i Tromsø om behovet for å fortsette dette opplegget i tillitsfullt samarbeid med læreren.

Jeg forela saken for Kirke- og undervisningsdepartementet idet jeg uttalte:

«Advokaten tar her opp en problemstilling av prinsipiell interesse - nemlig forholdet mellom den enkelte elevs lovfastsatte rett til opplæring (jfr. grunnskolelovens §§ 7 og 13 og voksenopplæringslovens § 5 annet ledd) og de økonomiske midler som stilles til disposisjon for dette formål. Det vil ha interesse å få opplyst om departementet kjenner til dommer og rettsavgjørelser som berører denne problemstilling - spesielt om det i de senere år har forekommet saker der elever/foreldre har anlagt søksmål for å få oppfylt retten til undervisning.»

Departementet svarte:

«Departementet har ikke gitt nærmere regler i form av forskrifter eller rundskriv til § 5 annet ledd i voksenopplæringsloven. Det som fra departementets side er uttalt om § 5 annet ledd finnes i rundskriv F-25/83 side 3, og rundskriv F-16/85 pkt. 2.2.1.

Departementet er ikke kjent med dommer og rettsavgjørelser som berører den aktuelle problemstillingen.

Saken dreier seg altså ikke om et totalt avslag om undervisning for en person som har en lovfestet rett til opplæring, men om et avslag på å få undervisningen som eneundervisning.»

Ombudsmannen fikk senere oversendt en uttalelse som Regjeringsadvokaten tidligere hadde gitt til Kirke- og undervisningsdepartementet i anledning saken. Også klagerens advokat har bedt om å få se dette dokument, men denne anmodning er ikke imøtekommet. Kirke- og undervisningsdepartementet viste til at det dreier seg om et internt dokument til bruk for departementets saksforberedelse, som er unntatt fra offentlighet. De-

partementet (og Regjeringsadvokaten) har videre kommet til at man av prinsipielle grunner ikke i enkelttilfelle bør gi irrsyn i slike uttalelser. Ombudsmannen fant ikke å kunne reise innvendinger mot dette standpunkt - noe som ble meddelt klagerens advokat i brev 27. august 1985.

Advokaten kom bl.a. med disse tilleggs-kommentarer:

«3. Jeg tar til etterretning at departementet legger til grunn at A har en «lovfestet rett til opplæring». Departementet viser nå til at A har fått et tilbud om gruppeundervisning. Jeg beklager å måtte si at jeg er nødt til å se på dette som en ren utflukt fra departementets side. A's behov for den undervisning som det er søkt om er ikke bestridt fra kommunens side. Det er heller ikke påstått fra kommunens side at tilbudet kan dekke A's særlige behov, og jeg må derfor bestemt ta avstand fra at departementet nå bruker dette som begrunnelse. Jeg viser i denne forbindelse til vedlegg 6 til klagen der det klart fremgår at kommunen i mange tilfeller avslår søknader i strid med loven - av budsjettmessige grunner. I denne saken fremtrer tilbudet om gruppeundervisning som en ren «nødløsning», nødvendiggjort av manglende ressurser. Jeg vil i denne sammenheng også peke på at den undervisning som gis er tradisjonell lese- og skriveundervisning. Det er nettopp denne type undervisning A gjennom mange år har hatt så store emosjonelle blokkeringer mot. Jeg viser til lærerens rapporter.

For ordens skyld vil jeg igjen understreke at retten til opplæring i medhold av voksenopplæringslovens § 5 annet ledd er en rett til opplæring *tilpasset den enkeltes særlige behov*. Dette fremgår klart av forarbeidene til bestemmelsen, se særlig Lovavdelingens uttalelse sitert på s. 2 i min klage til departementet. Det er også erkjent av departementet i St. meld. nr. 61 (1984-85) s. 69 hvor det bl.a. heter:

«At retten til opplæring skal være likeverdig med opplæring som blir gitt etter grunnskolelova, bør ikke være det same som at dei pedagogiske metodane og innhaldet i opplæringa er dei same som i grunnskolen. Innanfor denne spesielle delen av voksenopplæringa er det etter departementet sitt syn nødvendig å utvikle metodar og sjå på emneområde som har spesiell relevans og tek utgangspunkt i livssituasjonen til vaksne psykisk utviklingshemma.»

Jeg avsluttet saken med slik uttalelse:

«Det er ubestridt at A «etter sakkyndig vurdering har særlig behov for spesialundervisning». Vilråene for spesialundervisning etter voksenopplæringslovens § 5 annet ledd er derved oppfylt. Det ligger i dette at A har

rettskrav på opplæring. - Det springende punkt i saken er imidlertid det nærmere innhold i det tilbud A har rettskrav på.

A har - med støtte i psykologiske rapporter - fremholdt at den omsøkte individuelle spesialopplæring er et opplegg som han vil ha stor nytte av. Kommunen og departementet har ikke gått imot dette, men har i stedet tilbudt A å delta i et gruppeundervisningstilbud som kommunen har etablert for personer med lese- og skrivevansker. Deres sistnevnte tilbud dekker lovens krav til opplæring, kan A etter min mening ikke ha rettskrav på å få gjennomført det omsøkte studieopplegg. Loven kan med andre ord ikke innebære mer enn en rett til å få delta i et opplegg som kommunen tilbyr, og som oppfyller de kvalitetskrav som loven krever.

Etter mitt syn kan retten til opplæring etter § 5 annet ledd ikke gi søkeren noe rettskrav på å få den opplæring som ideelt sett er best for søkeren, ut fra de behov han har. Det offentlige må være berettiget til å trekke en grense for hvor store ressurser som kan brukes på området, og de økonomiske rammer vil således kunne komme inn som en begrensende faktor. Dette forutsettes også i Ot. prp. nr. 38 (1981-82) s. 10 annen spalte, hvor det i tilknytning til § 5 annet ledd er bemerket:

«Denne retten innebærer at disse søkerne prioriteres ved bruk av de midler som stilles til disposisjon for disse voksenopplæringstilbud.»

På den annen side må det være klart at loven stiller visse minimumskrav med hensyn til hvilke ressurser som må settes inn på området, og det kan f.eks. ikke være rettmessig helt å avslå spesialundervisning på grunn av manglende midler. - Etter loven skal opplæringen «være likeverdig med den opplæring som gis etter lov om grunnskolen», og dette innebærer et krav til fordelingen av de ressurser som er tilgjengelige på sektoren. Det må således oppstilles et likhetskrav som i denne forbindelse bl.a. vil ha som følge at det kan være nødvendig å stille større ressurser til disposisjon for enkelte elever enn for andre. En ressurstildeling basert helt ut på individuell vurdering av den enkelte elevs behov, er det etter min mening likevel ikke lovgrunnlag for å kreve. Et slikt synspunkt ville - fulgt ut i sin fulle konsekvens - lett sprengte enhver budsjettmessig ramme.

Etter det jeg forstår, mener departementet at tilbudet om gruppeundervisning dekker de minimumskrav og oppfyller det likhetsprinsipp som følger av voksenopplæringslo-

ven. Klageren har reist innvendinger mot dette standpunkt og anført at dette tilbudet ikke er noe reelt tilbud for A. I den forbindelse er det også vist til de fremlagte rapporter fra psykolog. - Den nærmere vurdering av A's behov og den nytte han ville kunne gjøre seg av gruppeundervisningen, må nødvendigvis bero på en faglig vurdering som ombudsmannen har begrensede muligheter for å overprøve. Med denne reservasjon må jeg ut fra det som foreligger konkludere med at jeg ikke har tilstrekkelig grunnlag for å kritisere departementets standpunkt om at tilbudet om gruppeundervisning oppfyller voksenopplæringslovens krav.»

9.

Omlagging av eksamensform - mangelfull informasjon til studentene
(Sak 337/85)

Kultur- og vitenskapsdepartementet fastsatte 5. desember 1983 nye forskrifter om vurdering og vitnemål ved pedagogiske høyskoler, til avløsning av tidligere forskrifter fra 1980 og med ikrafttredelse fra 1. august 1984. Blant de viktigste endringer var at mulighetene for gruppe-eksamen ble redusert gjennom styrket krav til individuell eksamen. - En del studenter klaget til ombudsmannen og hevdet at det var gitt mangelfull og til dels misvisende informasjon om disse forhold i forbindelse med søknad og opptak til høyskolen. Ombudsmannen ga dem medhold i dette. Informasjonssvikten kunne imidlertid ikke gi studentene rettskrav på å få holde seg til de tidligere regler. Departementet hadde lagt opp til at omlaggingen skulle gjennomføres i løpet av høsten 1984 (kursene avsluttet innen den tid), og avslo dispensasjoner ut over dette. Dette standpunkt måtte aksepteres.

Studenter ved en pedagogisk høyskole (X) klaget til ombudsmannen i en sak som gjaldt studieopplegg og eksamensform for den ½-årige praktisk-pedagogiske grunnutdanning. Bakgrunnen for saken var følgende:

Kultur- og vitenskapsdepartementet fastsatte 5. desember 1983 ny Forskrift om vurdering og vitnemål ved pedagogisk høyskole med hjemmel i § 24 i lov av 8. juni 1973 nr. 49 om lærerutdanning. Forskriften, som ble kunngjort i Norsk Lovtidend 24. januar 1984, med ikrafttredelse 1. august 1984, pålegger høyskolene å utarbeide interne regler for avsluttende vurdering ved de ulike utdanningstilbud og studieenheter (§ 3). Reglene skal godkjennes av Lærerutdanningsrådet,

som skal se til at de interne vurderingsordninger er i samsvar med gjeldende regelverk. Blant de viktigste endringer i regelverket var at mulighetene for gruppe-eksamen ble redusert gjennom styrket krav til individuell eksamen.

Høgskole X meddelte i brev 26. juni 1984 til Lærerutdanningsrådet at man hadde vanskeligheter med å utarbeide slike regler, spesielt med hensyn til eksamensordningen for den praktisk-pedagogiske grunnutdanningen. På denne bakgrunn søkte man om dispensasjon fra forskriften.

Lærerutdanningsrådet sendte 17. september 1984 saken over til Kulturdepartementet:

«Arbeidsutvalget har på møte 21. - 22. august tilrådt dispensasjon fra vurdering og vitnemål når det gjelder årsenhet i spesialpedagogikk ved X.

Også når det gjelder ½-årig pedagogisk grunnutdanning, vil det være vanskelig for høgskolen å endre vurderingsordningen for kullet som skal ha eksamen høsten 1984. Ifølge høgskolen er det også vanskelig å endre vurderingsordningen i forhold til den godkjente studieplan.

Vi tilrår at det også for ½-årig pedagogisk grunnutdanning gis dispensasjon fra det «nye» vurdering og vitnemål. Dispensasjonen bør bare gjelde for eksamen høsten 1984.

Følgende kriterier må imidlertid være oppfylt:

Den muntlige prøven må være individuell og må utgjøre minst halvparten av sammenfattende karakter. Innholdet i muntlig må omfatte hele pensumet i studieenheten.»

I brev 30. oktober 1984 til X viste Kulturdepartementet til tilrådingen fra Lærerutdanningsrådet og uttalte videre:

«Departementet --- finner etter forholdene å kunne godkjenne at det gis dispensasjon fra forskriften om vurdering og vitnemål høstsemesteret 1984 på de betingelser som er gitt i brevet fra Lærerutdanningsrådet.

Vi viser særlig til det som sies i siste avsnitt i utdraget fra Lærerutdanningsrådets brev.

Departementet har i vurderingen av denne saken lagt vekt på at studenter som har søkt denne utdanningen høsten 1984, ikke har vært kjent med at Forskrift om vurdering og vitnemål ved pedagogisk høgskole av 5. desember 1983 ville medføre en forandring i selve studieopplegget.

Dispensasjonen er gitt tidsavgrenset. Departementet ber høgskolen om å gjøre de nødvendige forandringer i fagplanen slik at den fra vårsemesteret 1985 kommer i samsvar med gjeldende forskrift om vurdering og vitnemål ved pedagogisk høgskole.»

Høgskolen sendte deretter ny dispensasjonssøknad, nå spesielt for de studenter som var tatt opp til praktisk-pedagogisk ut-

danning høsten 1984 i «½-årig deltidskurs» som går over ett skoleår. Det ble vist til at alle studentgruppene - enten de hadde begynt på fulltids- eller deltidsutdanning - hadde fått samme informasjon om den nye forskriften.

Departementet fant ikke å kunne innvilge slik dispensasjon:

«De kursene som begynte høsten 1984 og som ikke skal ha avsluttende vurdering samme høsten, vil ha bedre tid til å gjøre de omstillinger som er nødvendige for at vurderingsordningen skal samsvare med Forskrift om vurdering og vitnemål ved pedagogisk høgskole.»

Studentene protesterte i brev til departementet:

«På det tidspunkt da søknadsfristen utløp for skoleåret 1984/85, 15. febr. 1984, var ingen av studentene orientert om den planlagte endring av eksamensordningen ved skolen. Ved bekreftelse av opptak ved skolen ble studentene tilsendt studieplan som viser gruppeeksamen.

Den endring som siden er foretatt mener en er ulovlig i dette tilfelle, da ingen endring skal gis tilbakevirkende kraft. Dispensasjon skulle egentlig ikke være nødvendig. Når skolen likevel har søkt om dispensasjon burde dette kun være en formsak.

Dersom det er gjort en feil mellom departement og skolen angående praktiseringen av eksamen dette år, må dette være en sak mellom skolens ledelse og departementet. Feilen kan under ingen omstendigheter gå ut over skolens studenter. Disse er opptatt under klare forutsetninger.»

Rektor kommenterte dette slik i brev 18. januar 1985:

«Studentenes påstand om at de ved opptak til høgskolen ble feilinformert, medfører riktighet i den forstand at det ved opptaket i april ble sendt ut studieplan for utdanningen som omtaler avsluttende vurdering som gruppeeksamen uten at det forelå forbehold om dette. Slikt forbehold var heller ikke nevnt systematisk ved utlysning av utdanningstilbudene i desember 1983.

Imidlertid ba administrasjonen i brev av 13.7.84 samtlige lærere om å informere nye klasser om arbeidet med vurderingsordningene, og om at saken var til behandling i Lærerutdanningsrådet og departementet.

På tillitsrepresentantmøte den 31.10.84, hvor tillitsvalgte fra samtlige klasser var innkalt, orienterte administrasjonen om saksgangen.

Administrasjonen er klar over at forskriften hjemler endringer i vurderingsordningen etter at studentopptaket er fullført. I § 3.2 heter det om dette:

«Dei interne reglane for avsluttande vurdering må til vanleg vere vedtekne av høgskolerådet før studieåret tek til. I til-

felle dette er uråd, må dei vere vedtekne 6 månader før den avsluttande vurderinga i studieeininga.»

På denne bakgrunn og ut fra en pedagogisk synsvinkel, mener administrasjonen fortsatt at det mest hensiktsmessige ville vært å utsette gjennomføringen av de vedtatte interne forskriftene til høsten -85 for deltidsstudentene.

Imidlertid vil en ta departementets avgjørelse til etterretning og informere studentene om de nye interne reglene og gjennomføre disse for samtlige utdanningsmodeller fra og med våren 1985.»

Departementet stadfestet sitt tidligere avslag i brev 21. februar 1985:

«Departementet har vurdert det forholdet at studentene ved melding om opptak har fått informasjon om en vurderingsordning som ikke var i samsvar med den forskrift som ville gjelde fra 1. august 1984.

Departementet kan ikke se at dette gir grunnlag for å gi dispensasjon fra Forskrift om vurdering og vitnemål ved pedagogisk høgskole. Vi viser bl.a. til at det ellers er anledning til å ta opp spørsmål som knytter seg til vurderingsordningen inntil 6 måneder før den avsluttende vurderingen, jf. § 3, nr. 2 i vurderingsforskriften.»

Studentene klaget deretter til ombudsmannen og grunnga klagen slik:

«— Samtidig med opptak av studenter til skoleåret 84/85 har det mellom skole og departement vært uenighet med eksamensopplegget ved X. Ingen av studentene ble gjort oppmerksom på dette før selve studiet startet sommer/høst 84.

— Opplysning om mulig endring ble gitt muntlig fra klassestyrer, d.v.s. i en form som innebar en mulighet for dispensasjon for studentene opptatt høsten 84. Vesentlig er å merke seg at studiet ble lagt opp som om dispensasjon ville bli gitt. Slik studiet er lagt opp for studentene bygger dette på en prosess som vanskelig kan måles ved den nye eksamensordningen. Høgskolen burde derfor på et tidligere tidspunkt gått over til et undervisningsopplegg tilpasset nyordningen.

— Halvårsstudenter opptatt høsten 84 ble innvilget dispensasjon, så vidt vites ut fra overgangsproblemer med endring av eksamensopplegget. Medio desember ble studentene på dagkurs deltid gjort kjent med at dispensasjon likevel ikke var gitt for kurs med eksamen våren 85. Denne avgjørelse kom meget overraskende og ble umiddelbart påklaget til departementet.

Det må her presiseres at dagkurs deltid allerede på dette tidspunkt hadde gjennomført vel 200 av de 360 undervisningstimer som kurset består av.

— Forøvrig framgår klagegrunnlaget av brev datert 18.1.85 fra rektor ved X. Vedrørende det som står om «Saksbehandling» i dette brev er det i det vesentligste ukjent for studentene. Dette er naturlig

nok av administrativ art og skjer «over hodet» på vanlige studenter.

— Vi forutsetter at departementet som høyeste skolemyndighet og kontrollorgan er kjent med eller burde være kjent med disse fakta i saken. Desto mer uforståelig blir departementets svar av 21.2.85 når de i brevets annet avsnitt implisitt dokumenterer at studentene ikke er blitt skikkelig informert for i neste avsnitt å si at dette ikke er grunnlag for å innrømme dispensasjon. Det er denne inkonsekvens studentene mener er urimelig og byråkratisk.»

Ombudsmannen forela saken for Kulturdepartementet og ba spesielt opplyst hvilke endringer de nye forskriftene innebærer for de aktuelle studenter. Departementet svarte 17. april 1985:

«Utkast til Forskrift om vurdering og vitnemål ved pedagogisk høgskole ble sendt ut til høring 27. september 1982 og endelig fastsatt 5. desember 1983. Forskriften ble gjort kjent for de pedagogiske høgskolene ved brev 9. desember 1983 og ble gjort gjeldende fra 1. august 1984. Den avløste da det tidligere vurderingsreglementet Vurdering og vitnemål ved pedagogisk høgskole av 1. september 1980.

Blant de vesentligste endringene i forhold til det tidligere vurderingsreglementet er kravet i § 5 at det i eksamensdelen av den avsluttende vurderingen alltid skal være en individuell skriftlig prøve utført under eksamensvilkår (dvs. under høgskolens tilsyn) og kravet om at individuell eksamen skal utgjøre minst halvparten av vurderingsgrunnlaget i studieenheter der det blir arrangert eksamen.»

Departementet bemerket ellers bl.a.:

«Etter forskriften skal interne vurderingsordninger vedtas av høgskolerådet ved den enkelte høgskolen seinest 6 måneder før avsluttende vurdering og sendes til Lærerutdanningsrådet som ser til at de interne vurderingsordningene er i samsvar med gjeldende forskrift.

Departementet har hatt en stor mengde dispensasjonssøknader, som i all hovedsak gjelder kravet om individuell skriftlig eksamen og kravet om at individuell vurdering skal utgjøre minst halvparten av vurderingsgrunnlaget i studieenheter der det er eksamen. Søknadene begrunnes ofte med at studentene har begynt på et studium/en studieenhet etter forutsetninger som ikke samsvarer med Forskrift om vurdering og vitnemål ved pedagogisk høgskole av 5. desember 1983.

Ved overgangen til ny forskrift om vurdering og vitnemål ved pedagogisk høgskole har det vært et generelt problem at studieplanene ofte inneholder opplysninger om vurderingsordninger som gjaldt tidligere, og som ikke er i samsvar med gjeldende forskrift. Informasjon om endringer som følger av den nye forskriften har ikke alltid nådd fram til studentene ved studiestart.

Departementet kan for sin del ikke se at opplysninger om vurderingsordninger, gitt som vedlegg i en studieplan, kan være overordnet den generelle forskriften. A innvilge søknader på dette grunnlaget ville bety at politiske bestemmelser om endringer i vurderingsordninger ikke kan få konsekvenser før etter forholdsvis lang tid.

Departementet må forutsette at når endringer i en forskrift om vurdering fastsettes og gjøres kjent i desember 1983 med virkningsdato fra 1. august 1984, gir det tilstrekkelig varsel til at vurderingsreglene for de enkelte studier kan bli omarbeidet i god tid før studiene starter høsten 1984.»

I avsluttende brev 26. juni 1985 til studentene uttalte jeg:

«Deres hovedanførsel er at studentene i forbindelse med søknad og opptak - og senere ved påbegynnelse av studiet - mottok mangelfull og til dels uriktig informasjon om studieopplegg/eksamensform. De mener så vidt skjønnes at anvendelsen av forskriften derved er ulovlig, og uttaler i den forbindelse at «ingen endring skal gis tilbakevirkende kraft». Etter det opplyste består hovedforskjellen i at tidligere gruppe-eksamen er blitt avløst av individuell eksamen.

At informasjonen var utilfredsstillende, er langt på vei innrømmet av høgskolen. Jeg finner forholdet svært uheldig, jfr. vedlagte gjenpart av mitt brev i dag til Kulturdepartementet. Forholdet kan derimot *ikke* tillegges slik rettslig betydning som De synes å antyde med uttrykket «tilbakevirkende kraft», et uttrykk som er benyttet i Grunnlovens § 97 og også ligger til grunn for bestemmelsen i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 39. Det avgjørende i denne forbindelse må være at «Forskrift om vurdering og vitnemål ved pedagogisk høgskole» ble vedtatt av Kulturdepartementet 5. desember 1983 og kunngjort i Norsk Lovtidend 24. januar 1984 med ikrafttredelse fra 1. august 1984. Forskriftens bestemmelser hadde fra dette tidspunkt full gyldighet, og fravikelse av bestemmelsene måtte eventuelt skje gjennom dispensasjon.

Om dette heter det i forskriftens § 13:

«Kultur- og vitenskapsdepartementet kan etter tilråding fra lærarutdanningsrådet i særlege høve gjere avvik frå dei reglane som er fastsette i denne forskrifta.»

Avgjørelsen om å gi dispensasjon vil langt på vei måtte bero på et skjønn. Departementet har i brevet av 17. april 1985 redegjort for sitt generelle syn på bruken av dispensasjon fra forskriftens vurderingsprinsipper (§ 2) i situasjoner som den foreliggende. Det fremgår at man har ønsket å unngå en for liberal

praksis som «ville bety at politiske bestemmelser om endringer i vurderingsordninger ikke kan få konsekvenser før etter forholdsvis lang tid». Departementet har også vist til forskriftens § 3.2, som åpner adgang for høgskolerådet til å vedta nye regler 6 måneder før avsluttende vurdering. I den situasjon som forelå ved høgskolen fant departementet ut fra dette å måtte begrense dispensasjonen til de kurser hvor det skulle være avsluttende vurdering allerede høsten 1984, mens det ved de øvrige kurser ble ansett å være rimelig mulighet for nødvendige omstillinger innen eksamen.

Overfor skjønnsmessige vurderinger er ombudsmannens kompetanse begrenset. En slik avgjørelse kan bare kritiseres dersom den finnes «klart urimelig», jfr. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962. Jeg finner ikke grunnlag for å ta i bruk en slik karakteristikk på departementets avgjørelse i denne sak.»

I brev s.d. til Kulturdepartementet uttalte jeg:

«En hovedanførsel fra klagerne side har vært at studentene i forbindelse med søknad og opptak - og senere ved påbegynnelsen av studiet - mottok mangelfull og til dels uriktig informasjon om studieopplegg/eksamensform. At informasjonen ikke har vært tilfredsstillende, er langt på vei innrømmet av høgskolen. Ut fra de foreliggende opplysninger synes det for meg som om høgskolen her må ha utvist liten aktivitet for å tilpasse seg den nye forskrift. Det kan se ut som om man baserte seg for sterkt på at det ville bli oppnådd dispensasjon. Så vidt jeg forstår ble det påbegynte studieopplegg skjevt da denne forutsetning viste seg ikke å holde. Forholdet må kritiseres.»

10.

Fagprøve for bilskadereparatører - saksbehandlinga

(Sak 14E/84 og 10E/85)

Fagprøve (svenneprøve) for bilskadereparatører, jfr. fagopplæringslova av 23. mai 1980 nr. 13 og føresegner gitt av Kyrkje- og undervisningsdepartementet. Saksbehandlinga i prøvenemnda, klagenemnda og Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA). -Prøvenemnda la sjølvminnt vekt på at elevane hadde for kort prøvetid i faget. Dette var eit utanforliggjande og usakleg omsyn ved prøva. Grunngevinga var også elles så mangelfull at prøvenemnda avgjerder måtte vere ugyldige. Klagenemnda og RFA reagerte ikkje snøgt nok i denne situasjonen.

Klagebehandlinga sett under eitt måtte kritisiserast.

Kyrkje- og undervisningsdepartementet varsla innskjerping av praksis, og at behovet for endringar i regelverket ville bli vurdert.

Ti elevar ved X yrkesskule (heile klassen) melde seg våren 1983 opp som kandidatar til fagprøve for bilopprettarar, etter å ha fullført kurs VK I - bilskadereparatør. Resultatet av den praktiske prøva 25. mai 1983 var at prøvenemnda vurderte alle kandidatane til «ikke bestått».

I prøveprotokollen for ein av elevane kan ein på s. 2 lese dette i rubrikken om «hvilke feil prøvearbeidet hadde og som prøvenemnda har lagt vekt på»:

«Innsveising av plate med autogen og CO² er ikkje tilfredsstillande utført. Det var dårleg gjennombrenning og svært ujamn sveis. Dårleg kjennskap CO² sveiseapparat. Tida som vart brukt på skifting av skadde deler og oppretting ikkje tilfredsstillande. Det var usikker opptreden i spørsmål om hjulstilling og kjennskap til apparatet. Inntrykket prøvenemnda fekk er at kandidaten var usikker. Kandidaten manglar ellers 6 mnd på godkjent tid i faget.»

Også i dei andre protokollane var grunngevinga om lag den same, eller ordrett den same. Det er ikkje sagt kva prøvearbeidet gjekk ut på - teigen for dette i protokollen står open.

Alle elevane klaga avgjerda inn for klagenemnda. Både skulen og prøvenemnda fekk høve til å kommentere klagen. Skulen uttalte 17. juni 1983:

«Alle oppmelde elevar fekk gå opp til prøve.

Uttrykk som prøvenemnda ga då dei kom, var at alle elevar hadde for lita læretid i faget. Dette har prøvenemnda gitt uttrykk for ved bedømmelse av prøvearbeidet hos elevane.

Prøvenemnda har ikkje gitt fast tid på dei forskjellige oppgavene i prøvearbeidet.

Elevane har ikkje foretatt oppmåling av forstilling med forstillingsapparat. Når det gjeld retting eller utskifting av deler så har ikkje alle elevane gjort dette, men arbeidet er bedømt av prøvenemnda.

Prøvenemnda si haldning til læretida kan ha framskaffa ei usikkerheit hos elevane.

Vårt inntrykk er at prøvenemnda har underkjent prøvane på eit prinsipielt grunnlag, og i liten grad har tatt omsyn til dei einsskilde prøvearbeid på eit fagleg grunnlag.

Det vart under prøvetida gitt uttrykk for at elevane gjorde bra arbeid, og at det var svært lite som ikkje var tilfredsstillande reint fagleg.

Den generelle grunngevinga for underkjenning av prøvane tyder også på at nemn-

da si avgjerd kan vera påverka av deira haldning til RFA si godkjenning av læretida.»

Klagenemnda fann at det ikkje var gitt tilstrekkeleg fagleg grunngeving i prøveprotokollen til at klagebehandlinga kunne bli forsvarleg. For å bøte på dette kom klagenemnda med nokre spørsmål til prøvenemnda, men fekk til svar at prøvenemnda ikkje ønskte å gi fleire opplysningar enn dei som alt var gitt. Klagenemnda tok da kontakt med RFA, som på si side vendte seg til yrkesopplæringsnemnda i fylket og ba dei hjelpe til for å få svar frå prøvenemnda:

«En ber yrkesopplæringsnemnda medvirke til en rask avklaring av disse spørsmål slik at klagenemnda kan fullføre arbeidet og prøve kandidatene få endelig avgjørelse. Dersom det er riktig at prøvenemnda ikke vil gi flere opplysninger og fortsatt nekter dette, er det dessverre vår plikt å vise til straffelovens §§ 324 og 325.»

Klagenemnda fekk likevel ikkje tilfredsstillande svar på spørsmåla og konkluderte slik i brev 20. desember 1983 til RFA:

«Det foreliggende materiale er likevel ikke nok til at klagenemnda kan ta stilling til klagen.

Tatt i betraktning den tid som er gått, finner klagenemnda å måtte anbefale at kandidatene gis anledning til å avlegge ny prøve.»

RFA slutta seg til dette, og ved brev 3. januar 1984 vart skulen beden om å syta for at ny prøve kunne haldast. Elevane vart samstundes informert om utfallet av klagen.

I februar 1984 skreiv fleire av elevane einslydande klager til ombodsmannen. Av vedlegg til klagen gjekk det fram at skulen no hadde tatt saka opp på ny med RFA, der mange av dei same klagepunktene var med. For å sleppe dobbeltbehandling - og av di min kontroll skal vere etterfølgjande - vart klagen i fyrste omgang avviste her.

Skulens brev 13. januar 1984 til RFA gjentok mykje av kritikken frå 17. juni 1983 mot prøvenemnda. Skulen uttalte òg:

«RFA vil at elevane skal ta ny prøve så snart som råd er og bed skulen hjelpe til med dette. Ein kan ikkje sjå at skulen kan gjera det. Ein driv no undervisning med nye elevar og klassen frå i fjor er spreidd «for alle vindar». Nye prøver vil og få økonomiske konsekvensar. Etter det ein har grunn til å tru, har prøvenemnda heller ikkje tillit hos kandidatane, og ein ny stryk vil kunne få dei alvorlegaste konsekvensar for elevane si framtid i faget.»

Til dette svara RFA 9. mars 1984:

«Klage frå skulen sine elever vart handsama slik «Forskrifter om klage over prøvebedømmelse» Fx-3575 TRE krev. I forskriftene § 7 heiter det:

«Klagenemndas avgjørelse er endelig.»

Klaga vart ikkje handsama som klage over formelle feil ved prøveavviklinga. Dette var ikkje satt fram som klagegrunnlag. Alle klagenene frå elevane hadde fagleg, ikkje formelt grunnlag.

Om slik klage var satt fram, måtte det vere RFA som skulle ta stilling til klaga. Alternative løysingar ville vere:

1. Å ta klaga til følge. Da måtte ny 1. gongs prøve haldes.
2. Ikkje å ta klaga til følge. Kandidatane må vises til 2. gongs prøve.

Ikkje i noe høve kan ei prøve som fagleg ikkje er godkjend omgjørast til fagleg godkjend med bakgrunn i formelle feil ved prøva.

Skulen har formelt ikkje ansvar for elever som får ikkje godkjend til prøva. Dette finn RFA urimeleg når ein samanliknar med de krav som i slik samanheng settes til ordinære opplæringsbedrifter med lærlingar. Men RFA kan ikkje kreve at skulen holder ny prøve for elevane. RFA har i brev dagssett 3. januar 1984 bedt skulen medvirke til at prøvene kan avleggjast. Vi har ikkje krevd dette. Om elevane skulle avleggje ny 1. gongs prøve, hadde skulen hatt eit ansvar for avviklinga.»

Nokre av elevane kom etter dette attende til saka i nytt brev til ombodsmannen. Klagarane vart gjort merksame på at ombodsmannen ikkje ville kunne overprøve reint faglege vurderingar, men berre sjå på dei formelle sidene av saka.

Eg bad Kyrkje- og undervisningsdepartementet sjå på den formelle avviklinga av klagesakene. Departementet la for sin del saka fram for RFA, som i svaret m.a. skreiv:

«I foreliggende sak har prøvenemnda i sin protokoll en anførsel om at kandidatene ikke har nok praksis. Det er helt klart dette er prøvenemnda og protokollen uvedkommende. Det vanskeliggjorde saksbehandlingen videre at prøvenemnda var motvillig til å belyse saken videre. Klagenemndas behandling har, etter det RFA kjenner til, vært i overensstemmelse med regelverket.

Her har man imidlertid et av de tilfelle der det ikke er mulig å se vesentlige deler av de praktiske arbeider. Bilene som ble reparert er ikke tilgjengelige. Spørsmålene fra klagenemnda til prøvenemnda var for å bringe på det rene hvilke spørsmål som var anvendt ved den muntlig/praktiske prøven. Feilen fra klagenemndas side var at man i brevet fra klagenemnda søkte å unngå klart å ta standpunkt slik regelverket foreskriver. Klagenemnda kan ta klagen til følge ved å omgjøre den avgjørelse prøvenemnda har truffet

fra ikke bestått til bestått, eller forkaste klagen (loven § 23).

I angjeldende sak har kandidatene ingen mulighet nå til å få omgjort eller overprøve prøvenemndas faglige avgjørelse. Den formelle gjennomføring kan det kanskje ha vært noe å si på fra skolens side, fra y-nemndas side, fra prøvenemndas side og fra klagenemndas side. Alle har vel lært noe av saken, men RFA kan ikke se at det her er grunnlag for å endre regelverket eller generelt å gå ut for å innskjerpe at regelverket må følges bedre.»

Departementet gav 20. desember 1984 slik fråsegn i saka:

«Ansvaret for riktig saksbehandling er lagt til yrkesopplæringsnemnd, klagenemnd og Rådet for fagopplæring i arbeidslivet. Prøvenemnda kan i følge reglene få anledning til å kommentere klagerens anførsler, men det finnes ingen hjemmel for at den kan pålegges å gi tilleggsopplysninger til prøveprotokollen.

Rådet for fagopplæring i arbeidslivet er overordnet instans i klagesaker.

Prøvekandidatene i bilfaget ved X yrkeskule i mai 1983 hadde yrkesopplæringsnemndas godkjenning for å avlegge fagprøve. Det vises i den forbindelse til prøveforskriftene for faget, s. 13, «Veiledning for fagprøver/prøvenemnder», pkt. 2 og 3 der det blant annet står: «Yrkesopplæringsnemnda må forvisse seg om at de lærlinger som blir tatt opp til fagprøve har full fagopplæring.»

Det går ikke frem av dokumentene om yrkesopplæringsnemnda har samrådd seg med prøvenemnda om kandidatens opptjenings tid.

I protokollen s. 2 for -- har prøvenemnda anført at kandidaten mangler 6 måneders praksis på godkjent tid i faget. Skolen har opplyst at 9 av 10 prøveprotokoller er påført denne merknaden. Det er grunn til å tro at det ikke har vært enighet mellom yrkesopplæringsnemnda og prøvenemnda på dette punktet. I hvilken grad denne situasjonen har influert på bedømmelsen er det vanskelig å ha noen formening om, men det er på det rene at prøvenemnda i sin vurdering til «ikke bestått» har blant annet lagt vekt på at kandidatene manglet 6 måneder på godkjent tid i faget. Departementet mener at det er et forhold som er utenforliggende i denne sammenhengen - i og med at yrkesopplæringsnemnda har godkjent prøve kandidaten.

Ved behandling i klagenemnda ble det presisert av Rådet for fagopplæring i arbeidslivet at den bare skulle overprøve prøvenemndas faglige vurderinger og ikke ta hensyn til merknaden om for lite opptjent læretid. På det grunnlaget ble klagen forkastet.

Klagenemnda prøvde som kjent å innhente flere opplysninger om prøveavleggelsen på forhånd, men det ble avslått av prøvenemnda. Klagenemnda fant likevel å kunne behandle klagen.

Klagenemndas avgjørelse er endelig.

Departementets oppfatning av saken er at de involverte instanser i store trekk har fulgt gjeldende lov- og regelverk på området. En

grundigere skrevet protokoll ville imidlertid ha vært til stor hjelp for klagenemnda, og utelatt all tvil om en forsvarlig behandling.

Det som ligger til grunn for Rådet for fagopplæring i arbeidslivets melding i brev av 3. januar 1984 til yrkesopplæringsnemnda, er at klagenemnda kan avvise å behandle en klagesak dersom det er påviselige mangler eller feil ved prøveavviklingen.

Departementet har også forelagt saken for Rådet for fagopplæring i arbeidslivet, som har gitt slik uttalelse som fremgår av vedlagte gjenpart.

Som påpekt fra Rådet for fagopplæring i arbeidslivet vil departementet vise til at det i praksis kan by på problemer å få omstøtt en bedømmelse av praktisk utført arbeid, fordi produktet ikke kan oppbevares. Det blir da særlig viktig at prøvenemnda fører nøyaktig protokoll med begrunnelse når et prøvearbeid blir bedømt til «ikke bestått».

I dette tilfelle har klagenemnda ikke kunnet ta stilling til klagen, men har anbefalt at kandidatene gis anledning til å avlegge ny prøve. Dersom kandidatene hadde haft lærerforhold i bedrift, ville disse dermed fått rett til å fremstille seg til ny fagprøve.

I dette tilfelle dreier det seg om elever i videregående skole, og de praktiske forholdene vil da ofte stille seg i vegen for en slik løsning når klagenemndas avgjørelse først foreligger på et sent tidspunkt.

Elever fra videregående skole går opp til fagprøve etter reglene i Lov om fagopplæring i arbeidslivet og forskrifter for fag- og svenneprøve. Som elever kommer de imidlertid også inn under Lov om videregående opplæring. De har således ikke krav på tilleggsopplæring i skolen hvis de stryker til fagprøven, og de har derfor heller ikke noen umiddelbar rett til å gå opp til fornyet fagprøve ved stryk. Derimot antar departementet at også elever vil ha en umiddelbar rett til fornyet prøve dersom det kan påvises formelle feil. Dette forutsetter som påpekt, rask reaksjon i alle instanser. I nærværende tilfelle var fornyet prøve ikke praktisk mulig, fordi avgjørelsen først kom 1/2 år på etterskudd, og fordi verkstedlokalene da var opptatt med andre elever.

Departementet innser at det er grunn til å innskjerpe enkelte bestemmelser på ovennevnte områder overfor de organ som forvalter dem. Det er særlig viktig at prøveprotokollen blir ført i samsvar med reglene. Vi vil også vurdere behovet for justeringer/endinger i regelverket.»

Eg avslutta saka 13. mars 1985 med slik fråsegn:

«Behandlinga for ombodsmannen har som utgangspunkt dei fagprøvene som vart haldne ved X yrkesskule 25. mai 1983. Var gjennomføringa av prøvene og den etterfølgjande klagehandsaminga i samsvar med gjeldande reglar?

For dei som var oppe til prøve, har vel ikkje svara på desse spørsmåla same praktiske interesse lenger no - snart to år etter. Men saka har ein klår prinsipiell profil. Dette er

bakgrunnen for at eg har gått vidare i saka og mellom anna innhenta fråsegn frå Kyrkje- og undervisningsdepartementet. Sjå departementets brev av 20. desember 1984, sitert foran.

Eg er for det meste samd i departementets generelle vurderingar om regelverket og ansvarstilhøva (med eit atterhald når det gjeld klagenemnda sin rett til å avvise ein klage, sjå serskild brev om dette). Derimot ser eg nok med mindre velvilje på tilhøva i den aktuelle saka. Departementet skriv som si oppfatning at dei involverte instansar «i store trekk» har følgt dei gjeldande reglar. Mitt hovudinstrykk er at det er gjort feil på heller mange punkt, jfr. nedanfor.

Eg skal først nemne dei viktigaste reglane på området. Utgangspunktet er lov av 23. mai 1980 nr. 13 om fagopplæring i arbeidslivet (fagopplæringslova). I medhald av denne har Kyrkje- og undervisningsdepartementet fastsett mellom anna:

- «Opplæringsplan og prøveforskrifter for bilfaget»
- «Forskrifter om fagprøver (svenneprøver) i fag under lov om fagopplæring i arbeidslivet», datert 1. oktober 1981
- «Forskrifter om klage over prøvebedømmelse», datert 1. mars 1982.

Det ein har å halde seg til når det gjeld prøvene ved X våren 1983, er serleg prøveprotokollane og den grunngevinga prøvenemnda der har gitt for stryk-karakterane. Som nemnt i saksframstillinga, er premissane svært like, iallfall i dei tre protokollane ombodsmannen har sett - i to av dei *ordrett* like. Det er trekt fram dei same feil hjå elevane, og ikkje sagt noko positivt, samstundes som sjølv prøvearbeidet ikkje er oppført.

Skulen har oppfatta dette slik at prøvenemnda reelt sett *ikkje* vurderte prøvearbeidet på kvar elev konkret, jfr. fråsegna 17. juni 1983 (sitert foran). Skulen fann det òg underleg med den einsidig negative vurderinga, etter det som hadde kome fram frå nemnda i prøvetida. I følgje skulen uttrykte nemnda da «at alle elevar hadde for lita læretid i faget». Skulen konkluderte slik:

«Den generelle grunngevinga for underkjenning av prøvane tyder også på at nemnda si avgjerd kan vera påverka av deira haldning til RFA si godkjenning av læretida.»

Om skulen har rett i dette, vil det vere ein alvorleg svikt frå prøvenemnda si side. Grunnlaget for ein slik mistanke har nemnda i alle høve lagd ved si eiga åtfærd.

Etter opplæringsplanen (s. 13) skal mel-

ding til fagprøve skje til yrkesopplæringsnemnda. Det er yrkesopplæringsnemnda som skal godkjenne oppmeldinga og sjå til at kandidatane har full fagopplæring. Etter det opplyste fekk alle dei aktuelle elevane ved skulen slik godkjenning.

Den lokale prøvenemnda som sensor var altså usamd i dette, jfr. påteikninga i prøveprotokollane. Departementet har oppfatta dette slik at prøvenemnda la vekt på praksisopplæringsningane ved si vurdering av kandidatane. Eg forstår det på same måte, og er også samd med departementet i at dette var eit utanforliggjande og usakleg omsyn ved prøvedøminga.

Når det gjeld verknadene av feilen, er likevel departementet forsiktig: «I hvilken grad denne situasjonen har influert på bedømmelsen er det vanskelig å ha noen formening om ---.»

Etter mi meining må det liggje nær å rekna med at feilen har spela inn på prøvenemndas konklusjonar, og i seg sjølv kunne det vere nok til å fastslå at prøvenemndas avgjerder var ugyldige. Men det er også gjort andre feil frå prøvenemnda.

I fagprøveføresegnene står det i § 9 om karaktergivninga m.v.:

«Gis karakteren Ikke bestått, skal prøvenemnda gi begrunnelse for karakteren og en utførlig beskrivelse av de feil som er begått.»

Dette prinsippet er gjentatt i opplæringsplanen (som er spesielt retta mot bilfaget) på s. 15. På s. 13 same sted står det elles:

«For å unngå at prøvenemndas avgjørelse kan omgjøres på grunn av formelle feil, har Rådet for fagopplæring utarbeidet det materiellet som skal benyttes for protokollasjon av hvilke oppgaver kandidaten har hatt i de muntlige/praktiske prøvene og prøvenemndas vurdering av prestasjonene.

Ved ikke bestått prøve må det derfor tydelig framgå hvilke spørsmål som ble stilt kandidaten, samt prøvenemndas vurdering av hver besvarelse.»

Eg nemner òg regelen i klageføresegnenes § 4 siste leden:

«Kan prøvestykket ikke oppbevares, skal det sikres for videre behandling ved fotografier og/eller nøyaktige beskrivelser.»

Alle desse reglane skal sikre at klagenemnda får skikkeleg grunnlag for å vurdere det som er gjort i saka. I klageføresegnenes § 5 står det at materialet må vere «slik at det er mulig for klagenemnda å foreta en faglig vurdering av prøvearbeidet».

Klagenemnda fann i den aktuelle saka at materialet frå prøvene ikkje var tilstrekkeleg for å vurdere klagen. Særleg var det gitt «for lite faglig begrunnelse for hvorfor prøve-

ne er bedømt til ikke bestått» (frå RFA's brev 28. oktober 1983 til yrkesopplæringsnemnda). I dette låg at avgjerdene var ugyldige. Klagenemnda og RFA ville bøte på manglane gjennom spørsmål til prøvenemnda - trass i at det alt hadde kome fram at prøvenemnda ikkje ønskte å gi fleire opplysningar. Dette kom det ikkje noko ut av, og først i januar 1984 tok ein opp med skulen å få halde ny prøve. Men det let seg ikkje praktisk gjere, fordi - som departementet skriv - at «avgjørelsen først kom ½ år på etterskudd, og fordi verkstedlokalene da var opptatt med andre elever».

Som alt nemnt er det mi meining at det var klare mangler ved den prøva som vart halden slik at sensurvedtaka difor var ugyldige. Dette burde klagenemnda og RFA kunne ha kome fram til tolleg snøgt. No gjekk det eit halvt år med klagehandsaming utan anna resultat enn at skulen vart beden om å halde ny prøve. Som Kyrkje- og undervisningsdepartementet skriv 20. desember 1984, er det i ein slik situasjon heilt avgjerande med rask reaksjon i alle instansar.

Klagebehandlinga fram til januar 1984 - sett under eitt - må difor etter mitt syn kritisera.

Eg har merka meg siste avsnitt i departementets brev der det er varsla ei innskjerping av praksis, og at behovet for endringar i regelverket vil bli vurdert.»

Korrespondansen hadde vist at såvel RFA som departementet bygde på at saker som dette kan behandlast etter to regelverk. RFA skreiv:

«--- Klager over formell framgangsmåte behandles etter forvaltningsloven. YN skal påse at ordinært opplegg følges og RFA er klageinstans. Klager over faglig bedømmelse av prøven følger lov om fagopplæring. Prøvenemnda bedømmer og klagenemnda er klageinstans.»

Departementet uttalte at «klagenemnda kan avvise å behandle en klagesak dersom det er påviselige mangler eller feil ved prøveavviklingen».

Denne kompetansedeling i klagesaker går ikkje uttrykkeleg fram korkje av lova eller føresegnene om klage over prøvedøming av 1. mars 1982, og heller ikkje av den melding som kandidatane får om klagerett. Eg såg her eit behov for regelavklaring, og tok dette opp med Kyrkje- og undervisningsdepartementet, som svarte 22. juli 1985:

«Departementet har tatt forskrifter om klage over prøvebedømmelse opp til revisjon. Ved revisjonen vil en blant annet ta hensyn til de synspunkter som er satt fram i ombudsmannens brev av 13. mars 1985 og til endringer som ble gjort i fagopplæringsloven ved lov av 21. juni 1985.»

11.

**Skriftlig eksamen ved pedagogisk høgskole -
klagebehandlingen
(Sak 140/84)**

Klage fra en student (A) over ståkarakter endte med at klagenemnda endret karakteren i negativ retning, til «Ikke godkjent». - Ombudsmannen kom til at det siste vedtak ikke kunne opprettholdes som gyldig, fordi fristen på 3 måneder for å endre til klagers ugunst var oversittet. Både etter forvaltningslovens § 34, annet ledds tredje og fjerde punktum og en tilsvarende bestemmelse i Forskrift om begrunnelse og klage ved avsluttende vurdering ved pedagogisk høgskole, fastsatt av Kirke- og undervisningsdepartementet 15. desember 1980, er skjæringspunktet for fristens utløp det øyeblikk melding «sendes ham» (dvs. klageren). Uttalelse om forståelsen av dette uttrykk.

Ombudsmannens uttalelse ledet til at siste vedtak ble omgjort, slik at A fikk tilbake sin opprinnelige karakter.

A var student ved en pedagogisk høgskole. Våren 1983 var hun oppe til skriftlig eksamen i nynorsk/litteratur og fikk karakteren Gk (godkjent). I samråd med faglærer fremmet hun klage over karakteren den 24. juni 1983. Resultatet ble imidlertid at klagenemnda endret karakteren i negativ retning - til Ikke godkjent. Melding om utfallet ble gitt i brev 19. september 1983 fra Lærerutdanningsrådet til høgskolen og i brev 21. september fra høgskolen til A.

A klaget deretter til ombudsmannen. I forbindelse med behandlingen her festet jeg meg - blant andre ting - ved det rent formelle spørsmål om hvorvidt endringsvedtaket var gjort kjent for A innen den lovlige frist. I brev til Lærerutdanningsrådet skrev jeg om dette:

«I forskrift om begrunnelse og klage ved avsluttende vurdering ved pedagogisk høgskole heter det i § 7 fjerde og femte ledd:

«Klagen må behandles så raskt som mulig. Melding om endring av vurderingsvedtak som er til ugunst for klageren, må være sendt ham innen tre måneder etter at klagen er mottatt.»

Fristregelen i femte ledd har åpenbart sitt forbilde i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 34 (klageinstansens kompetanse), der det heter i annet ledd, tredje og fjerde punktum:

«Vedtaket kan ikke endres til skade for klageren, med mindre dennes interesser finnes å måtte vike for omsynet til andre pri-

vatpersoner eller offentlige interesser. Melding om slik endring må være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen.»

Begge regler fastholder absolutte frister for det man kan kalle den negative omgjøringskompetanse. Når fristen er løpt ut, er klageinstansen (som sådan) avskåret fra å endre vedtaket til klagers disfavør, uansett hvilke feil og misforhold den måtte oppdage i saken. Det må videre understrekes at skjæringspunkter for fristreglene ikke knytter seg til tidspunktet for det nye vedtak, men til tidspunktet for utsending av melding om vedtaket til klageren («sendt ham»). Dette har sammenheng med siktemålet med regelen: å gi klageren et vern mot omgjøring i negativ retning. At fristregelen er utformet på denne måten, kan i visse tilfelle lede til den situasjon at klageinstansen treffer et formelt korrekt vedtak, men at vedtaket ikke får rettsvirkning på grunn av feil eller forsinkelser ved utsendelsen.

Det som skjedde i A's sak var følgende:

«A klaget over karakteren i brev 24. juni 1983 til lærerhøgskolen. Lærerutdanningsrådet sendte 19. september 1983 melding om klagenemndas endringsvedtak til lærerhøgskolen. Melding til A ble skrevet av høgskolen, og brevet er datert 21. september 1983. Så vidt jeg forstår ble brevet ikke postsendt til A, men i stedet lagt i hennes hylle på skolen.

Hvis dette er korrekt oppfattet, kan det etter min mening være tvilsomt om klagenemndas vedtak kan opprettholdes som gyldig. - Jeg må be om at dette blir vurdert. Hvis det i den sammenheng melder seg tvil om hvem som bør ta stilling til gyldighetsspørsmålet (Lærerutdanningsrådet, KUD, eventuelt et sentralt klageutvalg etter klagerreglenes § 8) vil jeg, gjerne bli underrettet om dette.

Jeg vil for ordens skyld påpeke at saken også for øvrig har reist enkelte tvilsspørsmål (særlig om behandlingen av fysioterapeutklæringen). Hvis klagenemndas vedtak opprettholdes som gyldig, jfr. foran, tar jeg forbehold om å komme tilbake til disse spørsmål.»

Lærerutdanningsrådet svarte 18. februar 1985:

«Vi har vurdert saken, og kommet til at A's opprinnelige karakter (Godkjent) blir å opprettholde. Vi viser i denne forbindelse til forskrift om begrunnelse og klage ved avsluttende vurdering ved pedagogisk høgskole § 7, 4. og 5. ledd.

Det er dessverre ikke helt uvanlig at klagebehandling hos oss tar mer enn 3 måneder. Det har sammenheng med ferieavviklingen ved de pedagogiske høgskolene. Og det hender fra tid til annen at en kandidat får beskjed etter at 3-månedersfristen er gått ut, om at klagevurderingsnemnda, klagesensorene, har gitt en dårligere karakter enn den opprinnelige. I slike tilfeller er det vår klare praksis å la den opprinnelige karakteren bli stående, i samsvar med klageforskriftens § 7, 5. ledd.

I A's tilfelle har vi nok ment at meldingen om endring av vurderingsvedtak ville være henne i hende innen utløpet av 3-månedersfristen. Vi ser imidlertid av Sivilombudsmannens dokumentasjon at så ikke har skjedd. På denne bakgrunn må A's karakter Gk -Godkjent - bli å opprettholde.»

A fikk med andre ord tilbake sin opprinnelige karakter, og saken var ordnet.

12.

Ettergivelse av utdanningslån
(Sak 1276/84)

A måtte avbryte studiene på grunn av omsorg for et sterkt funksjonshemmet barn. Statens lånekasse for utdanning avslo å ettergi et lån opptatt i forbindelse med studiene, jfr. lov av 19. juni 1969 nr. 49 om stønad til vidaregåande utdanning § 6 siste ledd. - Uttalt at ettergivelse er begrenset til forhold/sykdom vedrørende låntakers person, og at tilsvarende forhold hos personer som står låntaker nær faller utenfor.

A tok i perioden 1976-81 opp lån med kr. 87.900,- til studier ved Universitetet. Etter at hun i 1981 fødte en sterkt funksjonshemmet datter, ble studiene avbrutt og A regnet ikke med senere å kunne fullføre studiene.

Statens lånekasse for utdanning avslo A's søknad om ettergivelse av utdanningslånet, og Lånekassens klagenemnd opprettholdt avslaget 21. august 1984. Nemnda bemerket:

«Klagenemnda vil henvisse til forskriftenes kap. XII, pkt. 6.1.1 hvorav fremgår at lån kan ettergis helt eller delvis når Lånekassen finner det rimelig fordi låntageren er blitt ufør eller lider av langvarig sykdom, slik at han ikke har utsikter til å gjøre seg nytte av utdanningen eller bare små utsikter til dette. Avgjørelsen tas etter en samlet vurdering av låntagerens helsetilstand, størrelse på lånet og mulighetene for tilbakebetaling. --

--- Klageren har søkt om ettergivelse av lånet idet hun anfører at det funksjonshemmede barnet krever fullt tilsyn slik at det er umulig for klageren å fullføre utdanningen eller ta seg lønnet arbeid utenfor hjemmet.

--- Klagenemnda vil peke på at det ikke kan sees å foreligge noen slik situasjon for klage-

ren at bestemmelsen om ettergivelse av lån i kap. XII, pkt. 6.1.1 kan komme til anvendelse. Klagenemnda er videre etter en samlet vurdering av klagerens og ektefellens økonomiske forhold, hvorunder det er lagt vekt på ektefellens inntekt - kommet til at det ikke kan gis rentefrihet etter samme kapittel pkt. 3.5. Klagenemnda forutsetter imidlertid at Lånekassen etter søknad kan vurdere spørsmålet om ytterligere betalingsutsettelse i henhold til forskriftenes kap. XII, pkt. 5.»

A brakte saken inn for ombudsmannen og fremholdt:

«Etter min vurdering er begrunnelsen for vedtaket mangelfullt. I min klage har jeg anført at det ikke er grunnlag for å anta at oppregningen i loven og forskriftene er uttømmende. Loven og forskriftene nevner bare de tilfellene hvor det synes helt klart at lånet må ettergis. Min påstand bygger på uttalelser i forarbeidene til loven hvor komiteen sier at det kan også oppstå andre situasjoner i livet hvor det er lite rimelig å krevne lånet tilbakebetalt, jfr. «Innstilling om støtte til skoleungdom og studenter», side 45 - 46, dater 14. april 1964. Det er lite sannsynlig at lovgiverne har tenkt på mitt tilfelle og jeg har derfor hevdet overfor lånekassen at de må tolke loven utfra de rammer som er trukket opp i forarbeidene. Jeg kan ikke se at lånekassen har drøftet min påstand og jeg tør derfor forelegge spørsmålet for Dem.»

Lånekassen uttalte 6. mars 1985:

«Når nemnda ikke fant å kunne omgjøre vedtaket om avslag på søknaden om ettergivelse, var dette basert på at hverken loven eller forskriftene etter vår mening som tolkes dihten at disse bestemmelser også dekker sykdom/uførhet som rammer andre enn låntakeren selv.»

I avsluttende brev 11. juli 1985 til A viste jeg til lov av 19. juni 1969 nr. 49 om stønad til ungdom i vidaregåande utdanning § 6 siste ledd som lyder:

«Døyr låntakaren, blir gjelda ettergjeven. Lånekassa kan ettergie lån heilt eller delvis når ein meiner det er rimeleg av di låntakaren har vorte ufør eller lid av langvarig sjukdom. Lånekassa kan gje utsetjing med betaling av rente og avdrag når vidare utdanning, militærtjeneste eller sjukdom har ført til vesentleg svikt i inntekt, eller når andre forhold har ført til at det vil verke urimeleg å krevje betaling etter den fastsatte betalingsplanen. I samband med betalingsutsetjing kan ein gje avkall på rente.»

Videre viste jeg til de nærmere regler om ettergivelse, rentefrihet og betalingsutsettelse som er gitt i forskrifter om tildeling av utdanningsstønad for undervisningsåret 1984-85 og om forrentning, og tilbakebetaling av lån, kapittel XIII. Om ettergivelse heter det i pkt. 6:

- «6.1. Dersom ein låntakar døyr før lånet er tilbakebetalt, blir restgjelda ettergjeven.
- 6.1.1 Lånet kan ettergjevast heilt eller delvis når Lånekassa finn det rimeleg fordi låntakaren har vorte ufør eller lid av langvarig sjukdom, slik at han ikkje har utsikter til å gjere seg nytte av utdanninga eller berre små utsikter til dette. Avgjerda blir teken etter ei samla vurdering av helsetilstanden til låntakaren, storleiken på lånet og sjansane for tilbakebetaling.
- 6.1.2 Før det kan gjerast vedtak om ettergjeving, må det liggje føre utførlege opplysningar om helsetilstanden til låntakaren og kva utsikter han har til å få seg eit yrke. Når det er von om betring, blir avgjerda utsett i eit tidsrom som etter forholda er rimeleg.»

Jeg fortsatte:

«Spørsmålet er om Deres tilfelle faller innenfor disse regler om ettergivelse. - Etter mitt syn går det klart frem av ordlyden i loven og forskriftene at *ettergivelse* er begrenset til forhold, (sykdom, uførhet) vedrørende *låntakers* person, og at tilsvarende forhold hos personer som står låntaker nær faller utenfor. Dette må gjelde selv om låntaker har omsorgsansvar som i Deres tilfelle. Jeg kan heller ikke i forarbeidene til loven finne dekning for en annen løsning enn den som følger av ordlyden. I innstilling om støtte til skoleungdom og studenter (1964) s. 45-46, som De har vist til, drøftes spørsmålet om ettergivelse i ulike situasjoner. Jeg kan ikke se at man her går inn for å ettergi lån i videre utstrekning enn nevnt ovenfor. Selv om jeg har forståelse for Deres situasjon, finner jeg av denne grunn ikke å kunne kritisere avslaget på ettergivelsessøknaden. - For ordens skyld peker jeg på at loven av 1969 nå er avløst av lov av 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter. Jeg antar imidlertid at lovendringen er uten betydning for Deres situasjon.»

13.

Rentefritak for utdanningslån under soning
(Sak 15E/85 og 440/85)

A hadde mottatt utdanningslån i Statens lånekasse for utdanning. Da han ble satt inn for soning av fengselsstraff, søkte han om rentefritak ut soningstiden. Det ble avslått under henvisning til at regelverket ikke gir grunnlag for slikt fritak. - Ombudsmannen stilte seg tvilende til dette standpunkt. Klagenemnda for lånekassen omgjorde deretter vedtaket i A's sak. Samtidig ble det klargjort at lengre tids soning av fengselsstraff kan gi rett til rentefritak.

A klaget 31. mars 1985 til ombudsmannen over avslaget på rentefritak i soningstiden. Jeg forela saken for Lånekassen og viste til kap. XIII pkt. 3.4 i forskrifter om tildeling av utdanningsstønad for undervisningsåret 1984-85, gitt i medhold av lov av 19. juni 1969 nr. 49 om stønad til vidaregåande utdanning. Av forskriftene fremgikk at rentefritak kunne gis helt eller delvis «ved langvarig inntektssvikt under arbeidsløyse og liknande forhold som låntakaren ikkje rår over». På denne bakgrunn ba jeg om en nærmere begrunnelse for utsagnet om at regelverket ikke gir «grunnlag for rentefritak».

Lånekassen meddelte 21. juni 1985 at Klagenemnda for lånekassen hadde omgjort avgjørelsen i A's sak. I premissene for vedtaket het det bl.a.:

«Klagenemnda vil peke på at klageren har sittet i varetekt eller sonet straff i periodene februar 1978 - desember 1981, september - november 1982 og siden desember 1982. I de mellomliggende tidsrom har han vært arbeidsledig eller under attføring. Det er på det rene at klageren av den grunn har hatt en langvarig inntektssvikt over flere år. Han venter ikke løslatelse fra soning før i januar 1988. Klagenemnda vil understreke at bestemmelsen i loven om Lånekassen § 6, 5. ledd fastsetter at Lånekassen i tilknytning til betalingsutsettelse kan gi avkall på rente når «vidare utdanning, militærtjeneste eller sjukdom har ført til vesentleg svikt i inntekt, eller når andre forhold har ført til at det vil verke urimeleg å krevje betaling etter den fastsette betalingsplanen.» Lovbestemmelsen inneholder ingen begrensning for rentefritak for tilfelle årsaken til inntektssvikten er forhold som låntakeren «rår over» f.eks. fengselsopphold. Klagenemnda ser det slik at bestemmelsen i forskriftenes kap. XIII, pkt. 3.4 ikke kan anses uttømmende i forhold til nevnte lovbestemmelse og er av den oppfatning at soning av straff over et såvidt langt tidsrom som i klagerens tilfelle med påfølgende inntektssvikt i relasjon til lovens § 6.5 må betraktes som et forhold som kan gi grunnlag for rentefritak.»

Jeg skrev 25. juli 1985 tilbake til Lånekassen:

«Jeg har merket meg at Klagenemnda har tatt klagen til følge, og at resultatet er forankret direkte i § 6 femte ledd i lov av 19. juni 1969 nr. 49 om stønad til vidaregåande utdanning. Resultatet synes for øvrig å være resultat av en konkret vurdering, bl.a. av soningstidens lengde.

Etter dette går jeg ut fra at den formulering som ble nyttet i Lånekassens vedtak 20. mars 1985 om at «soning av fengselsstraff etter gjeldende regler ikke gir grunnlag til rentefritak» ikke lenger vil bli nyttet. Jeg ber for ordens skyld om at dette blir bekreftet. Kan det for øvrig være grunn til å endre eller presisere den aktuelle bestemmelsen i forskriftene?»

Lånecassen uttalte 31. juli 1985 at administrasjonen anså seg bundet av Klagenemndas forståelse av lovens § 6 femte ledd. Man antok videre at samme resultat ville følge av § 8 fjerde ledd i den nye lov av 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter. Spørsmålet om endring av forskriftene på dette punkt hadde Lånecassen allerede tatt opp med Kultur- og vitenskapsdepartementet.

Etter dette avsluttet jeg saken.

14.

Underretning om utfallet i klagesak før begrunnelsen er utformet – utdanningslån
(Sak 12E/84)

I forbindelse med en konkret klagesak ble jeg oppmerksom på rutineene ved behandling av klager i Klagenemnda for Statens lånekasse for utdanning. Praksis var at klagerne umiddelbart etter nemndas avgjørelse ble underrettet om resultatet. Deretter utformet formannen premissene for vedtaket, som så ble drøftet i det påfølgende møte etter å ha sirkulert blant medlemmene.

Jeg tok 8. juni 1983 opp med Klagenemnda spørsmålet om hvorvidt den nevnte praksis var forenlig med § 24 i forvaltningsloven av 10. februar 1967. Etter paragrafens første ledd skal begrunnelsen gis «samtidig med at vedtaket treffes». Jeg fremholdt i den forbindelse:

«--- Erfaring viser at nettopp arbeidet med utformingen av motiveringen vil kunne influere på det nærmere innhold av avgjørelsen. Den fremgangsmåte som nå følges, synes å avskjære nemnda fra å endre vedtaket på dette stadium - iallfall gjelder dette en endring i klagerens disfavør. Dersom saksbehandlingshensyn gjør det påkrevet med en særskilt, etterfølgende vurdering (drøftelse) av premissene, synes det riktige å være at man i første omgang nøyer seg med et foreløpig vedtak som ikke meddeles klageren. Dette vil stille klagenemnda friere under den endelige behandlingen av saken, og dessuten bringe ordningen i harmoni med forvaltningslovens regler.»

Klagenemnda drøftet forholdet i interne møter. Samtidig reiste Klagenemnda overfor Kultur- og vitenskapsdepartementet spørsmålet om å få en fast sekretær til rådighet. Departementet samtykket i dette. Formannen for nemnda, ett medlem og sekretæren møtte deretter frem på ombudsmannens kontor og drøftet hvordan og på hvilket stadium underretning burde gis. Formannen kom tilbake til saken i brev 26. februar 1985 og meddelte at Klagenemnda hadde truffet følgende vedtak:

- «1. Den ordning som hittil er blitt praktisert med å sende ut «foreløpig melding» om behandlingsresultatet opphører.
2. Klagere som kontakter Lånecassen kan få muntlig beskjed om Klagenemndas vedtak.
3. Klagenemnda tar sikte på å få sendt ut vedtak med fullstendig begrunnelse til klageren i løpet av 3-4 uker etter nemndas møte.

Lånecassen har siden fulgt denne praksis.»

Etter dette fant jeg ikke grunn til å gå videre med saken.

15.

Krigspensjon – spesialisterklæring om krigsseilersyndromet
(Sak 543/84)

Krav om krigspensjon etter reglene i to tilleggslover til krigspensjoneringslovene av 13. desember 1946: tilleggslov av 29. juni 1951 nr. 34 kap. IV og tilleggslov av 22. mars 1968 nr. 2. - A ble tilkjent 30 % krigspensjon etter 1951-loven og ingen pensjon etter 1968-loven. Etter at saken var avgjort i Trygderetten, klaget han til ombudsmannen. - Ombudsmannen pekte på at avgjørelsen syntes uforenlig med en uttalelse som forelå fra spesialist i psykiatri, der A's lidelser var vurdert som direkte utslag av det såkalte krigsseilersyndromet. Ombudsmannen fant det overraskende at denne erklæring ikke var direkte kommentert og vurdert av Rikstrykerverket og Trygderetten. Klagen til ombudsmannen ledet til at saken ble gjenopptatt for Trygderetten. A ble nå tilstått 70 % krigspensjon, og han ble også godkjent som pensjonsberettiget etter 1968-loven.

A var tilkjent pensjon etter invaliditetsgrad 30 % etter 1951-loven og ingen pensjon etter 1968-loven. Saken hadde vært oppe for Trygderetten to ganger, i 1980 og 1984. I mai 1984 klaget han videre til ombudsmannen og fremholdt at han var 100 % invalid som direkte følge av krigspåkjenninger. Ifølge egen vurdering var han berettiget til full pensjon, også etter 1968-loven.

1968-lovens § 3 lyder:

«Personer som omfattes av §§ 1 og 2 og som har fått sin ervervsevne varig nedsatt, har rett til ytelser etter bestemmelsene i lov om krigspensjonering for militærpersoner eller lov om krigspensjonering for hjemmestyrkepersonell og sivilpersoner, med mindre det er åpenbart at det ikke kan være sammenheng mellom tap av ervervsevne og tjeneste eller fangenskap som nevnt i § 1.

Rett til ytelser etter første ledd inntreer dog bare når tapet i ervervsevne utgjør minst 50 prosent.»

Etter å ha innhentet sakens dokumenter fra Rikstrygdeverket, skrev jeg 1. august 1984 til Trygderetten:

«Jeg har ved min gjennomgåelse av saken festet meg ved forholdet til spesialisterklæring avgitt av overlege i psykiatri B, datert 3. august 1981. Denne har følgende konklusjon:

«Alt i alt har denne søkeren samtlige symptomer som inngår i krigsseilersyndromet og har dette syndrom i maksimal grad. En mann på 73-74 år skulle ikke normalt sett være så eldet og så svekket og man kan etter hustruens opplysning følge dette som en jevn utvikling over mange år. At de to indremedisinere har heftet seg ved hans angina pectoris og hypertensjon anser jeg som naturlig utfra deres forutsetninger og deres manglende øyensynlige kjennskap til krigsseilersyndromet, ellers ville dette vært klarlagt for mange år siden. Etter min oppfatning var hans arbeidsinntekt i 1977 godt under halvparten av det han ville ha tjent om han ikke hadde vært krigsskadd særlig på bakgrunn av hans status og funksjon som sjømann. Etter min oppfatning var søkeren over 50 % ufør i 1977, hadde vært det i flere år, antagelig helt fra 1973 og det var bare jobbens letthetsgrad som gjorde at han i det hele tatt kunne arbeide og at han er definitivt 100 % arbeidsufør fra 1976 da han fremsatte søknaden.»

Rikstrygdeverket har i oversendelsesbrev 3. november 1982 til Trygderetten referert til erklæringen slik:

«I sin spesialisterklæring av 3. august 1981 uttaler psykiateren overlege B at den ankende part har samtlige symptomer som inngår i krigsseilersyndromet. Overlegen er av den oppfatning at den ankende part var 50% ufør allerede i 1977. Overlegen fremholder at det bare var jobbens letthetsgrad som gjorde at han i det hele tatt kunne arbeide, og at han var 100% arbeidsufør da han fremsatte krav om pensjon i 1976.

Rikstrygdeverket finner ikke at det er fremkommet nye opplysninger som kan føre til noen endring i de standpunkter som tidligere er tatt i saken. ---

Overlege B beskriver den ankende parts tilstand idag, da han er 75 år gammel og har hatt angina pectoris og hypertensjon i en årrekke. Det er ikke usannsynlig at han også har en arteriosklerotisk betinget ecephalopati.

Det kan ikke sees å være fremlagt opplysninger som godtgjør at de godkjente krigsskader er forverret i en slik grad at det medfører endring i fastsettelsen av invaliditetsgraden. Den ankende part var i arbeid til han var 70 år gammel, med jevnt stigende inntekter. Han var således i arbeid så lenge det kunne forventes at han skulle være yrkesaktiv. De siste 3 år han var i arbeid hadde han følgende inntekter:

1974: kr. 37.400.-
1975: » 49.100.-
1976: » 59.000.-

Rikstrygdeverket finner ikke at det har skjedd slike vesentlige endringer i den ankende parts medisinske eller ervervsmessige forhold som gir grunnlag for forhøyelse av den ankende parts krigspensjon.»

Trygderetten har i premissene for sin kjennelse av 12. april 1984 ikke engang uttrykkelig omtalt overlege B's uttalelser, men begrenset seg til å si man «i det vesentlige» har kunnet slutte seg til ankemotpartens anførsler. Det står også:

«--- Retten er enig med Rikstrygdeverket i at det ikke kan sees å foreligge nye opplysninger i saken som kan rokke ved det faktiske grunnlag for Trygderettens kjennelse av 23. april 1980. Retten er således enig i at det ikke i forbindelse med den nye saken er fremkommet opplysninger av medisinsk eller ervervsmessig art som tilsier at den ankende parts ervervssevne i yrkesaktiv alder var redusert med mer enn 30 prosent. Heller ikke kan det sees å foreligge noen saksbehandlingsfeil eller feil med hensyn til lovanvendelse.»

Avgjørelsen i saken synes å være uforenlig med overlege B's erklæring. Ut fra vanlige krav til premisser er det da overraskende at innholdet i erklæringen ikke er direkte kommentert og vurdert. Blant forhold man kunne ventet drøftet, er betydningen av psykiatrisk ekspertise i saker av denne karakter. - I oversendelseskrav av 26. august 1981 fra trygdekantoret til Rikstrygdeverket ses anført følgende:

«Det er meget som tyder på at det for flere år siden burde vært innhentet spesialisterklæring fra psykiater. Trygdekantoret som har hatt kontakt med pensjonisten i en rekke år, må ta på seg skylden for at dette ikke er skjedd tidligere.»

Overlege B har selv pekt på forskjellen mellom en psykiatrisk og somatisk/indremedisinsk angrepsvinkel i slike saker. Han ser A's lidelser som utslag av det såkalte «krigsseilersyndromet», og hevder at manglende kjennskap til dette syndrom har vært avgjørende for sakens utvikling.

Da Rikstrygdeverket og Trygderetten har unnlatt å kommentere disse synspunkter mer direkte, ber jeg om at det gis slik uttalelse nå.»

Jeg ba også om en nærmere klargjøring av hvilken betydning det bør legges på faktiske lønnsinntekter i saker som dette:

«--- Rikstrygdeverket synes for sin del å ha lagt stor vekt på oppgaver som er fremlagt over klagerens lønnsinntekter i de siste yrkesaktive år (1970-76). Det er noe uklart for meg om dette bygger på det syn at lønnsinn-

tekter over et visst nivå uten videre avskjærer ethvert senere pensjonskrav, eller om faktiske lønnsinntekter bare ses som et middel til belysning av spørsmålet om invaliditetsgrad.»

Jeg ba videre om en kommentar til disse spørsmål:

«Når de faktiske lønnsinntekter vies så vidt stor oppmerksomhet, reiser det under enhver omstendighet spørsmål om hva inntektene skal måles mot. Spørsmålet er viet oppmerksomhet av overlege B, som mener at man må sammenligne med den lønn klager ellers kunne forventet ut fra «status og funksjon som sjømann». --- Rikstrygdeverket og Trygderetten har så vidt jeg kan se ikke kommet inn på noe av dette.

Det melder seg også den reaksjon at man ved en sammenlignende vurdering av faktiske og forventede inntekter som antydnet foran, lett kan komme til å se helt bort fra sykdom og lidelser som ikke har manifestert seg i tap av inntekt. Klageren har i brev til myndighetene vært inne på lidelser som har ledet til avbrekk i arbeidstjeneste, hjemsendelser fra sjøen m.v. At han tross alt kunne fortsette i arbeid helt frem til 1976, er av overlege B forklart med «jobbens letthetsgrad», hvilket refererer til vaktmannsjobben ved D.»

Resultatet av dette ble gjenopptakelse av saken for Trygderetten med vanlig forberedende behandling i Rikstrygdeverket, som i brev 11. februar 1985 til A bl.a. uttalte:

«Lov om krigspensjonering for hjemmestyrkepersonell og sivilpersoner av 13. desember 1946 § 8 tredje ledd har slik ordlyd:

«Ved bedømmelsen av tapet av ervervsøyne skal det tas hensyn til skadedes muligheter for ervervsmessig inntekt før og etter skaden. Det kan også tas særskilt hensyn til skadens medisinske art og størrelse.»

Hensett til størrelsen av Deres krigsbevingede medisinske invaliditet samt Deres tap i arbeidseyne finner Rikstrygdeverket at De har krav på 70 prosent krigspensjon fra 1. september 1975.

Saken er fra samme tidspunkt også godkjent etter lov av 22. mars 1968 om tillegg til krigspensjoneringslovene av 1946.»

I brev s.d. fra Rikstrygdeverket til Trygderetten heter det:

«Vi vil gi slik merknad:

Ved fastsettelse av uføregrad vurderes vedkommende mot de inntekter han ville ha hatt uten godkjent krigsskade, herunder brudd i yrkesskariere som godkjent krigsskade har medført.

Ved tidligere behandling av saken har Rikstrygdeverket lagt til grunn at vedkommendes yrkesaktive liv var slik det kunne forventes av en person med den yrkesbakgrunn han hadde. Vi fant det ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at helsemessige plager hadde hatt stor betydning i yrkessammenheng. Han seilte til sjøs utover vanlig pensjonsalder for sjømenn og hadde senere lettere arbeid i land til han fylte 70 år. Han hadde inntektsgivende arbeid lenger enn det som er vanlig for arbeidstagere. Henvisningen til arbeidsinntektene fra 1970 var for å belyse at inntektsnivået var stabilt og på høyde med det som kunne forventes av en person som hadde nådd pensjonsalder i det yrket han var utdannet for. Vi fant ikke at overlege B sin erklæring endret vurderingen som er gjengitt foran. Det ble lagt til grunn at B beskrev tilstanden til en 75 år gammel person - altså 5 år etter at han sluttet som yrkesaktiv. Vi fant å måtte legge avgjørende vekt på de opplysninger som lå nærmere tidspunktene da det skjedde endring i yrkeslivet.

Rikstrygdeverket har i lys av brevet fra Sivombudsmannen vurdert saken på nytt. Vi har funnet at det ut fra någjeldende praksis bør legges større vekt på de helseplager som var årsak til at han sluttet til sjøs. Vi viser til det anførte i brev av 26. august 1981 fra C trygdekontor om at det for flere år siden burde vært foranlediget innhenting av psykiatrisk spesialisterklæring. Rikstrygdeverket finner at vedkommende ikke skal ha «ansvaret» for eventuelle bevismangler som følge av at slik erklæring ikke ble innhentet.

Rikstrygdeverket legger til grunn at godkjent krigsskade gjorde at han sluttet til sjøs i 1970. Vi anser det imidlertid ikke godtgjort at det var slik årsak som gjorde at han sluttet i arbeidslivet 70 år gammel. Det vises i denne sammenheng til kopi av brev av 5.11.1976 fra D til vedkommende hvor det fremgår at det ikke var anledning til å fortsette i bedriften etter fylte 70 år. Kopien er tilsendt etter henvendelse fra Rikstrygdeverket vedrørende adgangen til å fortsette i bedriften etter fylte 70 år. Vi vil forøvrig bemerke at det er sjelden at personer som er ansatt hos andre arbeider utover nevnte alder.»

Med dette utfall i gjenopptakelsessaken hadde klagen for så vidt ført frem og jeg kunne avslutte klagesaken som ordnet.

16.

Barnetrygd - utbetaling ved delt omsorg
(Sak 241/85)

Etter at et ektepar var separert, gjorde moren krav på utvidet barnetrygd i medhold av barnetrygdloven av 24. oktober 1946 § 2 bokstav b. Dette ble gitt ut fra den forutsetning at moren ble ansett for å være alene om omsorgen for barnet. Da faren 1 1/2 år senere opplyste at barnet bodde annenhver måned hos henholdsvis moren og faren, ble trygden utbetalt med en halvpart til hver.

Farens krav om etterbetaling av halv trygd fra separasjonstidspunktet ble avslått. - Uttalt at trygdemyndighetene ikke kunne ha plikt til å endre utbetalingsrutinene av eget tiltak, men at det måtte fremsettes krav om dette. Innsigelse på grunnlag av saksbehandlingen førte heller ikke frem.

A ble separert fra sin ektefelle ved bevilging i januar 1982 og skilt i januar 1983. Etter separasjonen fikk hun fortsatt utbetalt barnetrygd for de to fellesbarna, og fikk fra 1. februar 1982 også utbetalt utvidet barnetrygd da det ble lagt til grunn at hun var aleone om omsorgen for barna.

Cirka 1 ½ år etter separasjonen krevde A å få halve barnetrygden for det ene barnet utbetalt seg, idet han opplyste at han hadde barnet boende hos seg hver annen måned. Samtidig krevde han også etterbetaling av halv trygd fra separasjonstidspunktet. Etter først å ha avslått søknaden gikk Rikstrygdeverket (RTV) i klageomgangen med på kravet om delt utbetaling. A påklaget avslaget på søknaden om etterbetaling fra separasjonstidspunktet. Trygderetten fastholdt RTV's avgjørelse.

A brakte saken inn for ombudsmannen i brev 3. februar 1985.

Etter å ha innhentet saksdokumentene fra Trygderetten, avsluttet jeg 12. juli 1985 saken med slik uttalelse:

«Etter barnetrygdloven av 24. oktober 1946 nr. 2 § 1 er det den «som forsørger barn under 16 år» som har rett til barnetrygd. Om utbetaling av barnetrygden heter det i § 11 første og andre ledd:

«Har begge foreldre omsorgen for barnet, utbetales trygden til moren. Trygdekontoen kan dog bestemme at den skal utbetales til faren, eller til en annen som har å påse at den kommer barnet til gode.

Ellers utbetales trygden til den som har satt fram kravet, med mindre trygdekontoen bestemmer noe annet.»

Videre skal det ifølge § 2 første ledd bokstav b. utbetales utvidet barnetrygd dersom en av barnets foreldre er «alene om omsorgen» og dette skyldes at «foreldrenes ekteskap er oppløst eller de er separert ved dom eller bevilling».

Den som mener å ha rett til barnetrygd må imidlertid selv fremsette krav om dette etter reglene i lovens kap. 3. Det samme må gjelde dersom det er tale om endringer i trygdeytelsene, f.eks. krav om utvidet trygd i medhold av lovens § 2 b. Trygdemyndighetene plikter følgelig ikke å ta opp en endringssak av eget tiltak, selv om man blir kjent med at et foreldrepar er separert eller skilt.

I det foreliggende tilfellet fremsatte Deres ektefelle krav på utvidet barnetrygd etter separasjonen. Slik trygd ble gitt med virkning fra 1. februar 1982 og utbetalt til henne. Dette er i samsvar med bestemmelsen i § 11 annet ledd, og jeg har således intet grunnlag for kritikk på dette punkt.

Jeg finner heller ikke grunnlag for å kritisere trygdemyndighetenes saksbehandling forut for vedtaket og utbetalingen.

Etter min oppfatning plikter ikke trygdemyndighetene uten videre å kontakte den annen ektefelle i et slikt tilfelle. Det er søkeren som er part i saken og som er den vedtaket «direkte gjelder», jfr. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 2 e). Når søknaden går ut på at trygden skal betales til moren fordi hun har omsorg for barnet, kan faren heller ikke få noen partsstilling. Det vil i alminnelighet ikke være grunn til å regne med at det ved en slik søknad gjør seg gjeldende konkurrerende interesser mellom foreldrene. De regler som gjelder for varsling av parten etter forvaltningslovens §§ 16 og 17 får derfor ikke direkte anvendelse.

Etter forvaltningslovens § 17 første ledd skal myndighetene påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Og i trygdelovens § 10 er dette uttrykt slik at trygdekontoen skal «kontrollere og om nødvendig søke utfylt» de opplysninger søkeren har gitt. Men dersom trygdekontoen finner at man *har* tilstrekkelig opplysninger for å kunne ta stilling til kravet om barnetrygd, kan trygdekontoen ikke være pliktig til å forelegge saken for den annen ektefelle. Det gjøres da vanligvis heller ikke i praksis. Noen særlig grunn som skulle tilsi en slik behandlingsmåte nettopp i denne saken, forelå etter min mening ikke. Jeg viser til at stønaden uttrykkelig ble ytet til moren fordi hun var alene om omsorgen for barnet.

Ut fra systemet i barnetrygdloven måtte De følgelig selv ha gjort Deres interesser gjeldende og gitt de opplysninger som var nødvendige for å kunne få vurdert spørsmålet om hvem som skulle få utbetalt trygden. Et slikt krav fremsatte De imidlertid først mer enn 1 ½ år etter separasjonen. De hevder at årsaken var at trygdekontoen tidligere hadde opplyst at De ikke hadde rett til andel av barnetrygden. Dette er ikke bekreftet fra trygdekontoens side og fremgår heller ikke på annen måte av saksdokumentene. Jeg finner ikke grunn til å gå videre med dette spørsmål.

Min konklusjon blir at trygdemyndighetene ikke kan antas å ha begått noen feil som kan gi grunnlag for krav om etterbetaling eller erstatning til Dem.»

17.

Tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd
(Sak 2E/85)

I forbindelse med uførepensjon til A ble det ved en feil utbetalt for meget i ektefelle tillegg. Trygdemyndighetene krevde beløpet tilbake, med den begrunnelse at det var «oppebåret i strid med redelighet og god tro», jfr. folketrygdloven av 17. juni 1966 nr. 12 § 15-8 annet punktum. - Ombudsmannen kom til at vilkåret for tilbakebetaling ikke var til stede. A hadde gitt myndighetene fullstendige opplysninger i sakens anledning, og kunne heller ikke klandres for ikke å ha oppdaget feilen i forbindelse med stønadsbrevene og utbetalingene. Begrepsbruket i stønadsbrevet var i seg selv lite konsekvent og egnet til å forvirre.

Rikstrygdeverket besluttet etter dette å omgjøre vedtaket.

A mottok sykepenger fra 1976, senere attføringspenger med tillegg for ektefelle fra 1977. Høsten 1980 fikk han uførepensjon med ektefelle tillegg (med virkning fra 1. desember 1979).

Da hans ektefelle i april 1979 begynte i arbeid, meldte A straks fra om dette på trygdekontoen - og ektefelle tillegg opphørte. Da etterbetalingen av uførepensjonen ble foretatt i desember 1980, overså imidlertid trygdekontoen dette og utbetalte ektefelle tillegg.

I januar 1982 sendte trygdekontoen et standardbrev om vilkårene for forsørgertillegg for ektefelle og den trygdedes plikt til å melde fra om endringer. Dagen etter mottakelsen av brevet tok A kontakt med trygdekontoen. Ifølge notatet fra konferansen forklarte han at han tidligere hadde meldt fra om ektefellens deltidsarbeid og at han derfor trodde seg berettiget til ektefelle tillegg når det ble tilstått i det nye stønadsbrevet.

Trygdekontoen foretok straks omberegning av trygden og forela spørsmålet om tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd (kr. 18.814,-) for Rikstrygdeverket som uttalte:

«Med hjemmel i folketrygdloven § 15-8 andre alternativ krever Rikstrygdeverket det for mye utbetalte ektefelle tillegg, kr. 18.814,-, tilbakebetalt fra A.

Selv om feilutbetalingen er forårsaket av trygdekontoen ved at dette overså meldingen fra A den 23.4.79 om at ektefellen var begynt i arbeid, burde han ha oppdaget at ektefelle tillegg ble utbetalt og at dette var en feil. På stønadsbrevens baksida står uttrykkelig nevnt at en stønadsmottager som mottar uførepensjon plikter å underrette trygdekontoen hvis det ytes forsørgingstillegg og den forsørgede får høyere årsinntekt

enn det til enhver tid gjeldende grunnbeløp i folketrygden. Selv om A den 23.4.79 meldte fra om at ektefellen var begynt i arbeid, kan han ikke slå seg til ro med dette når han oppdager at uførepensjonen i 1980 blir utbetalt med ektefelle tillegg. Fru A's årsinntekter for årene 1979-81 var henholdsvis kr. 36.400,-, kr. 31.600,- og kr. 42.060, og overstiger dermed klart grunnbeløpet.

Rikstrygdeverket kan ikke godta A's forklaring om at han trodde han var berettiget til ektefelle tillegg fordi ektefellen bare arbeidet deltid. Det utbetalte ektefelle tillegg er etter vår mening «oppebåret i strid med redelighet og god tro» og blir å kreve tilbake.»

I brev 10. februar 1982 til A viste trygdekontoen til dette, og tilføyde at han hadde anledning til å fremme anke. For øvrig ble han bedt om å «kontakte trygdekontoen for å komme frem til en rimelig tilbakebetalingsordning».

A unnlot å anke, og betalte hele beløpet tilbake i terminer. Siste tilbakebetaling skjedde i januar 1984.

Først i november 1984 klaget A til ombudsmannen. Han hadde i mellomtiden henvendt seg til forbrukerkontoen på stedet, som igjen hadde vist ham til advokat, men uten at dette hadde ledet til noe.

Etter ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8) gjelder det en ettårsfrist for å klage til ombudsmannen. A's sak var derfor foreldet som klagesak. Jeg fant likevel grunn til å ta saken opp til behandling av eget tiltak. I brev til Rikstrygdeverket viste jeg til ordlyden i folketrygdlovens § 15-8, der det heter i første og annet punktum:

«Dersom trygden er påført tap ved feil eller forsømmelse av den trygdede eller noen som handler på hans vegne, kan beløpet kreves tilbakebetalt. Det samme gjelder for meget utbetalt stønad som er oppebåret i strid med redelighet og god tro.»

Jeg fortsatte:

«Rikstrygdeverket har i avgjørelsen i A's sak vist til bestemmelsen i annet punktum, om stønad som er oppebåret «i strid med redelighet og god tro». - Om forståelsen av denne bestemmelse heter det i Rikstrygdeverkets rundskriv fra 21. mars 1980 s. 15:

«Det vil i de fleste tilfellene være vanskelig å påvise at den trygdede virkelig var klar over at trygdekontoen gjorde en feil ved utbetalingen. Ved vurderingen av om tilbakekreving etter § 15-8 annet punktum skal skje, kan det ikke stilles det samme strenge kravet til den trygdedes opptreden som etter § 15-8 første punktum. Avgjørelsen må treffes på grunnlag av hvor åpenbar feilen var og i hvilken grad den trygdedes opptreden er kritikkverdig. Stønaden er således klart oppebåret i strid med redelighet når den trygdede mottar en ytelse han vet han

ikke er berettiget til, eller feilen er så åpenbar at det må antas at han var klar over den.

I de tilfellene den trygdede hevder at han ikke var klar over at det forelå en feilutbetaling og forholdene er slik at det er sannsynlig at han var i god tro, kan vi ikke bruke bestemmelsen. Tilbakekreving kan eventuelt skje etter reglene om *condictio indebiti* (ulovfestet tilbakesøking, se under punkt 6).»

A har forklart at han - på bakgrunn av den melding han hadde gitt til trygdekontoen - regnet med at trygdeutbetalingen var korrekt. Rikstrygdeverket har åpenbart ikke godtatt dette som unnskyldningsgrunn. Bygget dette på det syn at feilen var så «åpenbar» at Rikstrygdeverket måtte anta at A var klar over den? Hvilke omstendigheter ble i så fall ansett avgjørende?

Dersom det ikke fremgår av dokumentene, bes ellers opplyst hvorvidt spørsmålet om ettergivelse av tilbakebetalingskravet har vært vurdert, jfr. rundskrivets side 16 flg. Har A blitt informert om denne mulighet? Er det ellers vanlig å gi slik informasjon?»

Rikstrygdeverket svarte 4. mars 1985:

«Rikstrygdeverket's tilbakekrevingstiltak av 5.2.82 er hjemlet i folketrygdlovens § 15-8, annet alternativ:

«... Det samme gjelder for meget utbetalt stønad som er oppbåret i strid med redelighet og god tro.»

Denne bestemmelsen brukes særlig når det er trygdekontoens forhold som har ført til feilutbetalingen. Utgangspunktet er da at trygden selv er nærmest til å bære tapet ved feilutbetalingen, likevel slik at det må kunne ses hen til hvor åpenbar feilen var og om den trygdedes opptreden er kritikkverdig, jfr. R.TV-rundskrivet.

I denne saken har Rikstrygdeverket bygget på at feilen er så åpenbar og opplagt at A burde ha oppdaget feilutbetalingen og reagert på denne.

A meldte korrekt ifra om at ektefellen var begynt i arbeid den 23.4.79. Rikstrygdeverket har også lagt dette til grunn i vårt vedtak. Vi har også lagt til grunn at A kjente til at han ikke var berettiget til ektefelletillegg dersom ektefellen hadde selvstendig årlig inntekt høyere enn grunnbeløpet. Dette var han uttrykkelig orientert om via stønadsbrevets bakside. Når han så mottar nye stønadsbrev av 21.10.80 med oversikt over pensjonens størrelse, burde han ha reagert på at det var tatt med ett beløp som tillegg for ektefelle. Feilen er åpenbar og burde vært lett å oppdage for ham. Det må kunne forventes at A studerer stønadsbrevet såpass at han ville oppdage ektefelletillegget. For ordens skyld nevner vi at etterbetalingen av uførepensjonen ble foretatt i desember 1980. Også av «Saksbehandlerblad ved etterbetaling av pensjoner» fremkommer beløp for ektefelletillegg.

A har selv forklart at han trodde han var berettiget til ektefelletillegget siden kona bare jobbet deltidsstilling. Dette har vi ikke

kunnet legge vekt på i og med den klare informasjonen på stønadsbrevene om at ektefelletillegg faller bort når ektefellens årsinntekt overstiger grunnbeløpet. Konas inntekt i 1979 - 81 var henholdsvis kr. 36.400,-, kr. 31.600,- og kr. 42.060,-.

Til sammenlikning var grunnbeløpet pr.1.1.80 kr. 16.000,-. Konas inntekt var jevnt over mer enn det dobbelte av grunnbeløpet. Også av denne grunn burde A ha reagert på at han mottok forsørgingstillegg for henne når hennes egen inntekt var av denne størrelsen.

Spørsmålet om ettergivelse av tilbakebetalingskravet har ikke vært spesielt vurdert i denne saken. Etter at vi tok det standpunkt at vilkårene for tilbakebetaling var tilstede, ble hele beløpet krevd inn. Som det framgår av rundskrivet s. 17 er hovedregelen at tilbakebetaling kreves dersom vilkårene er oppfylt. Det vil bare unntaksvis bli aktuelt å ettergi kravet på grunn av spesielle forhold. Derimot kan tilbakebetalingstempoet avtales nærmere, noe vi tok hensyn til ved å be trygdekontoen prøve å komme fram til en rimelig tilbakebetalingsordning.

Det er ikke vanlig å gi uttrykkelig informasjon om den særlige muligheten for ettergivelse. Som nevnt er det bare helt unntaksvis at krav blir ettergitt og da på grunn av helt spesielle forhold. Eksempler på slike forhold er nevnt i rundskrivets punkt 7.2. A er i tråd med dette heller ikke blitt særskilt orientert om den snevre muligheten til ettergivelse. Vi kan ikke se at det foreligger momenter som skulle tale for særskilt ettergivelse av feilutbetalingsbeløpet.»

I avsluttende brev 11. juli 1985 til Rikstrygdeverket uttalte jeg:

«I medhold av folketrygdloven av 17. juni 1966 (nr. 12) § 15-8 kan for meget utbetalt trygd kreves tilbakebetalt dersom beløpet er mottatt i strid med «redelighet og god tro». Lovbestemmelsens kriterier «redelighet» og «god tro» er sidestillet og i prinsippet må begge alternativer være krenket for at bestemmelsen skal komme til anvendelse. Avgjørende blir etter min oppfatning likevel hvorvidt man, ut fra en helhetsvurdering av forholdet, kan konkludere med at trygdemottager har opptrådt uheldig. Sentrale spørsmål vil her være om mottager kan lastes for at feilen oppsto eller om han hadde forutsetninger for å oppdage den. Viktige momenter i en slik vurdering vil være den trygdedes kunnskap om de faktiske omstendigheter vedtaket bygger på, eventuelt hva han burde hatt kjennskap til. Dette kommer for så vidt også til uttrykk i Rikstrygdeverkets kommentar til bestemmelsen i rundskriv 21. mars 1980 s. 15 (referert ovenfor).

Etter en vurdering av de opplysninger som fremgår av saksdokumentene, er jeg blitt stående ved at A ikke kan sies å ha opptrådt i strid med «redelighet og god tro». Jeg viser

i denne forbindelse til at han underrettet trygdekontoret straks ektefellen tok arbeid, og at han da måtte kunne gå ut fra at trygdemyndighetene hadde de nødvendige opplysninger for å kunne fastsette riktig trygd. Det kan derfor vanskelig betegnes som uaktomt eller uforsvarlig at A i den situasjon han var, slo seg til ro med de trufne vedtak. Sett fra hans synsvinkel var det ikke tale om åpenbare feil og, etter min oppfatning, var det heller intet i saken for øvrig som burde gitt ham foranledning til å henvende seg på nytt til trygdemyndighetene.

Nå fremgår det riktignok av stønadsbrevne at det er utbetalt «tillegg for ektefelle», men dette er for menigmann ikke noe entydig begrep; det virker derfor plausibelt når A har fremholdt at han trodde det var av betydning at hans ektefelle bare hadde tatt seg deltidsjobb. I tillegg viser jeg til at trygdemyndighetenes begrepsbruk er lite konsekvent og egnet til å forvirre. Således brukes feks. betegnelsen «forsørgingstillegg» på baksiden av stønadsbrevet i avsnittet om «endringer eller bortfall av ytelse», mens det altså på forsiden tales om «tillegg for ektefelle» i den forbindelse. Det er etter min mening ikke uten videre gitt at dette skal bety det samme.

At A virkelig var i god tro synes også bekræftet ved at han omgående reagerte da han 4. januar 1982 fikk folketrygdens standardskriv med en generell orientering om vilkårene for forsørgingstillegg.

Etter dette er jeg kommet til at vilkårene for å kreve tilbakebetaling ikke var til stede. Jeg ber følgelig om at saken behandles på nytt og at jeg holdes orientert om utfallet.»

Under henvisning til dette uttalte Rikstrygdeverket i brev til trygdekontoret:

«Rikstrygdeverket har etter en fornyet vurdering av saken kommet til at det kan reises betydelig tvil om det vedtak som ble fattet den 5. februar 1982 kan opprettholdes. Vi viser i den forbindelse til de momenter som er nevnt av ombudsmannen. I mange saker av denne type vil det ofte være et spørsmål om hva man mener den trygdede *burde* ha skjønt.

Rikstrygdeverket har kommet til at vi har stilt for strenge krav til den trygdedes akt-somhet i vårt tidligere vedtak. På bakgrunn av dette finner Rikstrygdeverket å kunne omgjøre vedtak av 5. februar 1982 om at for mye utbetalt ektefelle tillegg med kr. 18.814,- kreves tilbake fra A idet vilkårene for tilbakebetaling etter folketrygdlovens § 15-8 ikke anses for å være oppfylt.

Vi ber trygdekontoret om å underrette A om Rikstrygdeverkets nye vedtak samtidig som det innbetalte beløp på kr. 18.814,- blir tilbakebetalt til A.»

A fikk således hele beløpet tilbake, og saken var ordnet.

18.

Tilbakekreving av trygdeytelser
(Sak 49E/85)

Folketrygdloven av 17. juni 1966 (nr. 12) § 15-8 inneholder regler om myndighetenes rett til å kreve beløp tilbakebetalt der hvor det er utbetalt for meget trygd. - Uttalt at regelverket trenger en gjennomgåelse med sikte på klargjøring og revisjon på flere punkter.

Ombudsmannen mottar fra tid til annen klager over trygdemyndighetenes krav om tilbakebetaling av feil utbetalt/for mye utbetalt trygd. Behandlingen av disse saker har gitt meg inntrykk av at regelsituasjonen ikke er så klar som ønskelig, og jeg fant grunn til å ta dette forhold opp med Sosialdepartementet som fagdepartement. I brev 19. september 1985 til departementet uttalte jeg:

«1. Hjemmel for tilbakekreving.

Lov om folketrygd av 17. juni 1966 (nr. 12) § 15-8 lyder:

«Dersom trygden er påført tap ved feil eller forsømmelse av den trygdede eller noen som handler på hans vegne, kan beløpet kreves tilbakebetalt. Det samme gjelder for meget utbetalt stønad som er oppbåret i strid med redelighet og god tro. Renter kan beregnes med 0,5 prosent pr. måned fra utbetaling fant sted. Beløpet, med renter, kan trekkes i fremtidige ytelse eller inndrives etter regler som for skatter bestemte.»

I Rikstrygdeverkets rundskriv til § 15-8 heter det på s. 15-16 (pkt. 6):

«TILBAKEKREVIING ETTER ULOVFESTEDE REGLER - CONDUCTIO INDEBITI

Selv om ikke vilkårene for tilbakekreving etter folketrygdlovens § 15-8 første eller annet punktum eller andre lovhemler er oppfylt, kan trygde-etaten likevel under visse forutsetninger kreve det feilutbetalte beløpet tilbake uten hjemmel i lov. Det tenkes her på de spesielle reglene om tilbakesøking som har utviklet seg gjennom juridisk teori og praksis over lang tid. I juridisk terminologi snakker en da om «hjemmel i ulovfestede regler om tilbakekreving - *conductio indebiti*».

Trygderetten har lagt det samme til grunn i sine avgjørelser, jfr. bl.a. vedlagte kopi av Trygderettens kjennelse 20. juni 1985 (anksak nr. 1312/83). - Jeg følger meg ikke overbevist om at denne rettsoppfatning er holdbar. Når loven oppstiller positive vilkår for tilbakekreving, er det nærliggende å oppfatte

dette som en uttømmende regulering av myndighetenes muligheter for så vidt. Å supplere med en tilbakekrevingsadgang på ulovfestet grunnlag, synes mindre naturlig. Lovens forarbeider gir ikke direkte holdepunkt for noe slikt.

Jeg vil understreke at problemet - slik jeg her reiser det - primært gjelder klarhet i hjemmelsgrunnlaget: Hvis man mener det er et reelt behov for å utvide myndighetenes tilbakekrevingsadgang i forhold til den ramme som er trukket opp i lovens § 15-8, bør dette eventuelt skje ved endring/tilføyelse i loven.

2. Klageorgan i tilbakekrevings saker.

Tilbakesøkningskrav med hjemmel i § 15-8 kan etter fast praksis ankes inn for Trygderetten. Trygderetten prøver slike avgjørelser fullt ut, også den skjønnsmessige side (selv om Trygderetten muligens er noe tilbakeholdne her, jfr. tidligere nevnte kjennelse 20. juni 1985, særlig s. 9-10).

Når det gjelder tilbakesøkningskrav etter de «ulovfestede regler», mener Trygderetten at den bare har kompetanse til å prøve «lovmessigheten» av vedtaket. Det vises til kjennelsen s. 10, der det heter:

«Retten er kommet til at Trygderettens prøvingskompetanse overfor tilbakekrevingsvedtak på ulovfestet grunnlag må anses begrenset til lovmessigheten. Dette vil si at Trygderetten overfor slike vedtak overhodet ikke kan prøve skjønn over om en tilbakekrevingsadgang skal nyttes. ---»

Trygderetten har forutsatt at den trygdede i stedet har klageadgang til Sosialdepartementet når det gjelder «skjønn over om en tilbakekrevingsadgang skal nyttes» i slike tilfeller, jfr. s. 11 og 12 i kjennelsen.

Uansett hvordan man ser på hjemmels spørsmålet under pkt. 1 foran, mener jeg at den kompetansedeling Trygderetten her legger opp til, vil kunne virke både uoversiktlig og urasjonell.

3. Ettergivelse.

Ifølge Rikstrygdeverkets rundskriv (s. 16-18) kan et tilbakebetalingskrav ettergis hvis det foreligger «spesielle forhold». Selv om ettergivelsessaker reises etter - og uavhengig av - selve tilbakebetalingssaken, har Sosialdepartementet lågt til grunn at Trygderetten er klageinstans i slike saker, jfr. departementets brev til ombudsmannen 12. juli 1984 i forbindelse med en tidligere sak. Departementet

forutsetter uten videre at tilbakesøkningskravet bygger på lovens § 15-8, og tar ikke opp særskilt hva som skal gjelde hvis tilbakesøkningskravet er fremmet med grunnlag i «ulovfestede regler».

Jeg ser på alle disse punkter et umiddelbart behov for gjennomgang og revisjon/klargjøring av regelverket, og vil be Sosialdepartementet overveie dette nærmere.»

Sosialdepartementet svarte 12. desember 1985:

«1. Sosialdepartementet overveier å forelegge for Justisdepartementets lovavdeling om tilbakekreving av feilaktig utbetalte trygdeytelser også kan bygges på ulovfestede *condictio indebitiregler*. Justisdepartementet var inne på dette spørsmålet allerede i 1975, i en uttalelse som ble gitt i forbindelse med at Rikstrygdeverket hadde foreslått tatt inn i lov om barnetrygd en bestemmelse med samme ordlyd som folketrygdlovens § 15-8. Vi viser til vedlagte kopi av Justisdepartementets brev av 11. februar 1975. Som det vil ses antydte Justisdepartementet her bl.a. at det «kan reises spørsmål om utformingen av denne regelen helt ut er heldig». Justisdepartementet har imidlertid ikke lagt fram noe forslag til endret ordlyd i § 15-8.

Til orientering kan også opplyses at det i 1982 ble tatt inn en henvisning i lov om barnetrygd § 14 til folketrygdlovens § 15-8 (jfr. Ot.prp. nr. 33 for 1981-82). Bestemmelser av samme innhold som § 15-8 ble i 1980 tatt inn i krigspensjoneringslovene av 13. desember 1980 (militærlovens § 24 og sivillovens § 33) og i lov om Statens pensjonskasse § 44. Vi nevner også at det i lov av 26. april 1957 nr. 4 om forskuttering av underholdsbidrag til barn § 13 er hjemmel for tilbakekreving av *forskudd* som er utbetalt uten at vilkårene var til stede. Derimot mangler positiv hjemmel for tilbakesøking av urettmessig utbetalt *bidrag*.

2. Når det gjelder spørsmålet om Trygderettens kompetanse ved anke over tilbakekrevingsvedtak etter folketrygdlovens § 15-8, evt. etter *condictio indebiti*-reglene, vil Sosialdepartementet ta dette spørsmålet opp med Justisdepartementet. Vi er enig i at den ordning Trygderetten legger opp til i den aktuelle kjennelsen, ikke kan betraktes som hensiktsmessig.

Vi er også i tvil om hvordan spørsmålet stiller seg rent juridisk, og det er på dette punkt vi ønsker Justisdepartementets vurdering. Problemet er ikke begrenset til tilbakekrevings saker, men vil oppstå i alle tilfelle hvor man benytter den adgang man har etter folketrygdlovens § 14-7 siste ledd til å begrense Trygderettens prøving til lovmessigheten av en type vedtak.»

Saken synes med dette å være brakt inn i det rette spor og vil på vanlig måte bli fulgt opp fra min side.

19.

**Tvangsbehandling av pasient utenfor
psykiatrisk institusjon
(Sak 13E/85 og 43E/85)**

På bakgrunn av et avisoppdrag tok ombudsmannen opp spørsmålet om rettsgrunnlaget for tvangsmedisinering av pasient som oppholdt seg utenfor institusjon. Pasienter som er under tvungent ettervern etter § 13 første ledd i lov av 28. april 1961 om psykisk helsevern, kan tvangsbehandles med legemidler etter § 2 i forskrift om begrenset adgang til tvangsbehandling i det psykiske helsevern, gitt ved kgl. res. 21. september 1984. Det ble imidlertid klarlagt at politiassistanse ikke kan nyttes.

Pasienten (A) hadde vært innlagt på psykiatrisk sykehus, men bodde nå hjemme. Av avisartikkelen fremgikk at pasienten i hjemmet ble undergitt behandling i form av tvangsmedisinering ved injeksjon, og at lensmannen bisto når sprøyter skulle settes.

Saken ble i april 1985 forelagt for sykehuset, som opplyste at pasienten var underlagt tvungen omsorg i medhold av § 13 første ledd i lov om psykisk helsevern. Til spørsmål herfra om hva som var gjort fra sykehusets side for å oppnå samtykke til behandlingen og hvilke andre behandlingsformer som hadde vært vurdert, jfr. forskriftens § 3-3 annet ledd, uttalte sykehuset:

«P.g.a. pasientens motforestilling til medikamentell behandling og mangel på sykdomsinnsikt, har det ikke vært mulig å få ham til å ta medisiner peroralt. Medisineringen nå skjer ved at en av de underordnede legene ved sykehuset reiser til X hver 14. dag. Der gjør denne legen først forsøk på å overtale A til å ta depot-medikasjonen frivillig, og når det ikke nytter blir lensmannen tilkalt. Det har til nå ikke vært nødvendig med fysisk makt for å få A til å ta medikasjonen. Ettervernet skjer i samarbeid med distriktslege og hjemmesykepleier, og distriktslegen har flere ganger vært med ved disse regelmessige besøkene. Det er meningen at distriktslegen etterhvert skal ta over setningen av depot-medikasjonen.»

Sykehuset opplyste videre at pasienten tidligere hadde vært innlagt sammenhengende i flere år. Jeg forsto dette slik at sykehuset mente å ha tilstrekkelig grunnlag for å bedømme tilstanden og behovet for behandling (forskriftens § 3-3 første ledd). Av saksdokumentene fremgikk for øvrig at tvangsbehandlingsvedtaket ble truffet mens pasienten var innlagt i sykehuset og at overlegen hadde undersøkt A samme dag (forskriftens § 4-1 annet ledd). Pasienten hadde ikke klaget til fylkeslegen over vedtaket om tvangsbehandling.

Jeg ble i august 1985 oppmerksom på at det var truffet nytt vedtak om tvangsmedisinering av pasienten. Med dette som utgangspunkt skrev jeg slik til Sosialdepartementet 22. august 1985:

«Det er av interesse å få vite hvilke overveielser og erfaringsbakgrunn som ligger til grunn for reglene om tvangsbehandling utenfor institusjon. Det vises i denne forbindelse til at man ikke har tilsvarende regler f.eks. i Sverige. Til orientering vedlegges kopi av Justitieombudsmannens «beslut» 4. oktober 1982. - Hvilke erfaringer har man for øvrig i dag etter at ordningen har bestått i ca. 1 år? Har departementet f.eks. oversikt over antall vedtak som er truffet og klagehyppigheten?»

Av sykehusets uttalelse fremgår at det i enkelte tilfelle har vært nødvendig å tilkalle lensmannen i forbindelse med tvangsmedisineringen. Det bes redegjort for eventuelle regler/retningslinjer som gjelder for politiets medvirkning i slike saker.»

Departementet svarte:

«--- Når man i tvangsbehandlingsforskriften har gitt særskilte regler om tvangsbehandling med legemidler utenfor institusjon, må dette sees som oppfølging av den adgang til tvangsbehandling utenfor institusjon som for øvrig er hjemlet i lov og forskrifter. Det vises her særskilt til lov om psykisk helsevern § 1 pkt. 3 og § 13. Av disse bestemmelsene framgår at den psykiatriske pasient kan være under psykiatrisk ettervern på de steder som er nevnt i lovens § 1 nr. 2. Det framgår av nevnte bestemmelser at det i stor grad er hjemmel for å tvangsbehandle den psykiatriske pasient under ettervern utenfor sykehus. Dette prinsipp er fulgt opp i tvangsbehandlingsforskriftens § 2. Særskilte regler for tvangsbehandling utenfor sykehus er videre tatt inn i tvangsbehandlingsforskriftens § 8. Det er her uttrykkelig sagt at tvangsbehandling av pasienter i privatpleie ikke er tillatt.

Ennvidere må bestemmelsen forstås slik at all tvangsbehandling som foregår utenfor sykehus, må være igangsatt i sykehus, under hensyntaken til den særskilte prosedyre for tvangsbehandlingsvedtak som er fastsatt i forskriftens § 4. At adgang til tvangsbehandling utenfor sykehus ble videreført også når det gjelder tvangsbehandling med legemidler, må sees i sammenheng med den utvikling som pågår innen det psykiske helsevern ved overføring av pasienter fra institusjonen og til mer de-sentralisert modell for det psykiske helsevern. Om mulig skal pasienten gis adekvat medisinsk hjelp og behandling på hjemstedet.

Sosialdepartementet er i gang med en undersøkelse vedrørende hyppighet av tvangsvedtak, og klagehyppighet. Antall tvangsvedtak vil man kunne lese ut av tvangsmiddelprotokollene. Ifølge forskriftens § 7 skal opplysninger om tvangsbehandling føres inn i protokoll godkjent for registrering av tvangsmiddelbruk. Sosialdepartementet har videre bedt fylkeslegene sende inn oversikt over hyppighet av klager over tvangs-

medisinering. Noen fullstendig oversikt over antall klager over tvangsbehandlingsvedtak hittil foreligger dessverre ikke.

Når det gjelder politiets medvirkning ved tvangsbehandling i det psykiske helsevern er det gitt regler om dette i «Forskrifter om politiets befattning med sinnslidende» av 28. mai 1971. Hovedregelen i forskriften er at politiet kan medvirke til å få etablert det nødvendige psykiske helsevern. Man kan ikke se at det i forskriften finnes hjemmel for å anvende politiets assistanse ved gjennomføringen av en tvangsbehandling. Sosialdepartementet kan heller ikke se at det skulle være ønskelig å anvende politiet til å gjennomføre spesielle behandlingstiltak. Et tvangsbehandlingstiltak skal gjennomføres med assistanse utelukkende fra helsepersonell.»

Jeg underrettet sykehuset og fylkeslegen om departementets uttalelse og understreket at det ikke er hjemmel for å anvende politiets assistanse ved gjennomføring av tvangsbehandling. - Samtidig skrev jeg tilbake til departementet og ba om kommentar spesielt til spørsmålet om tvangsmedisinering av pasienter som bor for seg selv. Jeg ønsket også å få opplyst grunnlaget for at slike pasienter kan undergis tvangsmedisinering i motsetning til pasienter i privat forpleining (forskriftens § 8).

Departementet svarte:

«--- Regler for tvungent psykisk ettervern nevnt i vårt brev av 21. oktober d.å. gjelder både pasienter som er under tvungent psykisk ettervern etter reglene i lov om psykisk helseverns § 1.2 jfr. § 13 første ledd og pasienter som er under annen form for ettervern, jfr. lov om psykisk helsevern § 13 annet ledd, dvs. ikke lenger er under ettervern på slikt sted som nevnt i § 1 nr. 2. Forskrifter om begrenset adgang til tvangsbehandling i det psykiske helsevern aksepterer dog ikke at tvangsmedisinering skjer i de tilfelle pasienten er under ettervern i privatpleie. Sålenge pasienten bor i eget hus, og ikke faller innunder privatpleie, dvs. pleie hos andre i privat hushold under tvang, kan tvangsmedisinering være lovlig. Hjemmel for dette må kunne utleses av § 13 annet ledd. Denne bestemmelsen er under vurdering fra Sosialdepartementets side, bl.a. fordi det er ønskelig å tydeliggjøre hjemmel og grenser for tvangsinngrep når det gjelder pasienter utenfor institusjon.

En slik forskjell med hensyn til tvangsmedisineringsadgang på pasienter som bor hjemme og pasienter som lever i privatpleie er begrunnet i både faktiske og rettsikkerhetsmessige hensyn. Forskjellen på disse pasientgrupper er først og fremst at den hjemmeboende pasient står i et nærmere og mer direkte forhold til sykehuset/institusjonen. Pasienter under privatpleie har glidd mer ut av institusjonens direkte regi. Bl.a. har privatpleiepasientene et svakere medisinsk tilsyn. Det er ikke ønskelig med tvangsmedisinering overfor disse. Det kan heller ikke benektes at noe av bakgrunnen for begrensningene i adgang til tvangstiltak overfor pasienter i privatpleie, henger sam-

men med en mer generell skepsis med hensyn til ønskeligheten av privatpleieordningen.

Når det gjelder adgang til bruk av tvangsmedisinering overfor den hjemmeboende pasient under tvungent psykisk helsevern, kan dette unntaksvis innebære rettsikkerhetsmessige svakheter. Disse bøter man på bl.a. ved at all tvangsmedisinering skal foregå på den i forskriftens § 4 foreskrevne måte, slik at all tvangsmedisinering er underlagt den samme strenge kontroll.

Når det gjelder undersøkelsen vedrørende hyppighet av tvangsvedtak og klagehyppighet, har denne på grunn av en misforståelse mellom Sosialdepartementet og Helsedirektoratet ennå ikke kommet i stand. Sosialdepartementet vil i samarbeid med Helsedirektoratet sørge for at denne registreringen kommer i gang som et rutinesystem. Sivilombudsmannen vil da bli holdt orientert.

Kommentarer til forskrifter om begrenset adgang til tvangsbehandling i det psykiske helsevern har i lengre tid vært under utarbeidelse. Fordi dette er et vanskelig og ømtålelig felt, har det vist seg mer komplisert enn opprinnelig antatt å utarbeide disse. Kommentarene har derfor dessverre blitt noe forsinket, men Sosialdepartementet regner med at disse vil foreligge i januar 1986.»

I avsluttende brev 16. desember 1985 til departementet uttalte jeg:

«Det synes å bero på en misforståelse når departementet anfører at hjemmel for tvangsmedisinering av hjemmeboende pasient «må kunne utleses av § 13 annet ledd» i loven om psykisk helsevern. Denne bestemmelse gjelder etablering av *frivillig* ettervern for pasienter som er utskrevet, og kan vanskelig gi hjemmel for *tvangsmedisinering*. Forskrift om begrenset adgang til tvangsbehandling omfatter da heller ikke pasienter som er under ettervern i medhold av nevnte bestemmelse, jfr. forskriftens § 2.

Utgangspunktet er at bestemmelse om overføring til tvungent ettervern i medhold av lovens § 13 første ledd bare kan treffes for pasienter som er under psykisk helsevern på sted som nevnt i lovens § 1 nr. 2. Paragraf 13 første ledd sier imidlertid ikke noe om hva det tvungne ettervernet kan bestå i. Så vidt jeg forstår er det ingen ting i veien for at pasient som bor hjemme, står under tvungent ettervern i medhold av § 13 første ledd. Jeg viser i denne forbindelse til § 7-1 i forskrifter om psykisk helsevern uten den sykes samtykke, gitt ved kgl. res. 22. desember 1978, der bl.a. «poliklinisk» behandling er omtalt som en aktuell form for ettervern. Pasienter i denne kategori, herunder den pasient som det er referert til i tidligere brev herfra, skulle etter dette gå inn under virkeområdet for § 2 i tvangsbehandlingsforskriften. Jeg ber

om underretning dersom departementet ikke er enig i denne lovforståelse.

Jeg har ellers merket meg den begrunnelse som er gitt for forskjellen i adgangen til tvangsmedisinering av pasienter som bor hjemme og pasienter i privatpleie. Som fremholdt av departementet kan imidlertid tvangsmedisinering av hjemmeboende pasient innebære rettsikkerhetsmessige svakheter. Jeg går ut fra at det blir tatt hensyn til dette i departementets arbeid med «å tydeliggjøre hjemmel og grenser for tvangsinngrep når det gjelder pasienter utenfor institusjon».

20.

Pasientskader - behandling av erstatningskrav
(Sak 1326/84 og 22E/85)

Fylkeskommunen (sykehuseieren) plikter å ta selvstendig stilling til erstatningskrav når skadelidte ikke slår seg til ro med forsikringsselskapets avslag.

Ombudsmannen mottok i november 1984 en klage over avslag på krav om erstatning for feilbehandling ved et fylkeskommunalt sykehus. Sykehusets forsikringsselskap hadde avvist erstatningskravet. Det fremgikk ikke om ansvarlig organ ved sykehuset eller i fylkeskommunen for sin del hadde tatt standpunkt til kravet, og saken ble derfor tatt opp med fylkeskommunen.

Fylkeskommunen ga uttrykk for at forsikringsselskapet hadde det økonomiske ansvaret i forbindelse med mulige pasientskader. Verken sykehuset eller fylkeskommunen hadde derfor adgang eller plikt til å ta standpunkt til erstatningskravet. Fylkeskommunen viste til følgende vilkår i forsikringspolisen:

«Uten selskapets samtykke må sikrede ikke innrømme noen erstatningsplikt eller forhandle om erstatningskrav.»

Fylkeskommunen fremholdt videre:

«Dersom skadelidne ikkje er nøygd med trygdelaget si avgjerd er neste skritt å ta ut søksmål mot fylkeskommunen.

Det er i dag fast praksis for den framgangsmåte X fylkeskommune nyttar, ikkje berre i X, men også i andre fylkeskommunar.»

Jeg uttalte i brev 21. februar 1985 til fylkeskommunen:

«Det nær sagt sjølvsegde utgangspunkt for denne saka er at spørsmålet om skadebotsansvar ikkje med bindande verknad kan avgjerast av trygdelaget - denne oppgåva

ligg til domstolane. Når det gjeld det siterte avtalevilkåret viser eg til forsikringsavtalelova 6. juni 1930 som i § 94 har denne utfråvikelege regel:

«Er der i avtalen truffet bestemmelse om at selskapet skal være fri for ansvar, hvis den sikrede uten dets samtykke anerkjenner et krav eller betaler erstatning uten dom, kan selskapet dog ikke påberope bestemmelsen, for så vidt det må anses, godtgjort at kravet var berettiget.»

Avtalevilkåret er såleis ikkje heilt fritakende for trygdelaget.

Men so til fylkeskommunens eige ansvar - ubunden av det kommunen kan få igjen hjå trygdelaget:

Vil skadelidne ikkje akseptere trygdelaget sitt negative svar, må han kunne gå direkte på den ansvarlege, nemleg fylkeskommunen, slik det er gjort her. Og i denne situasjonen er fylkeskommunen ikkje bunden av trygdelaget si avgjerd. Det hender ikkje so sjeldan at det jamvel blant dei sakkundige er usemje både om grunnlag og omfang for ansvar i skadebotsaker.

I alle høve må fylkeskommunen være pliktig til å ta eit sjølvstendig standpunkt til kravet når skadelidne ikkje slår seg til ro med utsegna frå trygdelaget. Det er ikkje grunn god nok å vise til at kravet ikkje blir dekt etter ansvarspolisa, noko som etter tilhøva kan ha sin grunn i at fylkeskommunens ansvar går lenger enn den ramma som der er sett. I tillegg vil fylkeskommunen etter tilhøva i den einskilde sak kunne gi erstatning ut frå det ein finn rimeleg («billighetserstatning»).

Fylkesutvalget behandlet deretter erstatningskravet og uttalte for øvrig:

«Etter at sivilombudsmannen no har sagt at den einskilde part kan krevja slike saker lagt fram for fylkesutvalet legg ein til grunn for ettertida:

I erstatningssaker der trygdelaget avslår å yta erstatning til pasientar/pårørnde, vert kravet likevel å leggja fram for fylkesutvalet, dersom det vert reist krav om det frå pasientar eller påørnde.»

Det spørsmål som saken reiste var av prinsipiell og praktisk interesse. Uttalelsen fra fylkeskommunen kunne tyde på at praksis avvek fra det jeg anså for å være riktig fremgangsmåte. Jeg fant derfor å burde orientere Sosialdepartementet om mitt syn, og ba om at departementet formidlet dette videre til fylkeskommunene (sykehuseierne).

Departementet uttalte i brev 24. mai 1985 til landets fylkeskommuner:

«Departementet slutter seg til Ombudsmannens uttalelser. Den tvil som ofte knytter seg til grunnlaget for og omfanget av ansvar i erstatningssaker tilsier at sykehuseieren, som den ansvarlige for skaden, kan komme til et gunstigere resultat for skadelidte enn forsikringsselskapet. Fylkeskommunens ansvar kan og tenkes å gå lenger i enkelte tilfelle enn selskapets ansvar etter politen. I tillegg vil fylkeskommunen kunne innvilge billighetserstatning utfra forholdene i den enkelte sak.

Vi ber fylkeskommunene merke seg Ombudsmannens syn, og om nødvendig endre sin praksis slik at den blir i samsvar med dette.»

21.

Medisinske krav for luftfartssertifikat – kompetanseordningen mellom helse- og luftfartsmyndighetene

(Sak 150/84 og 18E/85)

Bestemmelser om Sivil Luftfart (BSL), gitt av Luftfartsverket 7. februar 1983 i medhold av luftfartsloven av 16. desember 1960, har bl.a. regler om de medisinske krav for luftfartssertifikat og om legeundersøkelser. I forbindelse med en konkret klagesak ga ombudsmannen uttalelse om enkelte av behandlingsprinsippene i dette regelverk, spesielt med sikte på kompetanseordningen mellom helsemyndighetene (Legenemnda for flygere, Helsedirektoratet) og luftfartsmyndighetene (Luftfartsverket, Samferdselsdepartementet).

A fikk i 1971 luftfartssertifikat som privatflyger. I 1978 besluttet myndighetene å inndra sertifikatet etter at A var kjent udyktig som flyger av medisinske grunner (psykiske lidelser). A gikk rettens vei for å få vedtaket kjent ugyldig, men vant ikke frem.

I desember 1982 rettet han ny henvendelse til myndighetene for å få gjenopptatt saken. Dette ledet til at det ble innhentet nye sakkyndige vurderinger. Legenemnda for flygere stilte seg deretter positivt til å la A fly, forutsatt at det ble oppstilt visse «operative begrensninger» (begrenset flygeområde, begrenset gyldighetstid og krav om regelmessig kontroll av psykiater). Luftfartsverket uttalte deretter at det under slike forutsetninger «ikke hadde noen innvending imot» at A fikk utstedt legeattest. Legeattest gjeldende til 30. april 1984 for privatflygertjeneste ble dermed utstedt av Legenemnda. A, som var utilfreds med de «operative begrensninger», klaget til Helsedirektoratet, som ikke tok klagen til følge. Direktoratet uttalte i den forbindelse at man kun hadde vurdert de medisinske sider av saken. Når det gjaldt de operative begrensninger,

ble A henvist til å ta sine innsigelser opp med Luftfartsverket.

A henvendte seg deretter i februar 1984 til ombudsmannen. Behandlingen av klagen førte til en omfattende korrespondanse mellom ombudsmannen og henholdsvis Helsedirektoratet, Luftfartsverket og Samferdselsdepartementet. Selve klagesaken ble avsluttet av ombudsmannen ved uttalelse av 9. mai 1985. Avgjørelsen om at A ikke tilfredstilte de medisinske krav i forskriftene, fant jeg ikke å kunne kritisere. Det som gjensto var for det første spørsmålet om dispensasjon fra forskriftenes krav, og for det annet om det var saklig grunnlag for de fastsatte «operative begrensninger». Disse spørsmål måtte jeg henvise A til i første omgang å ta opp med Samferdselsdepartementet som klageinstans over Luftfartsverket. (A fremmet senere slik klage til Samferdselsdepartementet og vant frem med denne slik at han fikk sertifikat med fulle rettigheter.)

I brev samme dag (9. mai 1985) til Samferdselsdepartementet viste jeg til at jeg under arbeidet med saken hadde måttet sette meg inn i behandlingsprinsippene i det gjeldende regelverk, og da spesielt reguleringen av kompetanseordningen mellom helse- og luftfartsmyndighetene. I brevet ga jeg følgende oppsummering:

«1. Legenemndas avgjørelse og anbefalinger. Klage til Helsedirektoratet.

Med hjemmel i lov av 16. desember 1960 om luftfart, og kgl. res. av 8. desember 1961, jfr. Samferdselsdepartementets bemyndigelse 23. mars 1964, har Luftfartsverket 7. februar 1983 gitt Bestemmelser om Sivil Luftfart (BSL). Her er det bl.a. gitt regler om luftfartssertifikater og -beviser, således Forskrifter om medisinske undersøkelser (C 1-2) og Forskrifter om medisinske krav (C 1-3).

Ved søknad om utstedelse eller fornyelse av sertifikater og beviser påligger det Legenemnda å *avgjøre* om søkeren er medisinsk skikket for tjenesten, jfr. C 1-2 pkt. 3.5. For så vidt gjelder formen på de avgjørelser som treffes, må det iallfall kreves at *negative* avgjørelser klart munner ut i en særskilt konklusjon, og ikke - som i den aktuelle sak - bare indirekte gjennom en anbefaling om dispensasjon fra de medisinske krav. Søkeren må også gis særskilt underretning om vedtaket, bl.a. for å kunne gjøre bruk av sin klagerett til Helsedirektoratet, jfr. C 1-2 pkt. 8.

Hvis søkeren ikke oppfyller de medisinske krav (og heller ikke kan gis godkjennelse etter C 1-3 pkt. 1.6), oppstår spørsmålet om dis-

pensasjon (jfr. C 1-2 pkt. 7.1), eventuelt kombinert med operative begrensninger i sertifikatets rettigheter (jfr. C 1-3 pkt. 7.1 og 7.2). Ifølge C 1-2 pkt. 7.1 skal dispensasjonsspørsmålet alltid vurderes, og det samme er fastslått i pkt. 7 i Instruks for Legenemnda for flygere (gitt av Luftfartsverket 27. mai 1982). - En forutsetning for en slik umiddelbar dispensasjonsbehandling bør likevel være at legemndighetene har grunn til å tro at søkeren ønsker dette. Det vil ikke alltid være tilfelle; han kan f.eks. ønske spørsmålet om dispensasjon (og operative begrensninger) utsatt til det foreligger endelig avgjørelse i spørsmålet om medisinsk skikkethet.

Spørsmålet om hvorvidt søkeren fyller kravene til medisinsk skikkethet - der Legenemnda har avgjørelsesmyndighet - og spørsmålet om dispensasjon - der Legenemnda kan gi anbefaling - bør holdes klart fra hverandre. Hvis dette ikke gjøres, vil det bl.a. kunne skape uklarhet om hva som kan og skal overprøves av Helsedirektoratet. Jeg viser i den sammenheng til mitt brev 8. november 1984 til Helsedirektoratet og direktoratets svar 11. januar 1985. Det direktoratet skal ta stilling til, er Legenemndas avgjørelse, og her har Helsedirektoratet etter vanlige forvaltningsprinsipper full kompetanse til overprøving, både med hensyn til regelavendelse og skjønnsutøvelse.

2. Luftfartsverkets avgjørelse. Klage til Samferdselsdepartementet.

Etter C 1-3 pkt. 7 tilligger det Luftfartsverket å fatte *vedtak* om dispensasjon fra de medisinske krav og - eventuelt - å fastsette nødvendige operative begrensninger i sertifikatets rettigheter. Luftfartsverkets vedtak er gjenstand for klage til Samferdselsdepartementet. Det må derfor være en selvfølge at avgjørelsene virkelig får form av vedtak, og at klageren får underretning på lovlig måte, bl.a. med opplysning om klageadgangen, jfr. forvaltningslovens § 27. - Luftfartsverkets fremgangsmåte i den aktuelle sak tilfredstilte ikke noen av disse krav.

Jeg har på denne bakgrunn merket meg opplysningene om praksis i departementets brev 18. mars 1985, der det heter:

«Ved *søknad om legeattest* vil imidlertid ikke Luftfartsverkets vedtak komme til søkerens kunnskap og tilfredsstillt verken da eller senere forvaltningslovens formkrav på vesentlige punkter.

Begrensningene inntas i legeattesten som utstedes av legenemnda og senere i søkerens sertifikat under egen rubrikk.

Dette forhold vil bli rettet ved omlegging av den administrative praksis i Luftfartsverket og slik at søker underrettes om Luftfarts-

verkets vedtak i egen ekspedisjon. Det vil samtidig bli gitt underretning om klageadgangen.

Dersom saken fremmes i form av *dispensasjonssøknad*, er imidlertid Luftfartsverkets praksis i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser.»

Jeg har umiddelbart noe vanskelig for å forstå begrunnelsen for den todelte praksis, slik den her er beskrevet. På bakgrunn av den omlegging som nå bebudes, gir imidlertid forholdet ikke grunn til nærmere undersøkelse herfra.

For så vidt gjelder den rettslige betydning av en positiv anbefaling fra Legenemnda, har jeg merket meg følgende uttalelse i departementets brev:

«Legenemndas behandling og uttalelse i saken er en nødvendig del av grunnlagsmaterialet for Luftfartsverkets avgjørelse, men dispensasjon er ikke avhengig av en anbefaling fra Legenemnda sjøl om ordlyden i de aktuelle bestemmelser kunne tolkes i den retning.

Luftfartsverket vil revidere forskriftene på dette punkt slik at det klart framgår at Legenemnda bare har rådgivende kompetanse.»

Ombudsmannens uttalelse ledet til at Samferdselsdepartementet ba Luftfartsverket sørge for «revisjon av forskrifter og omlegging av praksis med sikte på en klarere behandlingsprosedyre for slike saker».

22.

Turnustjeneste som vilkår for å få legeautorisasjon (Sak 1280/84)

Utført turnustjeneste er et vilkår for å få autorisasjon som lege, jfr. legeloven av 13. juni 1980 nr. 42 § 2 nr. 2 og forskrifter fastsatt ved kgl. res. 10. mars 1972. Spørsmål om betydningen av at tjenesten er godkjent av Helsedirektoratet på forhånd. - En lege kandidat som var nektet autorisasjon, hevdet at myndighetenes praksis med krav om forhåndsgodkjenning er ulovhjemlet og usaklig, men fikk ikke medhold i dette; ombudsmannen la vekt på de praktiske, administrative hensyn som ligger til grunn for ordningen. - Helsedirektoratet har 30. august 1985 gitt nye forskrifter om turnustjeneste.

Etter å ha avlagt medisinsk embetseksamen søkte A om utsettelse med den obligatoriske praktiske tjeneste, den såkalte distriktsturnus. Helsedirektoratet innvilget søknaden i oktober 1983, men tok uttrykkelig forbehold om at eventuell tjeneste i utsettelsesperioden ikke kunne «påregnes godkjent» som distriktsturnus. Senere ble det gitt ytterligere utsettelse.

A arbeidet i denne tiden bl.a. som offentlig lege. I etterhånd søkte hun om å få tjenesten godkjent som distriktsturnus. Dette ble avslått av Helsedirektoratet og - etter klage - av Sosialdepartementet den 18. juli 1984.

A's advokat klaget 8. november 1984 til ombudsmannen og anførte at vedtaket i saken var ugyldig på grunn av utenforliggende hensyn, uriktig rettsanvendelse og usaklig forskjellsbehandling. Helsedirektoratet avga uttalelse til klagen og fikk full tilslutning fra Sosialdepartementet.

De sentrale punkter i partenes argumentasjon kan sammenfattes slik:

Utenforliggende hensyn.

Klagerens hovedanførsel er at avgjørelsen i saker som dette utelukkende må baseres på en vurdering av tjenestens faglige verdi. Hvorvidt tjenesten er godkjent på forhånd må følgelig være irrelevant. Advokaten mente å finne støtte for dette syn bl.a. i lovforarbeidene og tilføyet:

«--- Konklusjonen blir etter min oppfatning at såvel legelovkomiteen som departementet hadde *faglige kvalifikasjonskrav* for øye, under utarbeidelsen av autorisasjonsreglene. Det var ikke på tale å se turnustjenesten i sammenheng med behovet for en tilfredsstillende helsetjeneste i distriktene. I samme retning trekker helsedirektoratets *målbeskrivelse for turnustjenesten* av 10 januar 1984. Ordlyden her levner heller ingen tvil om at man utelukkende hadde faglige kvalifikasjonskrav for øye, ved utformingen av turnusordningen. Når dette kommer så klart frem, både i lovforarbeidene og i målbeskrivelsen, må dette få betydning for adgangen til å stille vilkår. Det kan ikke, slik man her har gjort, være adgang til å oppstille som autorisasjonsvilkår at tjenesten ikke er utført i utsettelsestiden. Derimot må direktoratet ha plikt til å vurdere om «særlige forhold foreligger» i forskriftenes forstand, og da må vurderingstemaet være om A's praksis i faglig forstand er tilstrekkelig.»

Helsedirektoratet (og Sosialdepartementet) uttalte til dette bl.a.:

«Den vurdering Helsedirektoratet har lagt til grunn i behandlingen av denne saken har ikke referert seg til kvaliteten av den tjeneste A har utført. Saken har kun vært vurdert etter punkt II, 3. ledd som forutsetter at tjenesten har vært utført i henhold til forskriftens punkt I. Det kan opplyses at Helsedirektoratet har hatt et betydelig antall saker hvor kandidater har ønsket å få godkjent tjeneste de har utført i utsettelsestiden. Man har i hovedsak måttet avslå disse. Hensynet til de enkelte søkeres ønsker, må - etter direktoratets mening - vike for hensynet til å kunne beholde hele turnusordningen, jfr. nedenfor.

Hensynet til kommunene kommer sterkt inn i bildet. Ikke fordi Helsedirektoratet skal dekke opp legemangel i utkantstrøk, men som en følge av at Helsedirektoratet gjennom pålegg etter kommunehelseloven kan tilplikte en kommune å motta kandidat for å få et tilstrekkelig antall plasser ved en fordeling. Denne ordning krever og forutsetter klart at Helsedirektoratet sørger for mest mulig kontinuitet ved plassering i distrikter.

Det vanskeliggjør denne konkrete saken at A's advokat helt ser bort ifra at Helsedirektoratets hovedansvar og hovedanliggende er å administrere en turnustjeneste. Dersom turnustjeneste utført i utsettelsestiden skulle godkjennes på etterskudd av de grunner som anføres i den foreliggende sak, ville muligheten for å snike seg unna uønskede plasseringer bli helt åpen. Det ville i neste omgang undergrave hele turnusordningen og umuliggjøre en forsvarlig administrasjon av den, hvor f.eks. likhetsprinsippet i saksbehandlingen overfor de ca. 440-480 kandidater som årlig går ut i distriktstjeneste, blir tilstrekkelig ivaretatt.

Forarbeidene sier riktig nok noe om hvilke faglige krav som må stilles til en person som skal autoriseres, noe som også bør sees i et videre perspektiv, f.eks. ved at Helsedirektoratet gjennom tilrettelegging av turnustjeneste i distrikt gis mulighet til å medvirke til at forarbeidenes krav blir oppfylt for nærmere 500 kandidater i året. Da er man avhengig av en turnusordning som *lar seg administrere*.

Hva angår målbeskrivelse for turnustjenesten av 10. januar 1984, tar den, som advokaten ganske riktig anfører, sikte på utforming av tjenestens faglige innhold, som en rettleddning/hjelpemiddel for turnusstedenes opplegg når de mottar kandidater.»

Uriktig rettsanvendelse.

A's advokat hevdet:

«--- Slik turnusforskriftene er praktisert i denne sak mener jeg man står overfor en tvangsdirigering med så snever dispensasjonsadgang at lovhjemmel er nødvendig. I den foreliggende sak kan bare vises til legelovens § 2, 1 ledd nr. 2, men denne hjemmel kan ikke være tilstrekkelig i denne sak. Noen hjemmel i kommunehelseloven kan heller ikke ses. Legelovens bestemmelse tar bare sikte på å ivareta de faglige kvalifikasjonskrav. Som illustrasjon nevner jeg videre at legelovutvalget ikke lot til å være i tvil om at lovhjemmel var nødvendig for å kunne pålegge leger plikt til deltagelse i legevaktordninger. Jeg viser her til NOU 1976:1, side 55. Slik turnusordningen praktiseres dreier det seg om et større inngrep, og kravet til lovhjemmel bør stilles enda strengere. ---»

Helsedirektoratet (og Sosialdepartementet) svarte:

«Slik det medisinske studium er lagt opp i dag, har det vel aldri vært hevdet at turnustjenesten er frivillig ordning, turnustjenesten er en supplerende og kompletterende del av utdannelsen for å kunne søke om legeautorisasjon.

Dersom medisinske kandidater ønsker å få norsk autorisasjon som lege, må tjeneste utføres i henhold til legelovens § 2, 2. ledd. Riktig nok kan man si at turnusordningen er frivillig i den forstand at det er frivillig å autoriseres som norsk lege, samt søke seg til medisinstudiet i utgangspunktet.

A's advokat trekker her en parallell til legelovens bestemmelse om legers plikt til å delta i legevaksordning. Her dreier det seg imidlertid om eventuelt pålegg og disponering av autoriserte legers arbeidstid, dvs. pålegg om tjeneste som ikke har noen funksjon i utdanningssammenheng.»

Usaklig forskjellsbehandling.

Som ledd i denne argumentasjon trakk A's advokat frem en del andre saker og konkluderte:

«Det kan ikke være tilstrekkelig å stille A i en annen stilling enn disse syv, at en eller flere, evt. alle hadde fått sine plasser godkjent på forhånd. Det kan heller ikke tillegges særlig betydning om en eller flere opprinnelig meldte seg på den ordinære turnusfordeling. Etter min oppfatning må det sentrale og avgjørende vurderingstema være om den forskjellsbehandling som har funnet sted er forankret i hensynet til de faglige kvalifikasjonskrav. ---»

Dette kommenterte Helsedirektoratet (og Sosialdepartementet) slik:

«De fem kandidatene advokaten refererer til fikk ikke godkjent på etterskudd tjeneste utført i utsettelsestiden. De skaffet seg plasser selv som en følge av de ovennevnte brev fra oss i 1983.

Denne påstand om forskjellsbehandling ble tilbakevist punkt for punkt i møtet mellom Helsedirektoratet og advokaten 10. september 1984.

Med hensyn til de to sist navngitte kandidater som klageren påstår har fått godkjent tjeneste utført i utsettelsestiden, kan anføres at disse heller ikke er sammenlignbare med klagerens. Kandidat B søkte riktignok om å få godkjent turnusplass etter at hun hadde fått innvilget utsettelse. Helsedirektoratet godkjente dette ut fra helt spesielle omstendigheter. B arbeidet imidlertid ikke med midlertidig lisens hele utsettelsesperioden for så å søke om godkjenning av tjenesten på etterskudd, slik A har gjort.

Hva angår kandidat C, --- utførte denne imidlertid turnustjeneste i distrikt på lik linje med de andre kandidatene etter en samlet fordeling herfra.»

I avsluttende uttalelse 6. september 1985 ga jeg uttrykk for følgende syn:

«Avgjørelsen i saken bygger på bestemmelsene i forskrift om praktisk tjeneste for å få autorisasjon som lege, fastsatt ved kgl. res. 10. mars 1972 med senere endringer (Turnusforskriftene). Forskriftene er gitt med hjemmel i lov av 29. april 1927 om legers rettigheter og plikter § 2 nr. 2. Denne lov er nå

opphevet med ikrafttredelsen av den nye legeloven av 13. juni 1980 nr. 2. Helsedirektoratet (og Sosialdepartementet) har i uttalelsen til ombudsmannen fastslått at Turnusforskriftene gjelder fremdeles, men har medgitt at det endrede hjemmelsgrunnlag burde vært presisert gjennom en endring i forskriftene. - Denne formalitet er likevel uten betydning for spørsmålene i denne sak.

Regler om autorisasjon av leger er nå fastsatt i legeloven (1980) § 2. Det er her satt krav i fire punkter, som - når de er oppfylt - gir rett til autorisasjon. Pkt. 2 fastslår som et krav at vedkommende har utført praktisk tjeneste «som Kongen gir nærmere regler om» - og disse regler er altså Turnusforskriftene.

I forskriftenes pkt. I er fastslått hva slags praktisk tjeneste som godtas for autorisasjon. Det heter dessuten at tjenesten må være utført i Norge, etter eksamen, og - «etter helsedirektørens nærmere bestemmelse». Nærmere regler om gjennomføringen er inn tatt i pkt. II og III som lyder:

«II. Turnustjenesten skal i alminnelighet utføres i sammenheng og i tilknytning til medisinsk embetseksamen eller beståtte tilleggsprøver.

Utsettelse skal gis dersom kandidaten ikke har tilstrekkelige kunnskaper i norsk språk og/eller nødvendig innsikt i norske medisinske forhold. Etter særskilt søknad kan det også ellers samtykkes i utsettelse og/eller avbrudd når dette etter forholdene anses rimelig.

Tjeneste utført i utsettelsestiden godkjennes ikke som turnustjeneste dersom ikke særlige forhold foreligger.

III. Tjeneste som ikke er utført i samsvar med bestemmelsene under punkt I, kan etter søknad helt eller delvis godkjennes som turnustjeneste ved sykehus. I særlige tilfelle kan bestemmelsene om tjeneste hos praktiserende offentlige lege fravikes, når det foreligger søknad herom.»

Uttrykksmåten i punkt I om at tjenesten skal være utført «etter helsedirektørens nærmere bestemmelse» kom inn i forskriftene ved en endring i 1972, og oppfattes av myndighetene slik at tjenesten skal være godkjent på *forhånd*. Slik forhåndsgodkjenning kan oppnås på ulike måter. Det tradisjonelle og praktiske utgangspunkt er at Helsedirektøren har anvist tjenesteplasser for kandidatene. Rundskriv fra departementet viser likevel at det - i hvert fall i en periode - var en forholdsvis omfattende praksis for at kandidatene fikk godkjent plasser som de selv hadde skaffet seg. Det vises for så vidt til rundskriv av 28. januar 1983 (s. 1 fjerde-sjette avsnitt) og 14. april 1983 (tredje avsnitt). I det

siste åpnes for godkjenning «innen utløpet av klagefristen».

Etter dette kan man skille mellom tre typer av turnustjeneste for så vidt gjelder behandlingsformen i Helsedirektoratet:

1. Tjenesteplasser anvist av direktoratet;
2. plasser som er skaffet av kandidaten selv og forhåndsgodkjent av Helsedirektøren i forbindelse med den ordinære plassfordeling (eventuelt ved klagebehandlingen);
3. praksis godkjent i ettertid med sikte på autorisasjonsspørsmålet.

På spørsmål fra ombudsmannen har Helsedirektoratet uttalt seg om det formelle grunnlag for direktoratets behandling av disse tre typer saker: Type 1 (som er hovedregelen) og type 2 anses begge å referere seg til forskriftenes punkt I. Type 3 bygger ifølge direktoratet på punkt II, tredje ledd - «og vedtak av denne type vil bare bli fattet unntaksvis. Den kan imidlertid også referere seg til pkt. III».

Turnusordningen i sin nåværende form har så vidt meg bekjent lange tradisjoner, og må langt på vei kunne sies å hvile på etablert og anerkjent praksis. Kravet om forhåndsgodkjenning har klar forankring i forskriftene, og er begrunnet i hensynet til en rasjonell administrativ ordning. På denne bakgrunn mener jeg at advokatens anførsler om usaklighet og manglende lovhemmel ikke kan føre frem. Det ligger i dette standpunkt at man etter mitt syn også må godta at myndighetene skiller mellom de kandidater som har fått forhåndsgodkjent sin praksis som turnustjeneste av Helsedirektøren og de som søker om godkjenning på etterskudd (som klager). Jeg kan derfor ikke være enig i at Sosialdepartementets vedtak er ugyldig på grunn av usaklig forskjellsbehandling ut fra de eksempler advokaten nevner. I kandidat B's sak, som vel er nærmest å sammenligne med klagerens, heter det at «B ikke arbeidet med midlertidig lisens hele utsettelsesperioden for så å søke om godkjenning av tjenesten på etterskudd», slik klager gjorde det. Heller ikke denne saken blir da en direkte parallell.

Etter dette konkluderte jeg med at et positivt vedtak i klagerens sak måtte være betinget av særskilt godkjenning etter turnusforskriftenes pkt. II, tredje ledd, som fastsetter at tjeneste utført i utsettelsestiden ikke godkjennes som turnustjeneste dersom ikke «særlige grunner» foreligger. - I denne vurderingen ville det være av spesiell betydning hvilken informasjon klageren hadde fått på

forhånd om mulighetene for senere godkjenning.

Dette spørsmål fant jeg imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på da klageren i sitt siste brev til ombudsmannen hadde gitt nye opplysninger som muligens kunne ha betydning for dispensasjonsspørsmålet. Jeg fant det riktig at myndighetene i første omgang burde se på disse nye momenter, og rettet en henstilling til Sosialdepartementet om dette. Slik saksforholdet lå an, måtte min konklusjon begrenses til å gjelde hovedanførselene - utenforliggende hensyn, uriktig regelanvendelse og usaklig forskjellsbehandling. På disse punkter kunne klagen ikke føre frem.

23.

Opprettelse av ny avtale med kommune om drift av privat legepraksis - kunngjøringsplikten (Sak 1405/84)

Helse- og sykehusutvalget i en kommune besluttet at det skulle opprettes et privat legesenter i et bestemt bygg og inngås avtaler om driftstilskudd med 3 privatpraktiserende leger, jfr. kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 nr. 66 § 7-1. De 3 «avtalehjemlene» ble ikke kunngjort. Legene A og B, som av kommunen hadde fått avslag på søknad om avtale, klaget over fremgangsmåten fordi dette ville innebære usaklig forskjellsbehandling i forhold til dem. - Uttalt at kommunens pliktet å følge kunngjøringsreglene i lovens § 4-2 slik at interesserte leger kunne få adgang til å konkurrere om de ledige «hjemler».

Klagen fra legene A og B over avslaget gjorde at jeg fant grunn til å ta opp med kommunen enkelte spørsmål angående saksbehandlingen i saker om såkalte legeavtaler. Jeg skrev 13. desember 1984 til stadsfysikus:

«Så vidt skjønnes har legene X, Y og Z ikke rett til avtale i henhold til lovens § 7-1, jfr. Sosialdepartementets forskrifter av 24. juni 1983. Dette bes for ordens skyld bekreftet.

A og B har heller ikke krav på slik avtale. De skal imidlertid etablere privat praksis på Hovseter, og ønsker avtale med - og driftstilskudd fra - kommunen for sin praksis. Klagerne ville derfor søke hvis kommunen kunngjør nyopprettede driftsavtaler i området.

A og B er blitt kjent med at administrasjonen vil legge frem ny sak for helse- og sykehusutvalget med forslag om at legene X, Y og Z skal tilbys avtaler om drift av privat allmenpraksis uten forutgående offentlig kunngjøring. Det bes opplyst om stadsfysikus har til hensikt å følge en slik fremgangs-

måte. Hva er i så fall grunnlaget for å unnlate kunngjøring? Jeg viser til det som er fastsatt om kunngjøring i lov om helsetjenesten i kommunene § 4-2 første ledds første punktum.

I saksdokumentene er i denne sammenheng vist til protokolltilførsel nr. 2 til pkt. 2.4 i overenskomsten mellom Den norske lægeforening og Oslo kommune. Jeg vil være takknemlig for å få oversendt en kopi av overenskomsten.

Jeg vil også gjerne ha en kommentar til følgende:

Helse- og sykehusutvalgets sak -- er knyttet til et bestemt legesenter som forutsettes etablert i et bestemt bygg, og til 3 navngitte leger. Hva er grunnlaget for denne geografiske - og personlige - forhåndsavgrensning av avtalehjemmelen? Jeg har oppfattet forholdet slik at kunngjøringsplikten i lovens § 4-2 er fastsatt for at alle interesserte leger skal gis adgang til å konkurrere på lik linje om nyopprettede avtaler og at valget mellom interessentene skal skje ut fra en faglig vurdering, jfr. § 4-2 første ledd annet punktum. Er det ikke også slik at Helsedirektøren skal avgi faglig innstilling før kommunen bestemmer hvem det skal inngås avtale med?»

Hovedinnholdet i stadsfysikus' svar gikk ut på at protokolltilførsel nr. 2 til pkt. 2.4 i overenskomsten mellom kommunen og Lægeforeningen ga hjemmel for å gjøre unntak fra kunngjøringsplikten og tilby avtale direkte til X, Y og Z. Det ble anført at man sto overfor et spesielt overgangstilfelle som ble omfattet av protokolltilførselen.

Både A og B og stadsfysikus hadde forelagt saken for Den norske lægeforening. Lægeforeningen ga generelt uttrykk for at kommunen - under henvisning til den nevnte protokolltilførselen - hadde adgang til å tilby leger avtale uten kunngjøring selv om de ikke hadde rett til slik avtale etter loven. Forutsetningen var imidlertid at man sto overfor et spesielt overgangstilfelle. Om denne konkrete saken uttalte foreningen 10. desember 1984 til stadsfysikus:

«Lægeforeningen kan se det dilemma kommunen er kommet i. Man forstår at kommunen for såvidt ønsker å etablere avtaler om praksis i området. Man forstår videre at kommunen har festet seg ved de lokaliteter som legene X, Y og Z skaffet seg opsjon på allerede tidlig i år. Lægeforeningen er videre kjent med at disse legenes etablering skjedde i en form for «forståelse» med kommunens administrasjon før det var endelig klart hvorledes overenskomsten mellom kommunen og Lægeforeningen kom til å se ut. Lægeforeningen kan således forstå at sterke praktiske grunner kunne tale for å gi praksisavtaler til legene X, Y og Z.

Dersom det ikke hadde vært andre leger som hadde meldt sin klare interesse for avtaler i noenlunde samme området, ville Lægeforeningen trolig ha kunnet akseptere en avtaletildeling uten kunngjøring i det aktuelle tilfelle. Det foreligger rett nok ingen lovfes-

tede rettigheter for noen av de aktuelle leger, men man ville ha kunnet anse tilfellet som et av de «overgangstilfeller» som ble drøftet mellom kommunen og oss under avtaleforhandlingene. ---

Lægeforeningen har i en del andre kommuner og fylkeskommuner akseptert avtaleinngåelser, der det forelå tvilsom rett, eller overhodet ingen rett, til avtale etter Lov om helsetjenesten i kommunene, § 7.1 eller 7.2. Forutsetningen for slik aksept har imidlertid vært at avtaleforholdet ble skapt før 1. april 1984. Etter 1. april 1984 har foreningen strengt håndhevet avtalereguleringene om kunngjøring av ledige praksisavtaler.

Med henvisning til dette, og til at det er flere kvalifiserte leger som ønsker å etablere seg med avtale i bydelen, kan Lægeforeningen ikke akseptere den forskjellsbehandling som en tildeling av avtale uten kunngjøring her vil innebære.

Lægeforeningen viser til overenskomstens hovedregel, jfr. § 2.2 og til Lov om helsetjenesten i kommunene § 4.2 og må forutsette at kommunen ikke tildeler avtaler om privat almenpraksis til leger som ikke har rett til slik avtale etter § 7.1 i loven.»

I avsluttende brev 25. februar 1985 til stadsfysikus ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«I kommunehelsetjenestelovens § 7-1 første ledd, jfr. Sosialpartementets forskrifter av 24. juni 1983 med endring 13. januar 1984, er fastsatt hvilke almenpraktiserende leger som ved gjennomføring av reformen innenfor kommunehelsetjenesten har rett til avtale om å drive privat praksis. Leger som fyller vilkårene og som ønsker å benytte sin rett, plikter kommunen uten videre å inngå avtale med.

I tillegg kan etter forskriftenes § 6 en lege gis rett til avtale når det foreligger nærmere angitte «særlige grunner».

Det er på det rene at ingen av de legene denne sak gjelder har rett eller er gitt rett til slik avtale. Dette er en grunnleggende forutsetning som den videre drøftelsen hviler på. Innledningsvis vil jeg videre bemerke:

Alle privatpraktiserende leger kan kreve refusjon fra trygden for den helsehjelp de yter. Bare leger som har avtale, får i tillegg driftstilskudd fra kommunen, jfr. lovens § 4-1 første ledd. Leger uten slik avtale må kreve forhøyet egenandel av pasientene dersom de skal oppnå samme inntekt som «avtalelegene». Praksisavtalene er altså reelle goder som forvaltes av det offentlige, og som følgelig må fordeles etter forvaltningsmessige prinsipper. Et sentralt poeng i den forbindelse er kravet om lik behandling av de berørte, jfr. nedenfor.

Lovens § 4-2 lyder:

«Hvis en kommune ønsker en ny privatpraktiserende almenlege, fysioterapeut eller jordmor, skal den kunngjøre at interesserte kan melde seg. Avtale skal inngås med den som er faglig best skikket.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om privat virksomhet innen helsetjenesten i kommunene, om kunngjøring av ledig praksis, om framgangsmåten ved valg blant søkere og om avtalevilkår.»

Det er i loven ikke gitt regler om unntak fra kunngjøringsplikten, og departementet har ikke gitt forskrifter om dette.

Bakgrunnen for kunngjøringsplikten er at alle interesserte leger skal gis mulighet til å konkurrere på lik linje om nyopprettede avtaler ut fra faglige kvalifikasjoner. - Hva som skal betraktes som avtale med «ny» almenpraktiserende lege i lovens forstand, og som dermed skal lyses ut, må på bakgrunn av formålet med kunngjøringsplikten være tålelig klart: Det må gjelde *enhver* avtale der legen ikke kan utlede direkte avtalerett av loven eller forskriftene.

Stadsfysikus har anført at det er hjemmel for å gjøre unntak fra kunngjøringsplikten i «Overenskomst mellom kommunen og Den norske lægeforening om avtaler mellom kommunen og leger om privat praksis». Det er vist til protokolltilførsel nr. 2 til § 2.4. Bestemmelsen med protokollasjon lyder:

«AVTALESLUTNING

Kommunen inngår avtale med lege blant de av helsedirektøren innstilte søkere. For gruppepraksis forutsetter gjenværende legers uttalelse til helsedirektørens innstilling å bli tillagt stor vekt.

Protokollasjon.

1. Sykehusrådmannen inngår på kommunens vegne avtale med de spesialister, og stadsfysikus med de almenleger som har rett til slik avtale etter lov og forskrift.
2. Avtale med lege som ikke har denne rett, men som kommunen ønsker å inngå avtale med vil bli forelagt Helse- og sykehusutvalget til avgjørelse.
3. Der en lege selv mener hun/han har rett til avtale, men sykehusrådmannen når det gjelder spesialister og stadsfysikus når det gjelder almenleger, har en annen oppfatning vil saken bli fremlagt for Helse- og sykehusutvalget til avgjørelse, jfr. ellers lovfestet klageadgang overfor Sosialdepartementet.»

Etter min mening må det være tvilsomt om denne bestemmelse i det hele berører kunngjøringsplikten i forbindelse med avtaleslutning; jeg nøyer meg med å påpeke at protokolltilførselen primært synes å ta sikte på å regulere hvilke kommunale organ som skal ta standpunkt til de ulike sider ved av-

talespørsmålene. Jeg har imidlertid merket meg at også Lægeforeningen mener at protokolltilførselen i prinsippet gir hjemmel for å tilby leger avtale uten forutgående kunngjøring i «spesielle overgangstilfelle». Ombudsmannen finner likevel ikke grunn til å gå inn på uenigheten mellom stadsfysikus på den ene side og Lægeforeningen på den andre om hvorvidt saken angående X, Y og Z kan betraktes som et «spesielt overgangstilfelle», som skulle omfattes av protokolltilførselen. Etter min oppfatning ville kommunen og Den norske lægeforening ikke ha kompetanse til å åpne for unntak fra lovens klare kunngjøringskrav i form av en slik overenskomst. Jeg viser til det som er nevnt foran om at loven ikke gir regler om unntak fra kunngjøringsplikten, og at heller ikke departementet med hjemmel i § 4-2 annet ledd har gitt nærmere regler som åpner for særlige avtaleordninger mellom Lægeforeningen og den enkelte kommune. - I forskriftene av 24. juni 1983, som er gitt i medhold av § 6-7, jfr. § 8-1, er imidlertid kunngjøringsspørsmålet berørt. Av § 7 annet ledd, annet punktum fremgår at kommunen i en situasjon som den foreliggende vil være henvist til å følge framgangsmåten fastsatt i lovens § 4-2.

Jeg kan heller ikke finne rettslig grunnlag for å stille de såkalte «spesielle overgangstilfelle» i noen særstilling. En avtale uten forutgående kunngjøring måtte være basert på at vedkommende ble gitt rett til avtale fordi det forelå slike «særlige grunner» som kreves i § 6 i forskriftene. Og denne problemstilling har etter det opplyste ikke vært aktuell i den foreliggende sak.

Min konklusjon blir følgelig at det ikke vil være forenlig med lovens § 4-2 å inngå avtale med legene X, Y og Z uten forutgående kunngjøring.

Jeg finner grunn til å tilføye at formen på kunngjøringen er av vesentlig betydning for at formålet skal bli oppfylt. Uten å gå nærmere inn på dette forhold, vil jeg med sikte på den foreliggende sak begrense meg til følgende: Det er vanskelig å akseptere at det i kunngjøringen stilles krav om tilknytning til et bestemt lokalisert legesenter, slik det synes lagt opp til i saken.»

Stadsfysikus opplyste i brev 5. mars 1985 at helse- og sykehusutvalget 25. februar 1985 hadde vedtatt å trekke de 3 opprettede avtalehjemler tilbake og vurdere forholdet løpende sammen med legedekningen for øvrig i byen. Vedrørende spørsmålet om det i kunngjøring kan stilles krav om tilknytning til et bestemt lokalisert legesenter, fremholdt stadsfysikus:

«Når det gjelder den nevnte sak ville dette syn for så vidt ikke få noen konsekvenser. Her forelå det en privat leieavtale mellom leger som ikke hadde avtale, og kommunen var forhindret fra å lyse ut ledige hjemler i deres lokaler. I mange andre tilfeller stiller det seg annerledes. Kommunen kan i eget eller leide bygg ha disponible lokaler, eller privatpraktiserende leger ønsker å overdra sin praksis inklusive lokaler til etterfølgende kollega etter utlysning, innstilling hos Helsedirektøren og avtale med kommunen. I slike tilfelle har kommunen avertert praksis ledig knyttet til lokaler. Det er gjort avtale mellom kommunen og Legeforeningen om hvordan praksisoverdragelse skal skje. I tilfeller hvor praksisen er knyttet til gruppepraksis har gjenværende leger innflytelse på etterfølgende kollega når praksis overdras.

Kommunen har allerede utlyst praksis på denne måte etter tre avdøde leger. Kommunen har også utlyst praksis i nye bydeler uten tilknytning til lokaler når driftstilskudd er blitt ledig.»

Jeg presiserte deretter at min uttalelse var begrenset til den konkrete sak og fortsatte:

«Når jeg fant å måtte trekke inn denne siden av saken, var det nettopp fordi en kunngjøring av praksisavtaler knyttet til det bestemte legesenteret ville fremstå som helt illusorisk, i og med at lokalene allerede var leiet ut til 3 av legene som eventuelt ville søke om avtale. Noe mer - eller prinsipielt - ligger ikke i uttalelsen.

At forholdene i andre tilfelle kan ligge annerledes an slik at praksisavtaler i kunngjøringen kan knyttes til bestemte lokaler, er jeg innforstått med. Hvor langt man kan gå i denne retning uten å støte an mot det grunnleggende prinsipp i kommunehelseslovens § 4-2 om reell konkurranse, må vurderes ut fra omstendighetene i det enkelte tilfelle.»

24.

Oppsigelse av skysskafferkontrakt (Sak 410/84)

Et hjelpekorps klaget over at trygdemyndighetene hadde sagt opp en såkalt skysskafferkontrakt inngått i medhold av § 2-6 nr. 1 i folketrygdloven av 17. juni 1966. - Uttalt at det var hjemmel for oppsigelsen i kontraktvilkårene, og at kontrakten var sagt opp på saklig grunnlag. Under henvisning til etablert praksis ble det akseptert at slik oppsigelse ikke anses som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Forholdet ble likevel betegnet som et grensetilfelle.

Hjelpekorpsset, som har løyve for transport med spesiell sykevogn frem til 1. juli 1987, fikk i 1976 skysskafferkontrakt med trygdekantoret. Denne ordning hadde til følge at hjelpekorpsset ved transport av en trygdet kunne rette krav om godtgjørelse direkte

mot trygdekantoret bortsett fra en viss egenandel. Ved kontraktsinngåelsen ble det visstnok antatt at korpsets ambulanse inngikk i fylkets helseplan, noe som vanligvis er en forutsetning for slik kontrakt. I 1981 oppdaget trygdemyndighetene at dette ikke var riktig, og kontrakten ble derfor oppsagt. Senere ble for øvrig klarlagt at fylket verken i 1976 eller i 1981 hadde noen godkjent helseplan som inneholdt bestemmelser om ambulansetjensten. Oppsigelsen var imidlertid også begrunnet med at hjelpekorpsset bare hadde hatt få oppdrag i de senere år: 7 turer på til sammen 168 km i 1979, 11 turer på 370 km i 1980 og 6 turer på 24 km frem til mai 1981.

Hjelpekorpsset påklaget oppsigelsen til Rikstrygdeverket og Sosialdepartementet, men trygdekantoret avviste 16. juni 1983 klagen med følgende begrunnelse:

«Rikstrygdeverket kan opplyse at det er spørsmål i tilknytning til de trygdedes rettigheter og plikter etter folketrygdloven som kan gi grunnlag for anke, jfr. Trygderettslovens bestemmelser. Hjelpekorpsset har som skysskaffer inngått forretningsforbindelse med folketrygden, men har i den forbindelse ikke ankerett etter folketrygdloven eller klagerett etter forvaltningsloven. ---»

Saken ble 26. mars 1984 brakt inn for ombudsmannen. Jeg forela klagen for Sosialdepartementet og ba spesielt kommentert avvisningen av hjelpekorpssets klage:

«Avvisningen er begrunnet med at hjelpekorpsset ikke har klagerett når det som skysskaffer har «inngått forretningsforbindelse med folketrygden».

Før saken eventuelt tas opp til videre klagebehandling her, bes om en nærmere redegjørelse for departementets syn på avvisningen og grunnlaget for denne. I denne sammenheng bes særlig kommentert i hvilken grad inngåelse og oppsigelse av skysskafferkontrakter - herunder utvelgelse av skysskaffere - etter departementets oppfatning kan anses som «utøving av offentlig myndighet», jfr. § 2 første ledd bokstav a) i forvaltningsloven av 10. februar 1967.

Har departementet for øvrig noe å bemerke til at Rikstrygdeverket avviste «anken» uten å forelegge den for departementet?»

Departementet innhentet følgende uttalelse 29. november 1984 fra Rikstrygdeverket:

«Når det gjelder Rikstrygdeverkets avvisning av anken og grunnlaget for dette bemerkes at Rikstrygdeverket i juli 1977 sendte til departementet en sak som gjaldt klage over vedtak om ikke å inngå skysskafferkontrakt. I Sosialdepartementets svar av 26. september 1977, er det lagt til grunn at spørsmål om å inngå eller ikke inngå skysskafferkontrakt ikke er å anse som et enkelt-

vedtak i forvaltningslovens forstand, og at de derfor ikke er gjenstand for klage etter reglene i forvaltningsloven.

Rikstrygdeverket har lagt til grunn at det samme da må gjelde oppsigelse av skysskafferkontrakt.

Rikstrygdeverket har innrettet seg etter Sosialdepartementets uttalelse, og har senere ikke funnet grunn til å forelegge liknende saker for Sosialdepartementet.

Rikstrygdeverket har lagt til grunn at avtaler om direkte oppgjør med skysskaffere må anses å være en forretningsmessig avtale av privatrettslig art.

I den grad trygden inngår avtale med skysskaffer om direkte oppgjør, gjøres dette fordi det er administrativt og/eller økonomisk gunstig. Ingen skysskaffer har krav på direkte oppgjør. Dersom en slik avtale ikke lenger anses som gunstig for trygden vil den som regel bli oppsagt, uten at man trekker inn hvorvidt skysskafferen har utvist klanderverdig adferd.

For ordens skyld nevnes at når det gjelder oppsigelse av avtale om direkte oppgjør med leger er situasjonen en annen. Rikstrygdeverket har lagt til grunn at legene har klagerett etter forvaltningsloven.

--- Skysskaffere har ikke, slik som legene, uten videre rett til å drive virksomhet for trygdens regning, jfr. folketrygdlovens § 2-6 nr. 1 annet ledd.»

Ved brev 19. desember 1984 sluttet departementet seg til dette, og uttalte at det ikke fant grunn til å gå nærmere inn på realiteten i saken.

Etter tilleggsbemerkninger fra hjelpekorpsset uttalte jeg i avsluttende brev til korpsset 6. mai 1985:

«1. Avvisningsvedtaket

En skysskafferkontrakt er en avtale mellom trygdemyndighetene og skysskafferen om økonomisk oppgjør for skyssutgifter som påløper i forbindelse med at en trygdet skal til undersøkelse eller behandling. Om rettsvirkningene av skysskafferkontrakt heter det i Rikstrygdeverkets rundskriv 29. januar 1982:

«Ved skyss med skysskaffer som trygdekantoret har sluttet kontrakt med, plikter den trygdede bare å betale egenandel. Størrelsen av denne fremgår av forskriftene til folketrygdlovens § 2-6 nr. 1 og 2. Det skal ikke kreves egenandel ved ambulanse/bærettransport. Det vises ellers til rundskriv 02 - 06 nr. 1 og 2. Trygdede har i disse tilfeller ikke krav på skyssgodtgjørelse etter § 2-6 nr. 1 første ledd.

Den trygdedes krav på skyssgodtgjørelse går over på skysskafferen som får et direkte krav på trygden for den utførte skyss. Skysskafferens krav på trygden går imidlertid ikke utover det krav den trygdede selv ville hatt om kontrakt ikke var inngått. Trygdekantoret har alltid plikt til å begrense skyssgodtgjørelsen til hva billigste forsvarlige

transport som kunne ha vært benyttet ved anledningen ville ha kostet. Skysskaffer med kontrakt har således ikke krav på godtgjørelse av trygden utover utgiftene ved billigste forsvarlige transportmåte.

Det trygdekantoret som har avtale med skysskafferen skal dekke trygdedes skyssutgifter uavhengig av hvor den trygdede har sitt bosted. Dette gjelder altså også når trygdede er bosatt i et annet trygdekantors distrikt.»

Rikstrygdeverket og Sosialdepartementet har lagt til grunn at en avgjørelse om å inngå eller å si opp en skysskafferkontrakt må anses for å være en forretningsmessig avtale av privatrettslig karakter, med andre ord at det ikke foreligger noe enkeltvedtak slik begrepet er definert i forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav b), jfr. bokstav a). Jeg forstår det slik at denne lovforståelse har vært fulgt i praksis - i alle fall siden september 1977. - Etter min oppfatning står man her overfor et grensetilfelle. Dette tilsier at etablert praksis tillegges en særlig vekt. På denne bakgrunn har jeg ikke avgjørende innvending mot departementets rettsoppfatning. Følgelig har jeg ikke grunnlag for å kritisere beslutningen om å avvise hjelpekorpssets «klage» over oppsigelsen av skysskafferkontrakten.

2. Oppsigelsens holdbarhet.

I selve kontrakten finner man følgende bestemmelse om oppsigelse:

- «2. Avtalen trer i kraft fra straks og kan sies opp av en av partene med 3 - tre - måneders varsel.
3. Dersom skysskafferen ikke overholder avtalen eller gjør seg skyldig i forhold som nevnt i folketrygdlovens § 18-5, kan trygdekantoret - med Rikstrygdeverkets samtykke - si opp avtalen med øyeblikkelig virkning.»

Av kontraktsbestemmelsene følger at det ikke er noen betingelse for å si opp en skysskafferkontrakt at skysskafferen har misligholdt avtalen, men i misligholdstilfellene kan kontrakten sies opp med øyeblikkelig virkning.

Rikstrygdeverket uttalte 29. november 1984 at skysskafferkontrakter blir inngått fordi det er administrativt og/eller økonomisk gunstig for trygden. Avtale som ikke lenger anses gunstig, vil som regel bli sagt opp, uten at det trekkes inn om skysskafferen har utvist klanderverdig atferd.

I foreliggende sak har det ikke vært hevdet at hjelpekorpsset har misligholdt kontrakten. Kontrakten ble, etter pålegg fra Rikstrygde-

verket, sagt opp med følgende todelte begrunnelse:

- 1) Kontrakten ble i 1976 godkjent av Rikstrygdeverket på uriktige forutsetninger med hensyn til helseplanens innhold
- 2) Hjelpekorpsets ambulanse hadde i 1979, 1980 og 1981 få oppdrag

Hva det første punkt angår, har fylkeshelsesjefen opplyst at fylket verken i 1976 eller 1981 hadde noen godkjent helseplan som inneholdt bestemmelser om ambulansetjenesten. Det er selvsagt uheldig at Rikstrygdeverket ikke hadde bedre oversikt over forholdet det selv tillia vekt ved inngåelse og oppsigelse av skysskafferkontrakten. Jeg finner likevel ikke grunn til å gå nærmere inn på dette. Fylkeslegens uttalelser og fylkestingets vedtak 9. desember 1980 vedørende den fylkeskommunale rammeplan for helse- og sosialtjenester utenfor institusjon, finner jeg heller ikke å kunne tillegge avgjørende betydning.

Etter min mening må nemlig den andre delen av Rikstrygdeverkets begrunnelse for å si opp hjelpekorpsets skysskafferkontrakt - det lave antall oppdrag - i seg selv være tilstrekkelig og holdbar. Hjelpekorpsset har riktignok korrekt anført at skysskafferkontrakten ikke inneholder bestemmelser om at skysskaffereren må kjøre et minste antall turer. Dette kan likevel ikke være til hinder for at omfanget av virksomheten kommer inn som en relevant forutsetning. Trygdemyndighetene må m.a.o. kunne basere seg på at dersom det skal være noe poeng i å opprette og opprettholde en skysskafferkontrakt, må det forutsettes at virksomheten har et ikke ubetydelig omfang. Det aktuelle oppsigelsesgrunnlag må derfor aksepteres som saklig. At 7, 11 og 6 oppdrag for hjelpekorpsets ambulanse i henholdsvis 1979, 1980 og første halvår 1981 ble ansett utilfredsstillende for å opprettholde kontrakten, har jeg forståelse for. Det er for øvrig opplyst at oppsigelse på slikt grunnlag har støtte i tidligere praksis.

Klagen over oppsigelsen av skysskafferkontrakten kan altså ikke føre frem.»

25.

Opphevelse av adopsjon - krav om å få gjenopplivet arverett m.v. til biologisk far
(Sak 1295/85)

Et adopsjonsforhold ble etter søknad fra adoptivbarnet (A) opphevet av Justisdepartementet med hjemmel i adopsjonsloven av 2. april 1917 § 21 første ledd. Departementet gjorde oppmerksom på at opphevelsen ikke

ville føre til gjenoppliving av rettsforholdet til den biologiske far, jfr. lovens § 27 annet ledd. A prøvde senere å oppnå slik gjenoppliving ved å hevde at adopsjonsbevillingen fra 1955 var ugyldig, men nådde ikke frem med dette. - Uttalelse om forholdet til de generelle omgjøringsregler i forvaltningslovens § 35.

A er født i 1944. Moren (B) og faren (C) var ikke gift. Farskapet ble fastslått ved forelegg.

Senere giftet moren seg med D, og i 1955 ble A adoptert av ham. Moren døde i 1975.

Forholdet mellom A og adoptivfaren D var mindre godt. Etter morens død ønsket A å få adoptivforholdet opphevet. I 1983 fremmet hun søknad om dette med samtykke fra D. Søknaden ble innvilget av Justisdepartementet 2. september 1983. Vedtaket lød slik:

«I medhold av lov av 2. april 1917 om adopsjon, § 21 første ledd og kgl. res. av 3. juni 1966 oppheves adoptivforholdet mellom D og hans adoptivdatter A, født den 6. november 1944.

Adoptivforholdet ble opprettet ved bevilning utstedt av fylkesmannen den 14. september 1955.

Opphevelsen av adoptivforholdet har ikke til følge at rettsforholdet mellom adoptivbarnet og dets biologiske far og dennes slektninger gjenoppstår, jfr. adopsjonslovens § 27 annet ledds første punktum.»

Den biologiske far (C) døde i oktober 1984. I den forbindelse fremsatte A arvekrav i boet, men dette ble avvist.

A hevdet etter dette at adopsjonsbevillingen fra 1955 var beheftet med slike mangler at den måtte anses ugyldig. På denne bakgrunn rettet hun henvendelser til myndighetene om å få omgjort bevillingen med slik virkning at rettsforholdet til den biologiske far kunne gjenoppstå. Verken Justisdepartementet eller Sosialdepartementet (som sakområdet nå hører under) fant å kunne imøtekomme dette krav.

I brev til A uttalte Sosialdepartementet:

«Adopsjonen fra 1955 ble opphevet av Justisdepartementet 2. september 1983 med hjemmel i adopsjonsloven § 21 første ledd. De ble ifølge det opplyste gjort uttrykkelig oppmerksom på at rettsforholdet til biologisk far ikke gjenoppstår i slike tilfelle, jfr. adopsjonsloven § 27 annet ledd. Dersom adopsjonen på det nåværende tidspunkt skal kunne omgjøres administrativt uten klage, må det etter departementets oppfatning skje med hjemmel i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c).

De hevder i Deres brev at adopsjonen må betraktes som ugyldig, da det nå viser seg at bidragskontoret i sin tid fikk oppgitt feilaktige opplysninger angående Deres fars for-

muesforhold og sivilstand. De hevder videre at Deres mor og stefar bygget på disse opplysningene da det ble søkt om adopsjon.

Sosialdepartementet kan imidlertid ikke se at det foreligger nye opplysninger i saken som gir tilstrekkelig grunnlag for å anse adopsjonen som ugyldig.

Det er gått tretti år siden bevilning ble gitt, slik at det vil være nærmest umulig å få dokumentert at partene ville ha handlet annerledes dersom de hadde vært kjent med de faktiske forhold. Myndighetene hadde etter det departementet kan se ingen som helst grunn til å tro at adopsjonen ikke ville være til gagn for barnet, jfr. adopsjonsloven § 8. Det forelå et uforbeholdent samtykke fra biologisk far, slik at alle parter var enig i adopsjonen. De bodde dessuten sammen med Deres mor og stefar. Vi slutter oss derfor til det standpunkt Justisdepartementet har gitt uttrykk for i brev til Dem av 27. mars 1985. Det er således ikke mere Sosialdepartementet kan gjøre for Dem i denne sak.»

A fastholdt imidlertid sitt standpunkt i klage til ombudsmannen.

I avsluttende brev 5. desember 1985 til A uttalte jeg:

«Justisdepartementets opphevelsesvedtak er truffet med hjemmel i adopsjonsloven av 2. april 1917 § 21 første ledd. Bestemmelsen lyder slik:

«Adoptivforholdet kan på begjæring oppheves av Kongen når adoptanten og adoptivbarnet er enige om det. Er noen av partene gjort umyndig, skal tillike verjen gi sitt samtykke. Er barnet umyndig på grunn av alder, kan opphevelse ved overenskomst ikke finne sted.»

Utenom den situasjon som her er omtalt (ved enighet mellom adoptant og adoptivbarn), kan opphevelse bare skje i meget bestemte tilfeller - således hvis adoptivforeldrene er døde og det er ønskelig av hensyn til barnets tarv (§ 21 annet ledd) eller etter dom i henhold til § 22 første ledd:

«Adoptivbarn kan forlange adoptivforholdet opphevet ved dom hvis adoptivforeldrene gjør seg skyldige i grov forgåelse mot adoptivbarnet eller i grov forsømmelse av sine plikter mot det, eller det for øvrig er påkrevet av hensyn til adoptivbarnets tarv.»

I Deres sak er det verken krevd eller avsagt slik dom, og § 22 er derfor uten betydning. Det samme gjelder § 21 annet ledd.

For så vidt angår opphevelsesvedtakets rettsvirkninger, heter det i lovens § 27 annet ledd første punktum:

«I forhold til barnets egne slektninger medfører opphevelse av adoptivforholdet etter § 21 første ledd ingen endringer bortsett fra det som følger av navnelovgivningen.»

Med det nevnte unntak (vedrørende navn) utelukker regelen at adoptivbarnet i rettslig henseende får tilknytning til sin opprinnelige slekt.

Jeg er enig med Sosialdepartementet i at Deres krav om å få gjenopplivet rettsforholdet til den biologiske far ikke har støtte i adopsjonslovens regler.

Sosialdepartementet har imidlertid også trukket inn et annet regelsett, nemlig de generelle forvaltningsrettslige prinsipper om omgjøring nedfelt i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 35. Disse fastslår bl.a. at et forvaltningsvedtak kan omgjøres hvis det må anses ugyldig (§ 35 første ledd bokstav c). Dersom ugyldighet skal kunne gjøres gjeldende så vidt lang tid etterpå, må det etter min mening kunne påvises helt utvetydige mangler ved det opprinnelige vedtak. Ut fra de opplysninger som er fremlagt i saken, er jeg enig med departementet i at det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for å fastslå at adopsjonsbevillingen av 14. september 1955 var ugyldig. Det sentrale i den sammenheng må være at den biologiske far hadde gitt et ubetinget samtykke til adopsjonen og at De bodde sammen med Deres mor og hennes ektefelle. Noe grunnlag for å tvile på at adopsjonen i denne situasjonen ble ansett for å være til barnets tarv, foreligger ikke. Spørsmålet om hvorvidt den biologiske fars økonomiske stilling var mer eller mindre god, måtte iallfall ha mindre betydning ved denne vurdering. Med sikte på spørsmålet om adoptivfarens forutsetninger ved adopsjonen, viser jeg ellers til departementets uttalelse om at det 30 år etterpå «vil være nærmest umulig å få dokumentert at partene ville ha handlet annerledes dersom de hadde vært kjent med de faktiske forhold». At adoptivfarens erklæring 10. august 1985 ikke er ansett avgjørende, må etter min mening godtas. Jeg kan heller ikke se at departementet kan kritiseres for ikke å ha igangsatt nærmere undersøkelser om de faktiske omstendigheter i 1955.»

26.

Fosterhjemsgodtgjøring (Sak 1429/84)

Avtale mellom barnevernsnemnd og fosterforeldre, jfr. barnevernsloven av 17. juli 1953 § 24. Etter avtalen trådte fosterhjemforholdet i kraft fra 9. oktober 1981, og fosterforeldrene skulle ha utbetalt godtgjøring «etter Norske Kommuners Sentralforbunds satser fra og med samme dato». - Spørsmål om fosterforeldrene kunne kreve satsene justert

i henhold til Sentralforbundets veiledende satser til enhver tid.

Barnevernsnemnda vedtok å inngå fosterhjemsavtale med ekteparet A vedrørende to barn, med virkning fra 9. oktober 1981. Et punkt i nemndas vedtak lød:

«Fosterhjemsgodtgjøring utbetales etter Norske Kommuners Sentralforbunds satser fra og med samme dato.»

Senere oppsto tvist om hvilke satser som skulle gjelde for 1983. Kommunen vedtok å regulere satsene med virkning fra 1. august 1983, mens Norske Kommuners Sentralforbunds veiledende satser forutsatte regulering allerede fra 1. januar. Etter det opplyste utgjorde dette for ektefellene A en differanse på ca. kr.20.000,-. Gjennom advokat tok de saken opp med kommunen og hevdet at barnevernsnemndas vedtak fra 1981 bandt kommunen til å følge gjeldende veiledende satser til enhver tid.

Kommunen svarte at barnevernsnemndas vedtak ikke sa noe direkte om regulering i samsvar med Sentralforbundets justering av satsene. Tatt på ordet innebar vedtaket fra 1981 - ifølge kommunen - at satsene på vedtakstidspunktet fortsatt gjaldt for forholdet. Kommunens praksis i slike saker var likevel å følge Sentralforbundets satser, men fra et senere tidspunkt på året.

Advokaten rettet fornyet henvendelse til kommunen, og viste til en uttalelse fra ombudsmannen i en lignende sak fra 1980 (ikke referert i tidligere årsmelding). Ombudsmannen fant der, ut fra en konkret vurdering av avtale og vedtak, at fosterforeldrene hadde krav på at Sentralforbundets satser til enhver tid skulle følges.

Kommunen svarte advokaten:

«I ombudsmannens bemerkninger er det gitt uttrykk for at det bør legges betydelig vekt på hvordan medlemmene av sosialstyret og klagerne har oppfattet vedtaket.

I nærværende sak synes det ikke å være særlig tvil om hvordan oppfatningen er hos barnevernsnemndas medlemmer. Vedtaket ble truffet på et tidspunkt hvor fosterhjemsgodtgjøringen for det året allerede var regulert i samsvar med Sentralforbundets satser. Barnevernsnemnda er imidlertid fra tidligere kjent med at reguleringen ikke ble foretatt 1.1. men senere på året, da ved et spesielt vedtak. Det er som jeg tidligere har anført, lang og sikker praksis for gjennomføringen av den reguleringen som foretas av godtgjøringen. Dette er en vesentlig forskjell i forhold til ombudsmannens sak.

Det synes heller ikke å være særlig tvil om hvordan A har oppfattet vedtaket. Jeg viser i den forbindelse blant annet til at han har akseptert at reguleringen for 1982 først skjer fra 1. april samme år.»

Advokaten tok saken opp med ombudsmannen. Etter å ha innhentet saksdokumentene skrev jeg til kommunen:

«Det er fosterhjemsavtalen av 1981 som regulerer forholdet mellom partene. Vedtaket sier intet uttrykkelig om at godtgjøringen skal undergis regulering. I og med at det refereres til Norske Kommuners Sentralforbunds satser - som er gjenstand for regelmessig regulering - kan det imidlertid spørres om ikke dette må innebære at Sentralforbundets satser til enhver tid skulle følges. Ektefellene A synes i hvert fall å ha oppfattet vedtaket på denne måte. Rett nok har kommunen søkt å imøtegå dette ved bl.a. å vise til at klagerne aksepterte at reguleringen av satsene i 1982 ble gjennomført tre måneder etter Sentralforbundets anvisning, men ifølge klagen hit skyldtes det at nevnte forsinkelse var av mindre betydning. Det bes om eventuelle kommentarer til dette og opplyst hva kommunen for øvrig bygger på når en har uttalt seg om ektefellenes forståelse av vedtaket.»

Jeg ba ellers opplyst om saken hadde vært forelagt barnevernsnemnda til uttalelse, og om den formulering som var nyttet i avtalen med ektefellene A også var brukt i andre saker av samme art.

Kommunen v/sosialsjefen svarte 8. mai 1985:

«Ekteparet A er gjennom såvel skriftlige vedtak som gjennom verbal kontakt med sosialadministrasjonens personell gjentatte ganger gjort kjent med kommunens praksis på dette området. Det kan ikke råde noen tvil om hva som har vært vedtakets intensjon og A's forståelse av dette.

Saken har vært fortløpende diskutert og behandlet i barnevernsnemnda. Som kjent har det i nærværende sak vært flere klager. I tillegg kommer den fortløpende forvaltningsmessige oppfølging. Nemnda er fortløpende orientert og har fulgt opp saken på vanlig måte, såvel generelt som når det gjelder den foreliggende klage.

Den formulering som er benyttet i vedtaket av 1981 har også vært benyttet i andre saker av samme art. Det er pr. dato ingen andre som har funnet grunn til å betvile formuleringens intensjon idet det ikke framstår som om fosterhjemsgodtgjøring utbetales etter Norske kommuners sentralforbunds satser til enhver tid. Den mest vanlige formulering, etter at A påklaget sin ordning, har vært «--- de til enhver tid gjeldende satser for fosterhjemsgodtgjøring i kommunen».

Fra vår side er det nå et ønske om at den foreliggende sak finner sin løsning. Det anses som svært arbeidskrevende og belastende for en allerede overbelastet sosialadministrasjon å til stadighet stilles overfor klager av denne art. Blant annet av denne grunn vedtok Formannskapet i sitt møte den 26.03.85 følgende:

«Med virkning fra 1. januar 1985 og inn- til videre følger kommunen Norske kom-

muners sentralforbunds til enhver tid gjeldende satser for fosterhjemsgodtgjørelse.»

Ordningen er allerede gjort gjeldende også overfor klageren.»

Da kommunen nå ville følge Sentralforbundets satser, fant jeg - i forståelse med klageren - å kunne avslutte saken som ordnet.

27.

Navnesak - Kinnes/Kines
(Sak 355/85)

Slektsnavnet Kines hører ikke til de mer vanlige. Varianten Kinnes skal derimot ikke være i bruk. Under henvisning til faren for forveksling av slo Justisdepartementet søknad om bevilning til å bruke Kinnes som slektsnavn. Departementet viste til § 7 annet og tredje ledd i navneloven av 29. mai 1964. - Klage til ombudsmannen førte ikke frem.

I avslaget opplyste Justisdepartementet at søkeren (A) bare ville få bevilning om han la frem samtykke til navnebytte fra samtlige bærere av navnet Kines i de forskjellige skrivemåter her i landet. Dette klarte ikke A, og han klaget derfor til ombudsmannen. Etter hans oppfatning var det ikke fare for forveksling. Han viste til forskjellene både i uttale og stavemåte.

I avsluttende brev til klager 24. juni 1984 uttalte jeg:

«Departementet bygger sin avgjørelse på bestemmelsene i navnelovens § 7 annet og tredje ledd:

«Vert det søkt om eit namn som ikkje høyrer til dei meir vanlege, kan løyve berre gjevast med samtykke frå dei som alt har namnet til slektsnamn. For barn under 18 år vert samtykke gjeve av den eller dei som har foreldreansvaret.

For same navnet vert det rekna etter desse føresegnene når eit namn er så likt eit anna i uttale eller skrivemåte at dei lett kan blandast saman. Er eit namn samansett av to eller fleire ord, skal kvart ord reknast for eit særskilt namn.»

Spørsmålet er således om Kinnes er så likt Kines i uttale eller skrivemåte at de to navn lett kan blandes sammen.

Det er på det rene at navnene Kinnes og Kines staves forskjellig og at det er fullt mulig å se forskjell på dobbel og enkel konsonant. Forutsetningen for bestemmelsen i navnelovens § 7 tredje ledd er imidlertid at det er en forskjell i skrivemåten. I motsatt fall ville det uten videre vært tale om samme

navn. Den eneste forskjell på skrivemåten for de to navn er nettopp dobbeltkonsonanten i Kinnes. Denne forskjell er så vidt liten at det etter min mening avgjort foreligger fare for forveksling. Fra departementets tidligere praksis nevner jeg til sammenligning at *Egers* er avslått av hensyn til *Eggers*.

Med hensyn til uttalen legger jeg til grunn at både Kines og Kinnes vil kunne uttales med såvel skarp k som med en kj-lyd. Begge navn har to stavelser og vil normalt ha trykket på første stavelse. Jeg må følgelig konstatere at en også i denne henseende står overfor to navn med sterke likhetstrekk og nærliggende forvekslingsfare. At navnene eventuelt kan uttales på andre måter, kan ikke være avgjørende.

Etter dette har jeg ikke grunnlag for innvending mot departementets standpunkt.»

28.

Den enkeltes rett til opplysning om eget
fødselstidspunkt
(Sak 650/85)

En 40-årig kvinne, A, henvendte seg til helsekontoret i kommunen for å få opplyst eget fødselstidspunkt (klokkeslett for fødselen). Helsekontoret av slo begjæringen. Opplysningene kunne nok frembringes gjennom undersøkelser i fødselsmeldingsarkivet, men man fant ikke tilstrekkelig grunn til å belaste kontoret med dette arbeid. - Forholdet til innsynsreglene i legeloven av 13. juni 1980 nr. 42 § 46 (pasientjournaler) og offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69.

I helsekontorets avslagsbrev til A ble vist til en uttalelse som Helsedirektoratet hadde gitt i en annen, tilsvarende sak:

«Fødselsmeldinger utgjør en del av pasientens journal, jfr. § 18 i forskrift om leges og helseinstitusjons journal for pasient, og oppbevaringstiden følger således av de regler som gjelder for oppbevaring av journaler.

Ettersom § 21 i nevnte forskrift ennå ikke er trådt i kraft, jfr. § 25, må bestemmelsen om oppbevaringstid i Kronprinsregentens resolusjon av 1. juni 1928 legges til grunn. I henhold til § 3 i nevnte resolusjon, skal journaler oppbevares i minst 10 år etter en pasients død.

For øvrig har som kjent en pasient i utgangspunktet rett til innsyn i egen sykejournal, jfr. legelovens § 46.

Det kan imidlertid tenkes tilfeller hvor det vil være anledning til å avslå anmodning om innsyn i journal mange år etter at optegnelser er gjort, selv om ingen av de begrensninger som er nevnt i legeloven § 46, 1. ledd foreligger. Alt etter omstendighetene vil man for eksempel kunne legge vekt på om den nødvendige bistand av praktiske grunner anses vanskelig å få gjennomført.

Helsedirektoratet har forståelse for helserådets betenkeligheter når det gjelder å belaste kontorpersoneell med å frembringe gamle journaler for personer som ønsker å få oppgitt sitt nøyaktige fødselstidspunkt for å studere horoskop. Dette er på siden av det egentlige formål med omhandlede lovbestemmelse. Vi er således tilbøyelige til å mene at slike anmodninger går utover det en pasient bør kunne kreve i medhold av legeloven § 46.»

Helsekontoret tilføyde:

«Kommuneoverlegen har i Deres tilfelle ikke fått opplyst årsaken til at De ønsker disse opplysningene, og dersom det er vektige grunner til at De ønsker oppgitt fødselstidspunkt så vil man selvsagt kunne komme tilbake til saken.»

A klaget 23. mai 1985 til ombudsmannen. Hun fant kommunens standpunkt vrangvillig. Hvis det virkelig kostet kontoret mye arbeid å finne frem slike fødselsmeldinger, måtte iallfall det tyde på dårlig orden i arkivsystemene, skrev hun. For øvrig oppga hun ikke hvorfor hun ønsket opplysning om fødselstidspunktet, idet hun mente at dette ikke angikk myndighetene.

Jeg fant det riktig å be Helsedirektoratet se nærmere på saken i første omgang, jfr. prinsippet om at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende og at vanlige administrative klagemuligheter bør benyttes før ombudsmannen tar stilling i en sak. I oversendelsesbrev 24. juni 1985 til direktoratet bemerket jeg om forholdet til legelovens § 46:

«Jeg har for min del vanskelig for å se at det er korrekt å betrakte opplysninger om tidspunktet for fødselen som en del av journalen. Dette synes for det første å forutsette at også et nyfødt, friskt barn, skulle bli å betrakte som «pasient». Men for øvrig vil - så vidt jeg forstår - opplysninger om fødselstidspunktet fremgå av *fødselsmeldingen*, slik at innsynsretten må følge de rettsregler som gjelder for innholdet i slike meldinger. Om det for så vidt er gitt egne regler eller foreligger etablert praksis, kjenner jeg ikke til.»

Jeg fortsatte:

«I den grad man her skulle falle tilbake på offentlighetsloven, viser jeg til denne lovs § 13, som fastsetter at loven ikke får anvendelse på dokumenter som er innkommet til eller lagt frem for en offentlig myndighet før lovens ikrafttredelse, det vil si 1. juni 1971.»

Helsedirektoratet tok saken til behandling og konkluderte i brev 12. november 1985 direkte til A med at » --- man antar at De neppe kan kreve at helsekontoret iverkset-

ter undersøkelser med sikte på å fremskaffe opplysninger om Deres fødselstidspunkt».

Direktoratet fremholdt at legeloven ikke kunne påberopes, og fortsatte:

«I Deres brev av 8. mars 1985 påberoper De lov om offentlighet i forvaltningen til støtte for Deres krav. Som det fremgår av ombudsmannens brev av 24. juni, er det bestemt at offentlighetsloven ikke skal ha tilbakevirkende kraft. Loven trådte i kraft 1. juli 1971, og gjelder med andre ord ikke i Deres tilfelle, da fødselsmeldingen ble mottatt hos helserådet mange år tidligere. Helsedirektoratet kan heller ikke se at det skulle finnes ulovfestede regler om offentlighet som kan gi Dem medhold i Deres krav.

Helsedirektoratet har vurdert om det kan finnes regler i andre lover som kan gi Dem medhold i Deres krav. Aktuelle lover er bl.a. lov nr. 48/1978 om personregistre m.m., samt lov nr. 66/1982 om helsetjenesten i kommunene. Man har imidlertid ikke funnet regler som antas å kunne få anvendelse. Noen etablert praksis på området kan direktoratet heller ikke finne holdepunkter for.

Det er et alminnelig syn at offentlige organer bør strekke seg langt for å imøtekomme publikums ønsker om opplysninger og bistand, også i de tilfelle publikum ikke kan kreve slik hjelp. Det er imidlertid opp til det enkelte organ å trekke grensene her.»

A gjorde etter dette ikke noen ny henvendelse til ombudsmannen, og jeg fant ikke grunnlag for å forfølge saken på eget tiltak.

29.

Bostedsregistreringssted for reindriftssamer (Sak 1337/84)

En samefamilie, registrert som bosatt i en kystkommune, ønsket i stedet å være registrert i innlandskommune, der reindriftssamer normalt er bostedsregistrert. - Uttalt at ettersom familien hadde brutt reindriftssamenes vanlige bosettingsmønster, måtte folkeregistermyndighetenes avgjørelse aksepteres, jfr. folkeregisterforskriftene av 26. november 1979 § 2 nr. 3. Ombudsmannen uttalte seg også generelt om registreringspraksis overfor reindriftssamer.

Sentralkontoret for folkeregistrering vedtok 25. juli 1984 å stadfeste folkeregisterets tidligere avgjørelse om å registrere familien A som bosatt i kystkommunen X i Finnmark. Sentralkontoret la følgende faktum til grunn:

«Familien A er reindriftssamer, og har av den grunn som regel bodd ca. 4 vintermåneder i innlandskommunen Y og resten av året i 4 kystkommuner, herunder X. Familiens yngste barn ble i 1983 innskrevet ved en sko-

le i X kommune for skoleåret 1983/84. Fru A har fått et timelærervikariat ved samme skole fra 4. januar til 31. mars 1984. Dette medfører nødvendigvis at fru A og hennes yngste datter kommer til å ha sin overveien- de døgnhvile i X i perioden august 1983 - juni 1984.

Herr A har i samme halvår og fram til 15. november 1983, oppholdt seg i de nevnte kystkommunene, mellom 15. november - 8. desember 1983 både i X og i innlandskommunen Y og etter dette tidspunkt (antakelig frem til april 1984) i Y.»

Det ble gitt slik begrunnelse for vedtaket:

«Saken må avgjøres på bakgrunn av folke- registerlovens forskrifter § 2 nr. 3, jfr. § 2 nr. 2 og sedvanerettslige prinsipper. § 2 nr. 3 1. ledd lyder slik: «Ektefeller som har felles hjem, regnes som bosatt i dette hjemmet selv om en av eller begge ektefellene tar sin overveien- de døgnhvile andre steder.» Og § 2 nr. 2 lyder: «Personer som tar sin døgnhvile skiftvis på to eller flere steder, regnes som bosatt der de etter en samlet vurdering av de omstendigheter som foreligger, må sies for det meste å ha sitt faste tilholdssted.» Når det gjelder spørsmålet om ektefellene har felles hjem må man kunne slå fast, ut i fra de opplysninger som foreligger, at ektefellene har felles hjem, da det ikke kan sies at de til stadighet lever adskilt.

Siden folkeregistrene ble opprettet i 1946 har reindriftssamene i Finnmark blitt registrert som bosatt i vinterkommunen i inn- landet. Dette er en tungtveiende sedvane- rett som for såvidt er i tråd med folkeregistre- ringslovens forskrifter, § 2 nr. 4, d.v.s. at per- soner som p.g.a. sitt yrke ikke kan ta sin døgnhvile noe bestemt sted, regnes som bo- satt der de har sin familie eller der de av and- re grunner må sies å ha sin bostedsmessige tilknytning. Y og Z har således vært kommu- nene hvor reindriftssamene gjennom tidene har hatt sin største døgnhvile i løpet av et år.

Familien A har, ved sin bosetting i X kom- mune på bort i mot ett års varighet, brutt reindriftssamenes vanlige bosettingsmøn- ster i området. Familiens datter har i denne sammenheng blitt tatt opp ved skole i X kommune for skoleåret 1983/84. Fru A har samtidig hatt et timelærervikariat ved sko- len fra 4. jan. - 31. mars 1984. Skolesjefen har opplyst at datteren også for skoleåret 1984/85 vil være elev ved samme skole. Sen- tralkontoret har derfor kommet til at sedva- neretten her må vike for reglene i folkeregis- terforskriftenes § 2 nr. 3, jfr. § 2 nr. 2.»

Folkeregisterforskriftene er fastsatt 26. no- vember 1979 av Statistisk sentralbyrå med hjemmel i kgl. res. av 16. januar 1970, gitt i medhold av lov samme dato om folkeregis- trering.

Fru A brakte saken inn for ombudsman- nen, idet hun reiste innvendinger mot Sen- tralkontorets opplysninger om hva som er reindriftssamenes vanlige bosettingsmøn- ster. - Jeg forela klagen for Sentralkontoret, og ba om en kort redegjørelse for hva som oppfattes som «vanlig bosettingsmønster»,

og hvordan registreringspraksis er i slike sa- ker. Videre ba jeg om å få opplyst om rein- driftssamenes situasjon hadde vært vurdert spesielt ved utarbeidelsen av regelverket om folkeregistrering, eventuelt om registre- ringsspørsmål hadde vært oppe i offentlige utredninger om samerettsspørsmål mer ge- nerelt.

Sentralkontoret svarte:

«I Sentralkontorets brev av 25. juni 1984 skriver vi at Y og Z har vært kommuner hvor reindriftssamene gjennom tidene har hatt sin største døgnhvile i løpet av et år. Dette begrunnes med at reindriftssamene i som- merhalvåret, dvs. ca. 7-8 måneder, følger reinflokkene sine i kystområder innenfor fle- re kystkommuner. Av dette bosettingsmøn- steret følger at reindriftssamenes opphold i *hver enkelt kystkommune* sjelden eller aldri vil bli av så lang varighet som oppholdet i innlandskommunen, enten Y eller Z. Det er altså varigheten av oppholdet i hver enkelt kystkommune som må vurderes mot varig- heten av oppholdet i vinterkommunen, ikke oppholdet i kystområdet totalt.

Når det gjelder hva Sentralkontoret opp- fatter som «reindriftssamenes vanlige boset- tingsmønster», så ligger det nettopp i dette at samene i vinterhalvåret oppholder seg i innlandskommunen, og i sommerhalvåret trekker ut mot kysten og følger reinen der den befinner seg.

Registreringspraksis er at reindriftssame- ne blir registrert i innlandskommunene Y og Z. Dette fordi de normalt har mer døgnhvile der enn i hver enkelt kystkommune. Sen- tralkontoret har ikke kjennskap til at det for andre familier er reist spørsmål om å gjøre unntak fra sedvaneretten. Vi vil imidlertid her få peke på at den «sedvanen» som gjel- der for reindriftssamer ikke kan ha noen re- levans i denne saken da den er avgjort på det grunnlag at fru A og datteren for tiden ikke kan regnes som reindriftssamer i folke- registreringsmessig forstand. Dette fordi de har brutt reindriftssamenes vanlige boset- tingsmønster. Vi viser her til det som er an- ført i vårt brev av 25. juni 1984. Som et ytter- ligere moment i saken vil vi få tilføye at van- lig praksis både i Y og Z kommune er at barn i skolepliktig alder bor på internat i inn- landskommunen den delen av skoleåret som foreldrene oppholder seg i kystkommunene.

Under forarbeidet til de någjeldende folke- registerforskrifter ble det vurdert å ha egne regler for bostedsregistrering av reindriftssa- mer eller flyttsamer. Grunnen til at en slik regel ikke ble tatt med skyldtes at man ikke følte noe behov for det. Det hadde til da ikke vært oppe noen klagesaker som gjaldt re- gistrering av reindriftssamer. Man antok vi- dere at eventuelle saker ville bli løst innen- for folkeregisterforskriftenes § 2 nr. 2 som i praksis fører til registrering i en innlands- kommune (vinterkommune). I ettertid kan man kanskje si at det hadde vært behov for en presisering av begrepet reindriftssame. De vi under forarbeidet til någjeldende § 2 hadde i tankene var den definisjonen som er brukt i § 17, 1. setning i den svenske Folk- bokføringsforordning av 9. juni 1967:

«Den som tilhør den *nomadiserande* (vår understrekning) samebefolkningen

och icke är bosätt på viss fastighet anses bosätt på sitt hovudviste i samebyen.»

Sentralkontoret har ikke kjennskap til om bostedsregistrering av samer har vært oppe i offentlige utredninger om samerettsspørsmål.»

I avsluttende brev 3. april 1985 til klageren bemerket jeg:

«Folkeregistreringsforskriftene bestemmer i § 2 nr. 3 at ektefeller som har felles hjem, regnes som bosatt i dette hjemmet «selv om en av eller begge ektefellene tar sin overveiende døgnhvile andre steder». Det er uomtvistet at De og Deres ektefelle har «felles hjem». Spørsmålet er imidlertid hvor dette felles hjem ligger, idet De og Deres ektefelle - i likhet med andre reindriftssamer - har tilknytning til flere oppholdssteder.

Begrepet «felles hjem» er ikke nærmere utdypet i forskriftene. Sentralkontoret har imidlertid fremholdt at saken må avgjøres på bakgrunn av forskriftenes § 2 nr. 2 og sedvanerettslige prinsipper. Paragraf 2 nr. 2 bestemmer at personer som tar sin døgnhvile skiftevis på to eller flere steder, «regnes som bosatt der de etter en samlet vurdering av de omstendigheter som foreligger, må sies for det meste å ha sitt faste tilholdssted». Regelen tar nok først og fremst sikte på andre tilfeller enn ektefeller med felles hjem, men jeg kan vanskelig innvende noe mot at regelen gis tilsvarende anvendelse på slike situasjoner.

Sentralkontoret har videre opplyst at i henhold til registreringspraksis blir reindriftssamene registrert som bosatt i innlandskommunene Y og Z. Dette begrunnes særlig med at oppholdet i innlandskommunen normalt har lengre varighet enn oppholdet i den enkelte kystkommune (selv om oppholdet i kystkommunene til sammen har lengst varighet). Avgjørende blir etter dette om Deres situasjon avviker fra dette mønster.

De har vinterbolig i innlandskommunen Y, og «sekundærbolig» i X, men Sentralkontoret har likevel lagt til grunn at Deres familie har brutt reindriftssamenes vanlige bopettingsmønster ettersom oppholdet i sekundærboligen har vært mer langvarig enn for andre reindriftssamer. Dette har sammenheng med Deres datters skolegang i X og Deres arbeide samme sted. Ifølge folkeregistreringsmyndighetene har følgelig De og Deres datter oppholdt dere i X en stor del av den tid som andre reindriftssamer tar opphold i innlandskommuner. - Ut fra det som foreligger i saken, finner jeg ikke å kunne reise innvending mot Sentralkontorets avgjørelse.»

30.

Visumnektelse for pakistansk borger - krav til begrunnelsen
(Sak 248/84)

Myndighetene av slo søknad om visum etter § 24 i fremmedforskriftene av 20. mars 1957 for ung pakistaner. Søkeren (A) ønsket å besøke sin søster som bor her i landet. Begrunnelsen for avslaget var frykt for at A ikke ville forlate Norge ved visumtidens utløp. - Ombudsmannen kunne ikke se at det faktiske grunnlag for avslaget var tilstrekkelig sannsynliggjort, og ba departementet vurdere saken på ny. Ombudsmannen kom også med en del generelle merknader vedrørende behandlingen av visumsøknader, bl.a. betydningen av at hver søknad vurderes individuelt.

Pakistansk borger A - født i 1966 - søkte 8. august 1983 om 3 måneders visum til Norge. Som formål med besøket var oppgitt at han ønsket «to see real sister & others». Ved oversendelsen til Statens utlendingskontor ga visumkontoret i Islamabad slik uttalelse:

«Hensikten med besøket er å besøke sin søster og to fettere. Søsteren var tilbake i Pakistan for 1,5 år siden. Søkeren avsluttet 10 års skolegang for 2-3 mnd siden. Etter tilbakekomsten fra Norge vil han begynne å arbeide i sin fars forretning sammen med brødrene, faren har nylig dødd. Søsteren vil betale reisen. Statens utlendingskontor tør være kjent med at undertegnede i utgangspunktet mener man skal innvilge visum til nære slektninger som foreldre og søsken. I denne saken er jeg likevel i tvil, søkeren synes noe eldre enn han oppgir, han er ferdig med skolegang for 3 mnd siden, hans fremtid synes noe usikker, skal til London å besøke en fetter etter 3 mnd i Norge, søkeren synes noe tvilsom.»

Utlendingskontoret av slo søknaden 30. august 1983:

«Vi viser til ambassadens ekspedisjon av 8.8.1983, men kan ikke samtykke i besøksvisum for søkeren. Avgjørelsen er tatt på grunnlag av en samlet vurdering av søknaden, sammenholdt med hensynet til en effektiv håndheving av norske fremmedkontrollregler og bakgrunnen for visumplikten med Pakistan.»

Etter klage traff Justisdepartementet 6. desember 1983 slikt vedtak:

«Departementet finner ikke å kunne ta til følge klagen fra A over Statens utlendingskontor's avslag av 30 8 83 på hans søknad om visum til Norge.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger i saken anser en risikoen for at han ikke vil forlate landet ved visumtidens utløp for betydelig. En viser ellers til de hensyn som ligger til grunn for visumplikten med Pakistan.»

A's svoger, B, klaget til ombudsmannen over avslaget. B anførte at det ikke var grunnlag for å anta at A ikke ville forlate Norge ved visumtidens utløp.

På grunnlag av forespørsel herfra kom Jus-
tisindepartementet med slik uttalelse til klag-
gen:

«I medhold av fremmedlovens § 3, jfr. fremmedforskriftenes § 24, gjelder en generell visumplikt for alle land med mindre det er avtalt noe annet. Dette innebærer at vedkommende utlendingspass, ikke er gyldig for innreise med mindre det er påtegnet av norsk utenriksstasjon, enten i henhold til generell fullmakt eller etter samtykke fra Statens utlendingskontor, jfr. fremmedforskriftenes § 25 og inntil 3 måneder. Det er ikke i lov eller forskrifter fastsatt nærmere retningslinjer for hvem som skal gis besøksvisum. Det er således i utgangspunktet ingen begrensninger i myndighetenes adgang til å avslå slike søknader.

Hensynet bak reglene om visumplikt er flere. Gjeninnføringen av visumplikten med Pakistan var imidlertid et rent innvandringspolitisk virkemiddel. Det viste seg at det ikke var tilstrekkelig for å få kontroll over innvandringen fra Pakistan, at det gjennom Innvandringsstoppen ble innført materielle begrensninger i adgangen til å bosette seg i Norge for å ta seg arbeid. Det var nødvendig også rent faktisk å forhindre ankomst til landet gjennom visumplikten, som innebærer et forbud mot innreise uten forhåndsklarering. Man har på denne bakgrunn også funnet det nødvendig å føre en restriktiv visumpraksis. Dette gjøres fortsatt ut fra den erfaring at det skjer hyppig at pakistanske borgere som gis besøksvisum, ikke følger forutsetningene om å vende tilbake, men søker oppholdstillatelse på et annet grunnlag etter ankomst til Norge. Spesielt er man varsom med å gi visum til yngre menn, som ikke kan vise til god økonomi og sikker beskjeftigelse i hjemlandet.»

I brev til departementet 9. juli 1984 refererte jeg til begrunnelsen for avslaget i A's sak og bemerket:

«Uttalelsen fra visumkontoret i Islamabad av 8. august 1983 synes å ligge til grunn for det som sies om risikoen for at klageren ikke vil forlate landet. Det er imidlertid ikke lett å se at visumkontorets uttalelse kan gi tilstrekkelig grunnlag for antagelsen om en slik risiko. Heller ikke departementets generelle redegjørelse om hensynet bak visumplikten for pakistanske borgere, og om praksis på området, kan gi sikre holdepunkter for vurderingen av søkerens situasjon. At man er «varsom med å gi visum til yngre menn, som ikke kan vise til god økonomi og sikker beskjeftigelse i hjemlandet», kan ikke redusere kravet til individuell prøving og begrunnelse, jfr. ombudsmannens sak 303/80, inn tatt i ombudsmannens årsmelding for 1981 s. 145-147. - Jeg må etter dette be departementet om en nærmere utdypning av den begrunnelse som er gitt for vedtaket 6. desember 1983.»

Departementet svarte 26. september 1984:

«Ved avgjørelsen av søknaden om turistvisum er det et hovedhensyn at man ikke vil gi visum til søkere som ikke vil forlate landet igjen i samsvar med forutsetningene.

Som tidligere nevnt inneholder lov eller forskrifter ingen forutsetninger om at søknader om visum bør innvilges. Forvaltningsmyndighetene står fritt til å avslå slike søknader. Dette blir gjort hvis søkeren vurderes å tilhøre en kategori hvor muligheten for at søkeren er en potensiell innvandrer er forholdsvist nærliggende.

Det kreves ingen overvekt av sannsynlighet. I utgangspunktet regnes alle pakistanske menn som ikke har et klart forretningsmessig ærend i Norge eller annen tilknytning til riket å tilhøre denne kategori. Man vil imidlertid søke å vurdere nærmere hvor stor risikoen er, og her vil søkerens økonomi, om han er i fast arbeid eller under utdanning, om han er gift og eventuelt har andre bånd til hjemlandet, være av betydning. Visumattacheens anbefaling vil også ha en viss selvstendig betydning, da han har tatt direkte kontakt med søkeren og har til oppgave å bistå vedtaksmyndigheten ved deres vurdering. Man vil også vurdere søkerens interesser i å besøke Norge. Jo sterkere interesser han har i dette, jo større risiko er man villig til å ta ved å innvilge visum.

Det er i nærværende sak foretatt en individuell vurdering etter disse forutsetninger og vurderingen har fått det utfall at søknaden ble avslått.

Man tillater seg for øvrig å vise til ombudsmannens uttalelse av 11.6.1980 (jnr 303/80) som gjelder en lignende sak.»

I brev 1. november 1984 opplyste B at A er ugift, og at han «har penger og er sjef i butikk, som han eier sammen med to brødre». På forespørsel herfra uttalte departementet at disse opplysninger ikke ga grunn til noen annen vurdering av saken.

Jeg fant likevel å måtte forelegge saken nok en gang for departementet:

«Som tidligere uttalt bl.a. i brevet herfra 9. juli 1984 må det kreves at begrunnelsen for avslag i en visumsak viser at det er foretatt en individuell prøving. Av § 25 annet ledd i forvaltningsloven av 10. februar 1967 følger også at begrunnelsen kort må angi «de faktiske forhold» vedtaket bygger på. I departementets vedtak 6. desember 1983 var risikoen for at A ikke ville forlate landet forankret i «de opplysninger som foreligger i saken» uten at disse var nærmere beskrevet. Denne begrunnelse var etter mitt syn ikke fyldestgjørende, jfr. brevet 9. juli 1984.

Heller ikke senere har imidlertid departementet, så vidt jeg kan se, fått frem hvilke konkrete og individuelle forhold i A's sak som ligger til grunn for avslaget. Riktignok har departementet i brevet 26. september 1984 listet opp en del momenter som det generelt legges vekt på ved vurderingen av visumsøknader fra pakistanske menn, og departementet har videre hevdet at det er «foretatt en individuell vurdering etter disse

forutsetninger». Det er likevel ikke uttrykkelig redegjort for hvordan momentene konkret er vurdert og anvendt i A's tilfelle - enkeltvis og samlet. Således gjenspeiler begrunnelsen som er gitt ikke den «individuelle vurdering» som skal være foretatt. Jeg må derfor igjen be om at departementet konkretiserer nærmere begrunnelsen for sitt avslag.

Jeg vil ellers knytte noen kommentarer til departementets henvisning 26. september 1984 til ombudsmannens sak 303/80, inntatt i årsmeldingen for 1981 s. 145-47. Den samme saken viste jeg til i mitt brev 9. juli 1984, og da som eksempel på «kravet til individuell prøving og begrunnelse». Blant annet på s. 147 annen spalte uttales helt klart at et slikt krav må stilles. At det i uttalelsen ikke reises innvending mot at «generelle erfaringer og indikasjoner» står sentralt i vurderingen, innebærer bare en aksept av at også slike forhold er saklige, dvs. at de kan trekkes inn. Det betyr imidlertid ikke at slike momenter *alene* er tilstrekkelig begrunnelse for et avslag.

I saken fra 1981 kom for øvrig kravet til begrunnelse ikke på spissen, idet ombudsmannen konstaterte at det *var* foretatt en konkret vurdering, jfr. de uriktige opplysninger om fødselsdato.»

Departementet fremholdt 17. september 1985:

«De viktigste generelle hensyn fremmedmyndighetene skal ivareta ved avgjørelse av søknad om norsk visum er som tidligere nevnt bl.a. utenrikspolitiske, sikkerhetsmessige og innvandringspolitiske hensyn. Det avgjøres årlig et meget betydelig antall visumsøknader. Vedtakenes art og antall gjør således at begrunnelsene lett får et standardmessig preg.

Selv om praksis i andre nordiske land ikke uten videre er anvendelig på norske forhold, finner man det riktig til sammenligning å nevne at det både i Statens invandrarverk i Sverige og Tilsynet med Utlændinge i Danmark benyttes standard avslag. I Sverige er slike vedtak også unntatt fra begrunnelsesplikt.

Søknader om visum vil således i utgangspunktet ikke innvilges med mindre søker selv sannsynliggjør at han vil forlate landet etter visumtidens utløp i samsvar med forutsetningene. Ved vurderingen av sannsynligheten for at søker f.eks. har til hensikt å søke fast opphold her i landet, vil man - foruten de generelle erfaringer og indikasjoner med søkere fra vedkommende land/gruppe - i hovedsak bygge på de faktiske opplysninger søker selv har gitt med hensyn til alder, økonomi, generell tilknytning til hjemlandet m.v.

Normalt kan det ikke oppstilles noe krav om at forvaltningsorganet skal redegjøre for bevisvurderingene i sin begrunnelse (jfr. også Eckhoff, Forvaltningsrett 2. utgave, s. 501).

På bakgrunn av det store antall visumsøknader er det videre noe begrenset hvor utførlige begrunnelsene kan være. Faktum i slike saker er gjerne sparsommelig, og som regel vil man måtte vurdere saken ut fra søkers egne opplysninger om de faktiske forhold,

jfr. også forvaltningslovens § 25, 2. ledd. Departementet vil imidlertid bestrebe seg på i større grad å henvise til de konkrete momenter det er lagt vekt på ved søknaden, samtidig som man angir det hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnet.

Forsåvidt gjelder A var han ved første gangs avgjørelse av søknad om visum 17 år gammel, han var ugift og det forelå uklarhet med hensyn til hans beskjeftigelse i Pakistan. Hans tilknytning til hjemlandet syntes på denne bakgrunn svak. På bakgrunn av de generelle erfaringer en hadde med søkere av A's kategori og fra hans hjemland, samt at søker ikke hadde dokumentert noen sterk tilknytning til hjemlandet, antok en at muligheten for at han ville søke opphold her i landet etter visumtidens utløp, var betydelig. Hensynet til en effektiv håndhevelse av norsk fremmedpolitikk, i dette tilfellet hensynet til å forebygge at turistbesøk nyttes til omgåelse av innvandringsstoppen, talte altså mot innvilgelse av søknaden.

At A's hensikt med visumsøknaden var å besøke slektninger i Norge, ble også vurdert, men en fant ikke å kunne gi dette hensyn avgjørende vekt i det aktuelle tilfellet.

Senere er det blitt opplyst at søker skal være medeier i en forretning. Denne opplysningen er ikke nærmere dokumentert. Dette er forøvrig bare et moment i den brede skjønnsmessige vurdering som nødvendigvis må foretas i slike saker, og det har heller ikke vært praktisk mulig for Visumkontoret i Islamabad å få verifisert forholdet. En kan derfor ikke se at søker i tilstrekkelig grad har dokumentert at hans tilknytning til hjemlandet er så sterk at det er overveiende sannsynlig at returforutsetningen vil bli overholdt.»

I avsluttende brev 25. november 1985 til Justisdepartementet uttalte jeg:

«Med mindre noe annet uttrykkelig er fastsatt eller forutsatt, plikter forvaltningen å vurdere hver sak individuelt. Som jeg flere ganger har påpekt, må også begrunnelsen for et vedtak gjenspeile at slik individuell vurdering faktisk er foretatt. For øvrig følger det av forvaltningslovens § 25 annet ledd at begrunnelsen også kort må angi «de faktiske forhold» vedtaket bygger på. Med hensyn til selve skjønnsutøvelsen, bør nevnes de hovedhensyn som har vært avgjørende, jfr. § 25 tredje ledd. Meningen med begrunnelsen er at riktigheten av resultatet skal sannsynliggjøres.

Jeg er enig med departementet i at de nærmere krav til begrunnelsens innhold må avhenge noe av vedtakenes «art og antall». De gjengitte krav er imidlertid minimumsvilkår, som må oppfylles uavhengig av de nevnte forhold. Dersom arbeidssituasjonen eller sakens art gjør det vanskelig å etterleve disse, må den adekvate løsning være å etablere uttrykkelig unntaksbestemmelse fra begrunnelsesplikten i visumsaker, jfr. opplysningene om situasjonen i Sverige og Dan-

mark. Jeg må legge til grunn at dette ikke er gjort og viser for så vidt bl.a. til s. 247 annen spalte tredje avsnitt i NOU 1983:47 om Ny fremmedlov.

Begrunnelsen for departementets avslag i nærværende sak var opprinnelig følgende:

«På bakgrunn av de opplysninger som foreligger i saken anser en risikoen for at han ikke vil forlate landet ved visumtidens utløp for betydelig. En viser ellers til de hensyn som ligger til grunn for visumplikten med Pakistan.»

Jeg går ut fra at departementets henvisning gjaldt de forhold som var trukket frem i visumkontorets påtegning. Men så vidt jeg forstår, har disse opplysninger og vurderinger ikke vært gjort kjent for søkeren eller hans svoger. Søkeren visste således bare at norske myndigheter mente det var fare for at han ville bli her i landet, og ikke hva denne vurderingen nærmere bestemt bygget på. Dermed manglet en avgjørende forutsetning for at søkeren ville ha reelle muligheter for å gjendrive departementets oppfatning. Uansett finner jeg det klart at henvisningen til «de opplysninger som foreligger i saken», ikke var tilstrekkelig angivelse av de fakta vedtaket bygget på. Den gitte begrunnelse må således kritiseres.

Senere har departementet - på generelt grunnlag - utdypet hvilke momenter som tillegges vekt ved vurderingen av visumsøknader fra Pakistan. I uttalelsen 17. september 1985 er videre opplyst hvilke konkrete omstendigheter som ligger til grunn for avslaget. Det er bl.a. vist til at A på tiden for søknadens avgjørelse var 17 år, ugift og at det forelå uklarhet med hensyn til beskjeftigelsen i hjemlandet. For så vidt er kravet til gjengivelse av fakta oppfylt.

Det neste spørsmål - som må sees adskilt fra det mer formelle spørsmål om begrunnelsens innhold - er videre om departementets konklusjon har tilstrekkelig forankring i de refererte faktiske opplysninger. Dette er primært et spørsmål om bevisvurdering. I denne forbindelse kan jeg si meg enig med departementet i at forvaltningen normalt ikke har plikt til å redegjøre nærmere for sin vektlegging av bevisene; her møter vi ganske enkelt spørsmålet om de anførte grunners overbevisende kraft.

Departementets avslag er basert på en antagelse om at søkeren ikke ville forlate landet etter utløpet av visumperioden. Jeg er ikke uenig i at begrunnet mistanke om en slik adferd fra søkerens side må aksepteres som et saklig og tungtveiende hensyn ved vurderingen av en visumsøknad. I denne saken kan det imidlertid etter min mening ik-

ke vises til konkrete holdepunkter for en slik slutning. Derimot foreligger et sett av forhold og momenter som i tidligere saker har vist seg å indikere et slikt resultat som departementet frykter. Prinsipielt sett er det klart betenkelig å avgjøre enkeltsaker hovedsaklig ut fra generelle erfaringer. På den annen side har jeg forståelse for at det i praksis vil være vanskelig å påvise nærliggende mulighet for omgåelse av innvandringsstoppen. Følgelig må «generelle erfaringer og indikasjoner» også kunne trekkes inn, jfr. tidligere henvisning til uttalelsen i ombudsmannssak 303/80. Om et avslag bare kan forankres i slike erfaringer, finner jeg særdeles tvilsomt. Det måtte i så fall begrenses til de tilfelle hvor nærmest alle «risikomomenter» foreligger. Med den nåværende ordning må departementets oppgave uansett være å finne frem til det mest sannsynlige resultat. Noe krav om at søker selv må «sannsynliggjøre» at de vil forlate landet igjen, jfr. departementets brev 17. september 1985, kan jeg vanskelig se det er grunnlag for. Hvordan tenker departementet seg at visum-søkere skal makte å oppfylle et slikt pålegg? Videre har forvaltningen en selvstendig plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jfr. forvaltningslovens § 17 første ledd. Som et ledd i behandlingen av denne sakstype er for øvrig etablert et eget visumkontor i Islamabad.

I den foreliggende sak er opplyst at søkeren nå er medeier i en forretning i Pakistan. Departementet har ikke bestridt dette, men viser til at opplysningen ikke er «dokumentert». I uttalelsen fra visumkontoret het det bl.a. at «søkeren synes noe eldre enn han oppgir ... (og) noe tvilsom». Departementet har ikke kommentert disse merknadene, som for øvrig ikke er søkt underbygget.

Jeg er etter dette kommet til at departementet fortsatt ikke i tilstrekkelig grad har sannsynliggjort at søkeren vil bli værende her i landet. Dersom departementet er innstilt på å opprettholde avslaget, må jeg derfor be om at søkerens faktiske situasjon søkes klarlagt nærmere, eventuelt ved foreleggelse for visumkontoret. I den forbindelse bør det søkes brakt på det rene om de foreliggende opplysninger fortsatt er dekkende, jfr. at saken etter hvert er blitt svært gammel. - Ombudsmannen vil gjerne bli holdt orientert om den videre utvikling.»

Jeg avsluttet mitt brev med å peke på at saken hadde avdekket problemer som burde trekkes inn ved det videre arbeid med ny fremmedlov.

Justisdepartementet ba 24. desember 1985

Statens utlendingskontor oversende saken til visumkontoret i Islamabad med sikte på å få opplyst om søknaden fremdeles er aktuell. Departementet ønsket videre en redegjørelse for søkerens nåværende sivile status, arbeid og inntektsforhold.

31.

Innreisestillatelse for familie til vietnamesiske barn
(Sak 12E/85)

Av et oppslag i pressen fremgikk at Statens utlendingskontor hadde avslått søknad om innreisestillatelse fra foreldre til tre vietnamesiske gutter som var kommet hit som båtflyktninger. To av guttene var 17 år. Den tredje var 16 år. Ombudsmannen tok opp saken med Justisdepartementet på generelt grunnlag og spurte bl.a. om det kunne være grunn til å føre en noe mer liberal praksis. - Departementet ga nye retningslinjer som innebærer at flyktningebarn under 18 år heretter som hovedregel kan oppnå gjenforening med foreldrene. Jeg uttalte at retningslinjene burde nedfelles skriftlig, eventuelt i rundskrivs form.

Jeg skrev 29. mars 1985 slik til Justisdepartementet:

«Av et oppslag 22. mars 1985 i Dagbladet fremgår at Statens utlendingskontor skal ha avslått søknad om innreisestillatelse fra foreldre til tre vietnamesiske gutter som har kommet til landet som båtflyktninger. Det opplyses i artikkelen at avslaget «enstemmig (ble) anket av Bærum barnevernsnemnd».

På grunn av sakens spesielle karakter vil jeg være takknemlig for å bli holdt underrettet om utfallet av vedtaket.»

I et senere brev til departementet pekte jeg på at § 42 femte ledd i fremmedforskriftene av 20. mars 1957 ikke direkte regulerer foreliggende spørsmål om familiegjenforening. Jeg fortsatte:

«Det vil ellers være av interesse å få klarlagt hvordan departementet ser på de mer generelle spørsmål, som saker av denne type reiser, spesielt kriteriene for innvilgelse/avslag. Så vidt jeg forstår, befinner det seg i Norge et ikke ubetydelig antall mindreårige vietnamesiske båtflyktninger som rimeligvis ønsker gjenforening med sin nærmeste familie. Er det etter departementets oppfatning forsvarlig og tilfredsstillende å vurdere slike søknader uten klare holdepunkter i formelle regler? Har departementet f.eks. vurdert å gi nærmere retningslinjer i form av rundskriv eller lignende? Kan det for øvrig være grunn til å føre en noe mer liberal praksis?»

Departementet svarte i første omgang at sakene hadde reist vanskelige spørsmål som

man nå ville vurdere grundig på generelt grunnlag. I brev 28. oktober 1985 kom så departementet tilbake til saken:

«Retningslinjene for slike saker har vært drøftet på bakgrunn av 15 - 20 enkeltsaker av denne kategori, som departementet har hatt til behandling. Det totale antall søkere har dreid seg om mer enn 100 personer som vil belaste bevilgningene for mottak av flyktninger. Man har kommet til at herboende flyktningebarn under 18 år som hovedregel bør få foreldrene sine hit dersom de søker om det. Slike tillatelser vil også måtte omfatte ugifte søsken under 20 år som bor sammen med foreldrene, derimot normalt ikke andre kategorier søsken.

Som utgangspunkt vil departementet legge alderen på det tidspunkt departementet treffer vedtak til grunn. Dersom saken har tatt vesentlig lengre tid enn normalt, vil det dog kunne gjøres unntak fra dette, slik at ikke sendrektighet i forvaltningen skal gå utover søkeren. Man vil forøvrig opplyse at det gjennomsnittlig har tatt 2 år fra norske myndigheter har gitt innreise/oppholdstillatelse til familien får reise fra Vietnam. En eventuell innvilgelse for en 18-åring betyr altså i praksis at man oppnår gjenforening ved fylte 20 år.

Departementet har nylig anvendt ovenstående retningslinjer i diverse enkelt-saker, herunder de sakene fra Bærum som De viser til i Deres brev av 29. mars 1985. Klagene ble der tatt til følge.

Departementet har ikke gitt ut rundskriv om de nye retningslinjene, men informert Statens utlendingskontor om innholdet av disse. Det er Statens utlendingskontor som treffer 1.-instans-vedtak i slike saker.»

Jeg tok denne redegjørelse til etterretning, men ga i brev 18. november 1985 uttrykk for at det vil være ønskelig at retningslinjene blir nedfelt skriftlig, eventuelt i rundskrivs form.

32.

Oppholdstillatelse - mindreårig utenlandsk ektefelle
(Sak 1151/85)

Nektelse av oppholdstillatelse i Norge for 16 ½ år gammel filippinsk kvinne, gift med norsk statsborger. Etter fast praksis innvilges ikke oppholdstillatelse for ektefeller under 17 ½ år. Stortinget har blitt orientert om denne praksis. - Klage til ombudsmannen førte ikke frem.

A er filippinsk borger født 3. mai 1969, og bosatt på Filippinene. Hun inngikk 16. januar 1985 ekteskap med norsk statsborger. Hennes søknad om oppholdstillatelse ble avslått 14. juni 1985 av Statens utlendingskontor. Begrunnelsen var at det etter fast praksis ikke innvilges oppholdstillatelse for

ektefeller under 17 ½ år. I fremmedforskriftene av 25. januar 1957 § 42 femte ledd, første punktum finnes følgende bestemmelse om familiegjenforening:

«Har forsørgeren fått oppholdstillatelse, bør oppholdstillatelse også gis til ektefelle og barn under 20 år forutsatt at forsørgeren har evne til å gi sin familie et sosialt forsvarlig underhold.»

A's advokat anførte i klage 19. juni 1985 til Justisdepartementet at fremmedloven ikke ga tilstrekkelig lovgrunnlag for «en såvidt inngripende praksis». Med referanse til stortingsmelding nr. 74 (1979-80) om Innvandre- re i Norge, fremholdt advokaten for øvrig:

«Dersom praksis utelukkende er fundert i en stortingsmelding, vil det bli hevdet at den rettskildemessige vekten er tilnærmet lik null. En stortingsmelding kommer fra regjeringen til Stortinget, og ikke omvendt.»

Departementets avslag 8. august 1985 var begrunnet slik:

«Det har vist seg nødvendig å sette en minstealder ved oppholdstillatelse på grunnlag av ekteskap idet man i stigende grad er blitt presentert for søknader om oppholdstillatelse på grunnlag av ekteskap hvor partene er svært unge, i noen tilfelle, hva man etter norsk oppfatning vil regne som rene barneekteskap. Det er i denne forbindelse lagt vekt på at de grunnleggende regler i vår ekteskapslovgivning er en så sentral del av norske kulturelle tradisjoner at utenlandsk inngåtte ekteskap som strider mot disse, helt eller delvis ikke kan tillegges rettsvirkninger i Norge selv om de er gyldig etter retten i det landet der de er inngått. Etter ekteskapslovens § 1 er 18 år (myndighetsalderen) satt som grense for inngåelse av ekteskap uten samtykke fra det offentlige. Etter den praksis fylkesmennene og Justisdepartementet følger som ekteskapsmyndighet, kreves det sterke grunner for at samtykke skal gis når vedkommende er under 17 ½ år. Det er alminnelig kjent at kvinner fra andre land med tradisjoner som plasserer kvinnen i en annen rolle enn den som gjelder i Norge, kan få meget store tilpasningsproblemer her. Av disse grunner og ut fra ordre public-hensyn kan ekteskap med mindreårige som hovedregel ikke gi grunnlag for oppholdstillatelse med mindre det er overveiende sannsynlig at det ville bli gitt samtykke til ekteskapsinngåelse i Norge etter den praksis som følges for norske borgere. Av praktiske grunner måtte man knytte dette til en aldersgrense, som ble satt til 17 ½ år.

Man ser det som vesentlig å ha en mest mulig ensartet praksis her, og kan ikke se at det i nærværende sak foreligger grunner til å gjøre unntak fra denne. For tiden er det derfor ikke grunnlag for å gi søkeren visum og oppholdstillatelse. Det skal forøvrig bemerkes at man ikke anser den etablerte praksis

for å være i strid med fremmedforskriftenes § 42, 5. ledd, som ikke er slik formulert at det foreligger et rettskrav på familiegjenforening. Det er videre anerkjent i forbindelse med familiegjenforeningsregler i folkerettslige tekster om innvandrings spørsmål at den enkelte stat vil kunne trekke slike grenser for familiegjenforening som rettsoppfatningen og kulturforholdene i den tilsier.»

Etter å ha innhentet sakens dokumenter, avsluttet jeg 30. september 1985 klagesaken for ombudsmannen med slik uttalelse til advokaten:

«Fremmedloven av 27. juli 1956 inneholder ikke nærmere regler eller kriterier for når oppholdstillatelse bør eller skal gis. Retningslinjer om dette er imidlertid nedfelt i fremmedforskriftenes kap. IV. De «Alminnelige vilkår» for oppholdstillatelse fremgår av forskriftenes § 42, og situasjonen for ektefeller til personer med oppholdstillatelse er omtalt i femte ledd. Det fremgår at disse under nærmere forutsetninger «bør» gis oppholdstillatelse. Regelen i § 42 femte ledd anvendes også overfor ektefeller til norske statsborgere.

Ombudsmannen har i en annen sammenheng lagt til grunn at ordet «bør» i denne bestemmelsen nærmest må oppfattes som et imperativ, altså som et «skal». Spørsmålet er om det her likevel må innfortolkes den begrensning at dette ikke uten videre gjelder i tilfelle der såkalte «ordre public»-hensyn taler mot innvilgelse. Jeg har kommet til at en slik begrensning må kunne oppstilles, og viser i det vesentlige for så vidt til den redegjørelse og begrunnelse for praksis som departementet har gitt vedrørende mindreårige ektefeller. Et sentralt poeng for meg i denne forbindelse er at nektelsen tross alt er tidsbegrenset. Selve skillet ved 17 ½ år finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på. Departementets praksis samsvarer for øvrig med det som er uttalt om spørsmålet på side 42-43 i omtalte stortingsmelding. Selv om De har rett i at dette er en melding fra Regjeringen til Stortinget, er i hvert fall Stortinget dermed underrettet om den praksis som følges. Etter det jeg kjenner til har det fra Stortingets side ikke vært reist innvendinger mot denne praksis.

Klagen har etter dette ikke ført frem.»

33.

Oppholdsnektelse – mor med en sønn i Norge
(Sak 295/85)

Pakistansk kvinne født i 1928 fikk avslag på søknad om oppholdstillatelse. Hennes sønn hadde bodd og arbeidet i Norge i 10 år.

To andre sønner og to døtre bodde i Pakistan. Avslaget bygget på at hennes hovedtilknytning var til Pakistan. - Ombudsmanen fant ikke avslaget «klart urimelig».

Utlendingskontorets avgjørelse var knyttet til anvendelser av fremmedforskriftene av 20. mars 1957 § 42 femte og syvende (siste) ledd som lyder:

«Har forsørgeren fått oppholdstillatelse, bør oppholdstillatelse også gis til ektefelle og barn under 20 år forutsatt at forsørgeren har evne til å gi sin familie et sosialt forsvarlig underhold. Dersom forholdene ligger til rette for det, kan oppholdstillatelse også gis til forsørgerens foreldre og andre nærstående slektninger som helt ut forsørges av denne. Det er et vilkår at forsørgeren disponerer familiebolig av en standard som nevnt i tredje ledd.

Reglene i denne paragraf skal anvendes med særlig velvilje overfor utlendinger som gjennom ekteskap eller nært slektskap med norske borgere, lang oppholdstid eller av andre grunner er knyttet til riket.»

Justisdepartementet opprettholdt 21. februar 1985 Utlendingskontorets avslag og bemerket:

«Begrunnelsen for avgjørelsen er at vilkårene for familiegjenforening i fremmedforskriftenes § 42 femte ledd ikke er oppfylt. En viser til at søkeren har 4 barn i Pakistan og således må antas å ha sin hovedtilknytning til barna bosatt i hjemlandet.

Departementet antar for øvrig at «velvillighetsforutsetningen» i fremmedforskriftenes § 42 siste ledd i praksis vil få betydning i grensetilfeller, der det kan være gjenstand for tvil om vilkårene for familiegjenforening er oppfylt. Slik tvil anses ikke å være til stede i den foreliggende sak.»

A's advokat anførte i klagen hit 4. mars 1985 at vilkårene for oppholdstillatelse var tilfredsstillt. Han tok avstand fra departementets forståelse av «velvillighetsforutsetningen» og mente at både sønnens lange oppholdstid og sterke tilknytning til Norge, måtte gi krav på «særlig velvillig regel anvendelse» overfor A. Videre fremholdt advokaten at rimelighetsbetraktninger klart talte for innvilgelse av søknaden.

Justisdepartementet kom 22. mai 1985 med uttalelse til klagen:

«Når ordet «kan» er benyttet i fremmedforskriftene § 42, 5. ledd 2. pkt. innebærer dette at forvaltningen er gitt et vidt spillerom for skjønn. Forsørgelse er således ikke noe tilstrekkelig vilkår. Etter den praksis som følges er søkers tilknytning til henholds-

vis hjemlandet og Norge viktige skjønnsmoment. Retningslinjer for skjønnsutøvelsen er fastlagt i departementets rundskriv av 7.4.1981 hvor det er oppstilt enkelte kriterier som bør være oppfylt før en søknad om oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed kan påregnes innvilget. For gjenforening av foreldre med barn er det i henhold til rundskrivet særlig enslige foreldre som bør komme i betraktning, og da slike som har hovedtilknytning til barn bosatt i Norge. Ifølge en rikholdig praksis som etter hvert har utviklet seg, vil en mor med 4 barn i hjemlandet og en sønn i Norge, i alminnelighet måtte anses for å ha sin hovedtilknytning til barna i hjemlandet.»

Departementet gikk så nærmere inn på hva som kan tillegges vekt ved skjønnsvurderingen:

«Ikke bare hensynet til familiens enhet, men også innvandringspolitiske betraktninger og hensynet til en effektiv fremmedkontroll m.v. må i denne sammenheng sies å være fullt legale og legitime betraktninger i den helhetsvurdering som må foretas. - At det er relevant å vurdere om hovedtilknytningen er til barna i hjemlandet eller til herboende barn er for øvrig uttalt av Kommunal- og Miljøvernkomiteén i Stortinget i Innstilling S nr. 183 (80-81), side 13. I det foreliggende tilfellet er en så stor del av den nære familiekrets igjen i Pakistan at det i henhold til fremmedforskriftenes § 42, 5. ledd med gjeldende retningslinjer ikke kan sies å foreligge noen hovedtilknytning til Norge.»

Vedrørende «velvillighetsforutsetningen» fastholdt departementet at «bestemmelsens anvendelsesområde fortrinnsvis får betydning for de tilfeller hvor det kan være gjenstand for tvil om vilkårene for familiegjenforening er oppfylt.»

Advokaten kommenterte dette 7. juni 1985:

«Kommunal- og miljøvernkomiteén har i Innst. S. nr. 183 (1980-81) forsterket velvillighetsforutsetningen i forskriftenes § 42, ved sine generelle bemerkninger om å praktisere bestemmelsene om familiegjenforening med fleksibilitet og rimelighet. Komiteéns anførsel om hovedtilknytning til barn her i landet må forstås på bakgrunn av ordlyden i § 42 som stiller vilkåret om at søkeren «helt ut forsørges av denne». Det må antas at komiteén med tilknytning vesentlig legger vekt på forsørgelse, ettersom komiteén jo ikke har foreslått noen endring av forskriftene og heller ikke nevnt andre momenter som skulle være avgjørende for spørsmålet om tilknytning.»

I avsluttende brev 22. august 1985 til advokaten uttalte jeg:

«I den aktuelle sak er forståelsen av fremmedforskriftenes § 42 femte ledd, annet punktum omtvistet. Etter denne bestem-

melse «kan» oppholdstillatelse gis foreldre «dersom forholdene ligger til rette for det» og øvrige vilkår er oppfylt. Uttrykket «kan» nyttes normalt i lovgivningen for å klargjøre at forvaltningen skal ha et spillerom for skjønn. Noe holdepunkt for å anta at en annen betydning er tilsiktet her, kan jeg i utgangspunktet ikke se foreligger. Tvert imot indikerer det strengere uttrykk «bør» i foregående punktum at vurderingen etter annet punktum skal være friere. Jeg kan således ikke gi Dem medhold i at noen etter denne bestemmelse har rettskrav på oppholdstillatelse. Heller ikke sammenholdt med «velvilighetsforutsetningen» i paragrafens siste ledd fremkommer noen slik rett. Anvisningen på «særlig velvilje» kan således ikke eliminere den skjønnsvurdering som ellers er forutsatt. Departementets noe knappe redegjørelse for praktiseringen av denne bestemmelsen, finner jeg det unødvendig å gå inn på slik klagesaken ligger an.

Etter dette er spørsmålet om de hensyn som departementet har tillagt vekt ved «kan-vurderingen» er saklige. Det går frem at man ved vurderingen av søknader fra foreldre til herboende utlendinger ser hen til om søkeren har sin hovedtilknytning til familie i hjemlandet eller i Norge. En slik betraktningssmåte finner jeg relevant og forståelig. Og jeg er enig med departementet i at dette har dekning i Innst. S.nr. 183 (1980-81) s. 13. Det heter der bl.a.:

«Et spesielt problem oppstår for mindreårige barn uten foreldre eller som er adskilt fra sine foreldre. I slike tilfelle må det ikke legges hindringer i veien for gjenforening med f.eks. bror, søster eller annen familie. Slik bør man også som regel betrakte gjenværende foreldre, spesielt enslige foreldre, når hovedtilknytningen for disse er til barn her i landet. Spesielle medmenneskelige forhold kan for øvrig medføre at også andre familiemedlemmer enn de nevnte, unntaksvis bør gis oppholdstillatelse for å være sammen med sin familie.»

Tilsvarende formulering er kommet til uttrykk i departementets rundskriv G-99/81 til politimestrene av 7. april 1981. - At vurderingen i dette tilfelle ledet til at klagerens hovedtilknytning ble antatt å være til Pakistan, kan jeg ikke innvende noe mot. Sentralt i denne sammenheng står opplysningen om at fire av hennes barn er bosatt der. Dette må veie tyngre enn det forhold at det er sønnen i Norge som forsørger klageren, jfr. ellers at forsørgelse er et selvstendig vilkår for oppholdstillatelse.

Ombudsmannens kompetanse overfor selve skjønnsutøvelsen er begrenset. Etter § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 kan ombudsmannen bare kritisere en

skjønnsmessig avgjørelse om den må anses «klart urimelig». Ut fra de opplysninger som nå foreligger om klagerens situasjon, har jeg ikke grunnlag for å nytte en slik karakteristikk i dette tilfelle. Klagen kan følgelig ikke føre frem.»

34.

Fullbyrdelse av fengselsstraff før endelig avgjørelse av benådningssøknad
(Sak 35E/84)

Etter Grunnlovens § 20 har Kongen rett til å benåde forbrytere etter at dom er falt. Ifølge straffeprosessloven av 1. juli 1887 § 473 (jfr. også den nye straffeprosesslov av 22. mai 1981 nr. 25 § 458) skal straff som hovedregel ikke fullbyrdes før søknad om benådning er avgjort. Ved kgl. res. av 5. juni 1981 ble Kongens myndighet til å avslå benådningssøknader delegert til Justisdepartementet, med Kongen som klageinstans. Justisdepartementet la etter dette til grunn at soning kan iverksettes umiddelbart etter departementets vedtak og før en eventuell klage til Kongen er endelig avgjort. Til støtte for dette ble vist til prinsippene i forvaltningslovens § 42 om utsatt iverksetting av forvaltningsvedtak. - Ombudsmannen reserverte seg mot denne regelforståelse, men gikk ikke videre med spørsmålet, idet departementet opplyste at man tok sikte på klargjøring av forholdet i selve lovverket. Ombudsmannen fant det imidlertid naturlig at departementet i påvente av denne avklaring la opp til en liberal praksis i slike saker.

A, som var idømt fengselsstraff, søkte om benådning. Da søknaden ble avslått av Justisdepartementet, fremmet A klage til Kongen. Han anmodet samtidig om at klagen måtte gis oppsettende virkning, slik at han kunne ha sikkerhet for ikke å bli innkalt til soning før endelig statsrådsavgjørelse i benådningssaken. Dette ønske fant Justisdepartementet ikke å kunne imøtekomme; begjæringen om oppsettende virkning ble avslått 7. september 1984:

«Departementet har i medhold av Forvaltningslovens § 42, 1. ledd, ikke funnet å kunne gi klagen oppsettende virkning. Man viser til at det ikke i klageomgangen er anført nye vesentlige momenter.»

A klaget deretter til ombudsmannen, og dette ledet til at Justisdepartementet endret sitt vedtak og ga klagen til Kongen oppsettende virkning.

Saken berørte imidlertid et spørsmål av prinsipiell interesse - nemlig om forståelsen av reglene om utsatt iverksetting i straffe-

prosessloven av 1. juli 1887 (nr. 5) § 473 annet ledd (og straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 § 458 annet ledd, som ikke hadde trådt i kraft på dette tidspunkt), i de tilfelle der departementet i henhold til delegert myndighet avslår benådningssøknad og denne avgjørelse påklages til Kongen. Lovbestemmelsen hadde denne ordlyd:

«Har Retten indstillet Domfældte til Benaadning, kan Fuldbyrdselen ikke finde Sted, saafremt han herved vilde komme til at udstaa nogen Straf, som Indstillingen om Benaadning søger ham fritaget for. Har han selv søgt Benaadning, kan Straffens Fuldbyrdselse blot paabegyndes, forsaavidt han samtykker deri. Regelen i foregående punktum gjelder ikke når flere frihetsstraffer, herunder reststraff etter løslatelse på prøve, fullbyrdes i sammenheng og fullbyrdselen er påbegynt. Ingen Dødsdom kan fullbyrdes, før den har været forelagt Kongen, ledsaget af Rettens Erklæring.»

I brev 25. september 1985 til Justisdepartementet ba jeg om en nærmere redegjørelse for hvordan departementet hadde kommet frem til at reglene om utsatt iverksetting av vedtak i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 42 her fikk anvendelse. Samtidig ba jeg opplyst hvordan departementet hadde vurdert forholdet til forvaltningslovens § 4 bokstav b), som fastslår at denne lov ikke gjelder for saker som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene (herunder straffeprosessloven).

Justisdepartementet svarte 14. januar 1985:

«Ved kongelig resolusjon av 5.6.1981 ble det bestemt at Kongens myndighet til å avslå søknad om benådning delegeres til Justisdepartementet. Departementets avslag anses som et enkeltvedtak som kan påklages til Kongen etter forvaltningslovens regler.

Man anser det for lite tvilsomt at forvaltningslovens regler således kommer til anvendelse i benådningssaker, idet disse saker ikke behandles eller avgjøres etter reglene i straffeprosessloven, jfr. forvaltningslovens § 4 b).

Under punkt III i kongelig resolusjon av 5.6.1981 presiseres det derfor også at klage over avslag på benådningssøknad ikke vil medføre utsettelse med fullbyrdselen av straffen med mindre departementet eller Kongen særskilt bestemmer det, jfr. forvaltningslovens § 42, første ledd. Vedrørende departementets forståelse av gjeldende straffeprosesslovs § 473, annet ledd annet punktum i denne sammenheng, vises det til vedlegg 5 (notat fra Lovavdelingen datert 7. januar 1981) ---. Lovgiver har ikke tatt standpunkt til spørsmålet. (Da avslagsmyndigheten tillå Kongen, var det heller ikke adgang til å påklage slike avslag.)

Som det sies i nevnte notat, må man falle tilbake på de regler som følger av forvaltningsloven så lenge ikke lovteksten i straf-

feprosesslovens § 473 gir en annen løsning. De endringer i behandlingen av benådningssakene som ble vedtatt ved kongelig resolusjon, ble følgelig ansett å kunne gjennomføres uten at det var nødvendig med endringer i gjeldende straffeprosesslov.

Man fant imidlertid at det var nødvendig å foreta enkelte mindre endringer i § 458 annet ledd i utkast til ny straffeprosesslov. Det vises i denne forbindelse til Odelstingsproposisjon nr. 53 1983-84.»

Jeg tilføyde i brev 8. mars 1985 til Justisdepartementet:

«Departementet mener at spørsmålet om å gi utsettelse med soning i påvente av endelig avgjørelse i benådningssaken må løses gjennom den generelle bestemmelse i forvaltningslovens § 42. Konsekvensen av dette blir at domfelte ikke kan kreve å få en avgjørelse i statsråd før soningen tar til. Jeg har for min del noe vanskelig for å se at denne regelforståelse lar seg forene med nåværende ordlyd i straffeprosessloven av 1. juli 1887 § 473 og straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 § 458. Jeg har imidlertid merket meg at det nå tas sikte på en klargjøring av regelsituasjonen ved endring i selve straffeprosessloven, jfr. Ot.prp. nr. 53 (1983-84). På denne bakgrunn finner jeg ikke tilstrekkelig grunn til å følge opp fortolkningsspørsmålene vedrørende de nå gjeldende regler.

Inntil rettsstillingen er avklart ved lovendring, ville det imidlertid etter mitt syn være naturlig om departementet la opp til en liberal praksis overfor dem som søker om utsatt soning i påvente av endelig avgjørelse av benådningssøknad i statsråd.»

Ved lov 14. juni 1985 nr. 71 om ikraftsetting og endring av den nye straffeprosesslov m.m. ble fastsatt at den nye straffeprosesslov skulle tre i kraft 1. januar 1986. Samtidig ble straffeprosesslovens § 458 annet ledd endret slik (med virkning fra samme tidspunkt):

«Søker domfelte ellers om benådning, utsettes fullbyrdselen til søknaden er avgjort av departementet eller Kongen, unnatt når:

- 1) domfelte samtykker i at fullbyrdselen påbegynnes,
- 2) fullbyrdselen allerede er påbegynt eller når flere frihetsstraffer, herunder reststraff etter løslating på prøve, fullbyrdes i sammenheng og fullbyrdselen er påbegynt,
- 3) tidligere søknad om benådning er avslått, med mindre departementet bestemmer at fullbyrdselen skal utsettes til den nye søknaden er avgjort.»

35.

**Hamar kretsfengsel – arbeidstilbud og
toalettforholdene på flermannsrom
(Sak 55E/85)**

På bakgrunn av en avisartikkel tok ombudsmannen på generelt grunnlag opp med Justisdepartementet soningsforholdene ved Hamar kretsfengsel. Etter å ha mottatt en nærmere redegjørelse fra Justisdepartementet, besøkte representanter fra ombudsmannens kontor kretsfengslet. - Uttalt at det er mindre tilfredsstillende at 30 % av de innsatte til enhver tid er uten arbeidstilbud, jfr. fengselsreglementet av 12. desember 1961 § 57.1 første ledd. - Under henvisning bl.a. til § 53.1 i reglementet ble videre påpekt at toalettforholdene på flermannsrommene ikke kunne anses for akseptable.

På grunnlag av en artikkel i Aftenposten 12. september 1985 som beskrev forholdene for de innsatte ved Hamar kretsfengsel, tok jeg 20. september forholdet opp med Justisdepartementet:

«Det fremgår at det ikke er arbeids-/skoleplasser til alle innsatte og at resten «blir sittende mer og mindre uvirksomme på sine celler». Noen innsatte må, mot sin vilje, oppholde seg i flermannsceller. Det gis videre en beskrivelse av toalettforholdene og opplyses at enkelte celler ikke har toalett. For øvrig går det frem at ledelsen ved fengslet ikke synes fornøyd med dagens situasjon, som visstnok har sammenheng med at mange domfelte venter på fengselsplass. Man ønsker derfor reduksjon i fangetallet. «Saken skal være under behandling i Fengselsstyret.

Jeg vil gjerne bli holdt underrettet om utfallet av Fengselsstyrets vurdering og avgjørelse. Dersom avgjørelsen kan trekke ut, vil jeg sette pris på å få en foreløpig reaksjon fra departementets side, blant annet med tanke på å besøke fengslet. Kan helt kortsiktige tiltak være aktuelt?»

Justisdepartementet svarte 21. oktober 1985:

«Bakgrunnen for avisartikkelen synes å være at fengselsinspektøren ved fengslet har søkt om samtykke til å redusere plasskapasiteten fra 34 til 26 plasser for å bedre soningsforholdene og kunne tilby samtlige innsatte tilfredsstillende sysselsettingsmuligheter (jfr. vedl. kopier).

Den vanskelige kapasitetssituasjonen i fengselsvesenet de senere år skyldes det betydelige antall uavsonede dommer på ubetinget fengsel. Soningsrestansene har gjort det nødvendig å utnytte den tilgjengelige plasskapasitet i fengslene meget sterkt. Denne høye kapasitetsutnyttelsen har ført til økt belastning både på ansatte og innsatte i en del fengselsanstalter. Departementet er fullt oppmerksom på disse ulemper, men har på grunn av de nevnte soningsrestanse-

ne måttet være tilbakeholdende med å tillate redusert kapasitetsutnyttelse i fengselsvesenet i sin alminnelighet. I noen tilfelle har man imidlertid etter omstendighetene akseptert slik kapasitetsreduksjon, særlig for å bedre soningsforholdene. Blant annet gjelder dette Oslo kretsfengsel, hvor den samlede kapasitet i løpet av kort tid er redusert fra 445 til 363 plasser, bl.a. for å få plass til nye fellesskaps- og aktivitetslokaler for de innsatte.

Hamar kretsfengsel er, etter departementets oppfatning, standardmessig blant de bedre på landsbasis, selv om fengslet er gammelt (hovedbygningen ble oppført i 1860-årene). Dette har sammenheng med at fengslet ble modernisert og ominnredet for få år siden, samtidig som det ble oppført nytt verkstedbygg og bygget ny luftgård.

Senere er det også innredet nye fritids- og aktivitetsrom for de innsatte i fengslets tidligere verkstedlokaler. I denne forbindelse kan nevnes at anstalten ble styrket med 1 tjenestemann fra 1.1.85. Dette har gjort det mulig for tjenestemennene å ta seg av diverse aktiviteter for innsatte i de nye lokaler også på kveldstid.

I denne anstalten bor de innsatte i 2 tremannsrom og 6 tomannsrom. De øvrige 16 celler er enkeltrom. Departementet er enig i at det ville være ønskelig med flere enkeltceller og at innsatte ikke bør anbringes i flermannsceller mot sin vilje. Såvidt mulig søker man å ta hensyn til dette ved plassering av den enkelte innsatte. Det bør imidlertid også tilføyes at en del innsatte av ulike grunner foretrekker opphold i flermannsceller under soning.

Når det dernest gjelder de sanitære forhold, er det å bemerke at det finnes svært få fengselsceller med egne toalett, selv ikke ved nyere anstalter som Ullersmo landsfengsel og Trondheim kretsfengsel. I de fleste anstalter - slik som Hamar kretsfengsel - er derfor de innsatte henvist til å benytte felles toalett i tilknytning til beleggssavdeling. På dag- og ettermiddagstid fungerer dette stort sett tilfredsstillende. Etter kl. 21.30 er imidlertid bemanningen ikke tilstrekkelig til at det er sikkerhetsmessig forsvarlig å låse de innsatte ut av cellene for toalettbesøk. Departementet er enig i at dette er en lite tilfredsstillende ordning. Bygningmessig sett vil det imidlertid bli uforholdsmessig kostnadskrevende - om i det hele tatt praktisk mulig - å innrede toalettrom på hver enkelt celle. Muligheten for å øke bemanningen for å kunne låse de innsatte ut av cellene også om natten, synes på kortere sikt små. Det kan derfor ikke stilles i utsikt noen umiddelbar bedring av dette forhold. Men det legges til i denne sammenheng at de sanitære forhold ifølge tilsynslegen på ingen måte kan sies å være uhygieniske - selv om de ikke dermed kan betraktes som fullt ut tilfredsstillende.

Reduksjon av cellekapasiteten fra 34 til 26 plasser vil innebære en samlet reduksjon på nær 1/4 av fengslets totale plassantall. På grunn av det betydelige plassbehovet, finner departementet vanskelig å kunne akseptere en såvidt betydelig reduksjon. Før eventuell permanent plassreduksjon vurderes nærmere, vil man derfor i første omgang undersøke mulighetene for å utvide sysselsettingstilbudene for de innsatte.

Departementet gjør imidlertid oppmerksom på at man i møter med fengselsdirektørene har gitt uttrykk for at en kapasitetsutnyttelse på 90% av det samlede antall plasser i lukkede fengsler, anses som en meget god kapasitetsutnyttelse. For Hamar krets-fengsels vedkommende vil dette i praksis si at fengslet anses fullt når det er belagt med 30 innsatte. Dette vil innebære at noen av flermannscellene kan belegges med færre innsatte, slik at de problem som fengselsinspektøren har tatt opp blir begrenset.»

For å få bedre kjennskap til forholdene i Hamar kretsfengsel, besøkte kontorsjefen og saksbehandleren fengslet 19. november 1985. Foruten representanter fra Justisdepartementet, deltok også formannen i tilsynsrådet.

I avsluttende brev 3. desember 1985 til Justisdepartementet uttalte jeg:

«Under besøket i Hamar kretsfengsel ble det opplyst at antall plasser ved fengslet nå er redusert fra 34 til 30 i samsvar med Justisdepartementets brev 21. oktober 1985 til ombudsmannen. Tremannsrommene vil heretter således bare bli benyttet som tomannsrom, og 2 av tomannsrommene vil bli omgjort til enmannsrom. Dette skulle gi 18 enmannsrom og 6 tomannsrom. Så vidt jeg forstår vil denne romutnyttelse bli fastholdt med unntak for helt akutte og prekære situasjoner.

Når det gjelder aktiviseringen av de innsatte på dagtid, ble opplyst at ca. 30 % av de innsatte til enhver tid ikke får noe arbeidstilbud. Dette synes mindre tilfredsstillende. Jeg viser i denne forbindelse til § 57.1 første ledd i fengselsreglementet som slår fast at arbeidsevne skal søkes drevet slik at alle domsinnsatte får tilfredsstillende sysselsetting. Etter § 84 annet ledd skal varetektsinnsatte som ønsker det, så vidt mulig skaffes arbeid av anstalten.

Under besøket ble videre opplyst at Justisdepartementet nå arbeider med sikte på en økning av aktivitetstilbudet ved fengslet. På denne bakgrunn finner jeg ikke grunn til å gå videre med denne siden av saken. Jeg vil imidlertid gjerne bli holdt underrettet om de tiltak som blir satt i verk på dette området.

Ingen av rommene ved Hamar kretsfengsel har vannklosett, og de innsatte er henvisning til å bruke toalettbøtte fra kl. 2130 om kvelden til utlåsning neste morgen. Noen form for avskjerming finnes ikke. Så vidt jeg forstår er dette ikke uvanlig i fengsler av omtrent samme standard. Det spesielle med Hamar kretsfengsel er at også de innsatte på flermannsrom henvises til en slik ordning og det uten eget ønske om å oppholde seg på flermannsrom.

En slik løsning kan etter min mening vanskelig aksepteres i dagens fengselsanstalter. Samme standpunkt ga formannen i tilsynsrådet uttrykk for under besøket. Tilsynslegen synes også å dele denne oppfatning. I uttalelse 4. juli 1985 betegner han forholdet som «utrivelig». - Det er her ikke først og fremst tale om et hygienisk spørsmål, men om rett til privatliv og avstand til andre i visse situasjoner.

Fengselsreglementets § 53.1 første og annet ledd lyder:

«Den enkelte innsatte skal som regel ha sitt eget oppholdsrom.

To eller flere innsatte kan likevel plasseres på samme rom dersom anstaltens innredning eller plassforholdene gjør det nødvendig, eller helsemessige eller andre personlige grunner gjør det ønskelig.»

Bestemmelsene gir ikke de innsatte noe krav på enrom. Vilklårene for anbringelse i flermannsrom er heller ikke skarpe, og åpner for skjønnsmessige vurderinger. Jeg er likevel tilbøyelig til å anta at fengslet må etablere andre toalettordninger dersom man vil plassere flere innsatte i samme rom mot deres klart uttalte ønske.

Jeg har forståelse for de problemer som anføres i departementets brev med hensyn til en bedring av disse forholdene knyttet til tomannsrommene ved Hamar kretsfengsel. Noe bør imidlertid gjøres. Som en rent kort-siktig løsning kan tenkes en eller annen form for avskjerming. På litt lengre sikt kan og bør det tas sikte på mer radikale løsninger.

Jeg vil gjerne bli holdt orientert om Justisdepartementets reaksjon og det som foretas.»

I senere brev til direktøren for Østre fengselsdistrikt bemerket Justisdepartementet at man, etter reduksjonen med hensyn til kapasitetsutnyttelsen, hadde antatt at fengslet disponerte sysselsettingsplasser for henimot 90 % av de innsatte. På denne bakgrunn ba departementet direktøren bl.a. bringe klarhet i det totale antall skole- og arbeidsplasser og hvor stor økning av slike plasser som er nødvendig for å kunne gi samtlige 30 innsatte tilfredsstillende sysselsettingstilbud. - Spørsmålet om de sanitære forhold ble kommentert slik:

«Departementet antar at en slik avskjerming som Ombudsmannen antyder kan ordnes på kort sikt ved forholdsvis enkle tiltak. Dette bes derfor iverksatt umiddelbart. Utgiftene kan påregnes dekket av departementet i den utstrekning arbeidene ikke kan gjennomføres innenfor distriktets ordinære vedlikeholdsrammer. Dersom utgifte-

ne forutsettes dekket av departementet bes omkostningsoverslag meddelt hit før arbeidene igangsettes. Direktøren bes samtidig undersøke mulighetene for permanent utbedring av de sanitære forhold på sikt, og om dette kan gjennomføres etappevis. Forslag til utbedring med kostnadsoverslag bes om mulig innarbeidet i fagselskapsdistriktets budsjettforslag for 1987.»

36.

Habilitetsspørsmål – rådgivende organ på høyt spesialisert fagfelt
(Sak 1302/84)

I klagesak om avslag på søknad om økonomisk støtte til bølgekraftverk reiste klager inhabilitetsinnsigelse mot medlemmer av en rådgivende komité for forskning og utvikling av bølgeenergi. - Generelle uttalelser om forsvarligheten av selve komitéordningen og om enkeltmedlemmers habilitet i et rådgivende organ av denne karakter.

A klaget til ombudsmannen over avslag på søknader de senere år til Olje- og energidepartementet om økonomisk støtte i forbindelse med et bølgekraftverkprosjekt basert på foilpropeller. Klageren hevdet at 3 medlemmer av den Rådgivende komite for forskning og utvikling av bølgeenergi (heretter forkortet til BØLGEKOM) var inhabile. Inhabilitetsinnsigelsen knyttet seg til representantene for industribedriftene B og C samt komitéens formann, direktøren ved et halvoffentlig forskningsinstitutt (D). Ifølge klageren hadde dette institutt selv mottatt betydelige beløp til bølgeforskning - bl.a. midler til bygging av en bølgegenerator. Når det gjaldt de to industrirepresentantene, var kritikken knyttet til at disse bedriftene hadde deltatt finansielt og teknisk i andre bølgekraftprosjekter, som det var ytet støtte til.

Departementet kommenterte 15. mars 1985 A's anførsler slik:

«--- Til klagen på medlemmenes habilitet er det å si at BØLGEKOM kun er en rådgivende komité og at komitéen har hatt til vurdering alle de framkomne ideer til utnyttelse av bølgeenergi. Henvisninger til D's bølgegenerator er i denne sammenheng ikke relevant. Bølgegeneratoren er en forutsetning for en rekke ulike laboratorieforsøk, og har bl.a. kommet alle bølgekraftprosjektene til gode - også A's forsøk med foilpropell. Departementet vil på dette grunnlag avvise kritikken mot BØLGEKOM's medlemmer og deres habilitet.

--- BØLGEKOM ble opprettet først og fremst for å ivareta departementets interesser i forhold til de tre bølgekraftprosjekter som allerede var startet. Det var i utgangs-

punktet en viss distanse mellom industrirepresentantene og de enkelte prosjekter. Det kan imidlertid ikke utelukkes at C, som selv fikk en sentral rolle i ett av prosjektene satt med under behandlingen av søknader i BØLGEKOM. Olje- og energidepartementet mener likevel at dette ikke har vært til skade for saken, snarere det motsatte.»

Etter det opplyste ble BØLGEKOM opprettet 24. april 1979 med oppgaver som bl.a. omfattet:

- «---
- gi råd om samordning og effektiv utnyttelse av de midler som de offentlige myndigheter bevilger til bølgekraft.
- gi råd med hensyn til retningslinjer, templan, prioriteringer og bevilgninger til forskning og utvikling av bølgekraft.»

I mandatet er presisert at det er snakk om «en faglig rådgivende komité for Olje- og energidepartementet, eventuelt andre offentlige myndigheter og etater i spørsmål som angår bølgeenergi». Det er videre uttalt at komitéens faglige kompetanse skal sikres ved en «rasjonell innkopling av de fagfolk, forskningsmiljøer og tekniske anlegg og industrier som finnes i Norge».

Olje- og energidepartementet har for øvrig opplyst at BØLGEKOM siden opprettelsen har vært ledet av direktøren ved D. Komitéen har videre vært sammensatt av representanter for de private bedrifter som har bidratt finansielt i to av forskningsprosjektene, B og C, samt fire representanter for andre berørte offentlige og private interesser. Ved sammensetningen av komitéen ble det ifølge departementet lagt «vekt på å la industrien være med for å styrke forbindelsen mellom forskning og utvikling, i tillegg til uavhengige representanter og representanter for andre berørte interesser».

Jeg uttalte 27. juni 1985:

«Jeg skal først knytte enkelte bemerkninger til de mer generelle sider av problemstillingen, og særskilt da hvorvidt den behandlingsmåte departementet har foreskrevet (jfr. komitéens mandat og sammensetning) kan sies å være akseptabel.

Det skjer ofte at representanter fra spesielle næringer, forskningsmiljøer eller yrkesgrupper trekkes inn i offentlige råds- eller utvalgsarbeid. Siktemålet er gjerne å oppnå et bredest mulig erfaringsmateriale når motstridende interesser skal veies mot hverandre og dessuten nyttiggjøre seg de ressurser et utenforstående fagmiljø kan bidra med. Ut fra det opplyste var det nettopp hensynet til å tilføre komitéen vesentlig fagkunnskap

som her var avgjørende for å få med representanter fra de eksisterende forsknings- og industrimiljøene i arbeidet. Ved sammensetningen ble det også lagt vesentlig vekt på å styrke «forbindelsen mellom forskning og utvikling» - dvs. industrien. Dette må etter min oppfatning også være et relevant forhold å ta hensyn til.

Så vidt skjønnes befinner man seg her på et høyt spesialisert fagfelt, noe som nødvendigvis innsnevrer valgmulighetene ved sammensetningen av en komité av denne art betraktelig. I en slik situasjon vil det kunne være vanskelig å finne frem til kvalifiserte rådsmedlemmer som er fullstendig uhildet - og ikke på en eller annen måte har interesser knyttet til det mandat komitéen er gitt. Jeg har ikke grunnlag for å reise innvending mot forsvarligheten av departementets behandlingssopplegg eller komitéordningen som sådan, jfr. dens mandat og sammensetning. Hensikten var å trekke til seg fagfolk og knytte forbindelseslinjer til de eksisterende forskningsmiljøer og industrien. At valget nettopp falt på disse to bedriftene og det nevnte forskningsinstituttet, har jeg ikke grunnlag for å si noe på. Så vidt jeg forstår var de aktuelle bedriftenes engasjement på dette tidspunkt perifert i forhold til de igangværende prosjekter som hovedinteressen knyttet seg til, jfr. departementets uttalelse i brev hit 15. mars 1985 (sitert foran).

For så vidt gjelder vurderingen av de enkelte medlemmers habilitet i et rådgivende organ av denne karakter, befinner man seg i et juridisk grenseområde. Problemstillingen er bl.a. omtalt i Ot.prp. nr. 27 (1968-69), angående ikrafttreddelsen av forvaltningsloven av 10. februar 1967. Her heter det (på s. 50):

«I en særskilt uttalelse har Industridepartementet påpekt visse problemer som knytter seg til saksbehandlingen i Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd med tilknyttede institusjoner. Således uttales om anvendelse av forvaltningslovens inhabilitetsregler:

Som nevnt ovenfor er en del av Rådets medlemmer oppnevnt etter forslag fra visse næringsorganisasjoner. I praksis blir dette helst bedriftsledere o.l. Slike medlemmer må i dag fratres ved behandling av søknad fra sin egen bedrift (eller annen bedrift innen samme konsern) men *ikke* ved behandling av søknad fra bedrift i samme bransje, selv om den er konkurrerende. Medlemmet er nemlig satt inn i Rådet for å tilføre det den nødvendige bransjekunnskap. Nettopp dette rådsmedlem blir derfor i praksis utpekt som saksbehandler ved søknader som nevnt. En strengere habilitetsregel vil føre til at den (eller de) mest skikkede medlemmer ofte måtte fratres ved behandlingen av søknader fra bedrifter.

Departementet antar denne praksis må kunne fortsette også etter forvaltningslovens ikrafttreddelsen, jfr. det som er uttalt i Ot.prp. nr. 38 for 1964-65 s. 42, sp. 2 - s. 43, sp. 1. Uttalelsene er imidlertid noe uklare i relasjon til det spørsmål som her er reist, og man ber om at den blir presisert i forarbeidene til ikrafttreddelsesloven slik at tvil ikke kan oppstå.

Justisdepartementet bekrefter at det i disse tilfelle ikke vil bli tale om inhabilitet bare av den grunn at vedkommende medlem representerer en konkurrerende bedrift. Det forutsettes imidlertid at den bedrift vedkommende medlem representerer, etter forholdene kan ha en slik konkret eller spesiell interesse i forskningsprosjektet at forvaltningslovens bestemmelser bør anvendes.»

Jeg kan tiltre Justisdepartementets merknader her. Forholdet må i tilfelle vurderes mot forvaltningslovens generelle bestemmelse i § 6 annet ledd, som fastslår inhabilitet der «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Utfallet av en slik vurdering vil - som Justisdepartementet med rette fremhever - stille seg forskjellig fra sak til sak, avhengig av i hvilken grad f.eks. egeninteresser eller konkurransehensyn gjør seg gjeldende.

Som påpekt av Industridepartementet i ovennevnte sitat, vil habilitetsspørsmålet særlig komme i fokus ved behandling av egne saker - det vil på det foreliggende område si ved vurderinger av søknader om støtte til prosjekter hvor de representerte bedrifter selv var involvert. Departementet har ikke kunnet utelukke at så har skjedd i BØLGEKOM. Dette er i så fall noe som etter min mening ikke kan aksepteres. Jeg har imidlertid ikke funnet grunn til å foreta nærmere undersøkelse av dette mer generelle forhold på grunnlag av Deres klage. BØLGEKOM opphørte som bekjent fra 30. august 1984.

Når det spesielt gjelder habilitetsvurderingen i forhold til behandlingen av Deres sak, finner jeg det vanskelig på det foreliggende grunnlag å trekke noen sikre konklusjoner i forhold til forvaltningslovens § 6 annet ledd. Jeg kan ikke helt utelukke at medlemmenes eget engasjement kan ha influert på deres objektivitet i forbindelse med behandlingen av Deres søknader. For å kunne bedømme dette med større sikkerhet, måtte jeg ha bedre innsikt i de kryssende interesser av sterk faglig karakter som her gjør seg gjeldende. Jeg er blitt stående ved at saksforholdet av den grunn ikke egner seg for viderebehandling her. Ved denne vurdering har jeg også tatt hensyn til at en eventuell inhabilitet etter § 6 annet ledd ikke nødvendigvis ville føre til at de trufne realitetsvedtak måtte anses ugyldige, jfr. for så vidt for-

valtningslovens § 41, som legger avgjørende vekt på hvorvidt feilen har virket bestemmende på vedtakets innhold.»

37.

Utforming av vedtak i klagesak -
forvaltningslovens § 34
(Sak 1053/84)

I forbindelse med en byggesak hadde ombudsmannen kritiske merknader til formen på to vedtak som fylkesmannen hadde truffet som klageinstans.

I det første vedtak konkluderte fylkesmannen med at bygningsrådets vedtak «omgjøres». Intensjonen var å oppheve vedtaket med sikte på fornyet behandling i kommunen, jfr. forvaltningslovens § 34 tredje ledd. - Ombudsmannen fant det uheldig at dette ikke kom klarere til uttrykk, idet den valgte ordlyd var egnet til å gi et uriktig bilde av rettsstillingen.

I det andre vedtaket konkluderte fylkesmannen med at en fremsatt klage ble «avvist», til tross for at det egentlig ble truffet realitetsavgjørelse. - Ombudsmannen påpekte viktigheten av å holde klare skillelinjer mellom avgjørelser om sakens realitet på den ene side, og avvísning begrenset til formelle forhold på den annen.

Bygningsrådet avsto A's søknad om bruksendring under henvisning til bygningsloven av 18. juni 1965 § 78. A's advokat påklaget avslaget til fylkesmannen, idet han anmodet om at vedtaket måtte «omgjøres til fordel for A». Subsidiært ba advokaten om at vedtaket måtte «oppheves». - Fylkesmannen vedtok 3. november 1983 å ta klagen til følge, og konkluderte med at «bygningsrådets vedtak omgjøres». A oppfattet dette vedtak som en endelig godkjenning av bruksendringssøknaden, jfr. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 34 siste ledd.

Bygningsrådet oppfattet fylkesmannens vedtak på en annen måte, og gjenopptok saken til ny behandling. Utfallet ble at bygningsrådet 30. april 1984 ga tillatelse til bruksendring, men på nærmere bestemte vilkår.

A klaget på nytt til fylkesmannen, og fastholdt at han hadde fått endelig godkjenning ved fylkesmannens avgjørelse 3. november 1983. Klagen førte ikke frem. Fylkesmannen konkluderte 24. august 1984 med at klagen ble «avvist». Om forholdet til det tidligere vedtak uttalte han:

«Fylkesmannen vil til dette bemerke at fylkesmannens vedtak av 03.11.1983 kun

gjelder forholdet til bygningslovens § 78. Det eneste som her er sagt er at bygningslovens § 78 ikke kan brukes som hjemmel for å nekte den omsøkte bruksendring. Når således fylkesmannen etter en konkret vurdering fant at bygningsrådets vedtak savnet en klar lovhjemmel, ble bygningsrådets vedtak omgjort. Det er allikevel ikke ved dette vedtak gitt noen endelig tillatelse til A.

Dette synes underforstått i fylkesmannens skriv som overhodet ikke omhandler krav til tekniske anlegg og vilkår forøvrig. Heller ikke var forholdet til andre lover (veiloven) avklart ved fylkesmannens vedtak.»

A's advokat tok senere saken opp med ombudsmannen. Klageren hadde ikke særlige innvendinger mot de vilkår som bygningsmyndighetene hadde stilt for bruksendringstillatelsen, og ifølge advokaten var vilkårene oppfylt allerede da vedtakene ble gjort. Klagerens innvending var at hele den siste behandlingsomgang egentlig var hensiktsløs og skapte «unødvendig usikkerhet og stress». Sentralt i denne sammenheng var forståelsen av fylkesmannens klageavgjørelse 3. november 1983, som klageren oppfattet som en endelig godkjenning av bruksendringssøknaden.

Jeg forela saken for fylkesmannen, og viste til at vedtaket 3. november 1983 ikke uttrykkelig sa noe om at bygningsrådets vedtak ble opphevet. Heller ikke var det gitt uttrykk for noen forutsetning om at vedtaket skulle bli fulgt opp med ny behandling i bygningsrådet. På denne bakgrunn stilte jeg spørsmål om den formulering som var brukt var heldig. - Jeg uttalte videre:

«I fylkesmannens vedtak av 24. august 1984 har jeg festet meg ved formuleringen i konklusjonen, nemlig at klagen ble «avvist». Dette kan ikke være riktig, jfr. at fylkesmannen etter alt å dømme mente å ta realitetsstandpunkt i saken. Om avvísning i forvaltningssaker viser jeg særlig til forvaltningslovens § 2 tredje ledd, § 33 annet ledd og § 34 første ledd.»

Fylkesmannen svarte 5. mars 1985:

«Fylkesmannen kan være enig med Ombudsmannen i at fylkesmannens vedtak av 03.11.1983 kunne vært klarere formulert, og det kunne således uttrykkelig vært presisert at saken måtte behandles på nytt i bygningsrådet.

Praksis hos fylkesmannen er for øvrig lagt noe om, idet saker som krever ny behandling i underinstansen, får en presisering om dette i selve vedtaket.

Når det gjelder fylkesmannens «avvísning», jfr. formulering av konklusjonen i vedtak av 24.08.1984, er dette selvsagt bare en feilskrift.

Det skulle være rimelig klart at fylkesmannens vedtak er en realitetsbehandling av klagen.»

I avsluttende brev 23. juli 1985 til fylkesmannen viste jeg til fylkesmannens bemerkninger om forståelsen av klageavgjørelsen 3. november 1983, og uttalte:

«Hva som - objektivt sett - er den mest naturlige forståelse av 1983-vedtaket kan være gjenstand for tvil. Fylkesmannen trekker frem at krav til tekniske anlegg m.v. ikke var behandlet, og mener visstnok at dette burde gjøre det åpenbart at saken krevde fortsatt behandling. På bakgrunn av at det her dreide seg om bruksendringssak - der den materielle rammen for myndighetenes vurdering tross alt er temmelig snever - kan jeg ikke uten videre være enig i dette.

Konklusjonen i 1983-vedtaket var at klagen ble tatt til følge og at bygningsrådets vedtak ble omgjort. Formuleringen er både uvanlig og uklar. Jeg viser i den sammenheng til forvaltningslovens § 34 tredje ledd, som fastslår følgende om klageinstansens avgjørelse:

«Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.»

På bakgrunn av de forklaringer som er gitt i etterhånd, må jeg akseptere at fylkesmannens intensjon med 1983-vedtaket var å oppheve bygningsrådets vedtak, med sikte på å få fornyet behandling i kommunen. At dette ikke kom klarere til uttrykk var uheldig, fordi det skapte et uriktig bilde av rettsstillingen. Forholdet må kritiseres.

Jeg har merket meg at praksis nå er lagt om, jfr. fylkesmannens uttalelse 5. mars 1985.»

Når det gjaldt fylkesmannens vedtak 24. august 1984 bemerket jeg:

«For så vidt gjelder konklusjonen i vedtaket (om at klagen ble «avvist»), har jeg merket meg opplysningen om at dette berodde på en feilskrift, jfr. fylkesmannens uttalelse 5. mars 1985. Jeg nøyer meg derfor med å understreke betydningen av at det holdes klare skillelinjer mellom avgjørelser av sakens realitet på den ene side, og avvisning begrenset til formelle forhold på den annen.

38.

Avvisning av søknad med henvisning til tidligere avslagsvedtak
(Sak 453/85)

Søknad om avkjørselstillatelse etter vegloven av 21. juni 1963 § 40 ble avvist av vegmyndighetene under henvisning til avslags-

vedtak i forbindelse med en tidligere søknad. - Ombudsmannen fant etter omstendighetene dette standpunkt uholdbart. Uttalelse om vurderingstemaet i forbindelse med slike avvisningssaker. Vegmyndighetene tok deretter saken opp til realitetsbehandling.

Vegmyndighetene avslo i 1980 søknad fra A om utvidet bruk av avkjørsel for atkomst til påtenkt bolig. Ny søknad ble fremmet og avvist i 1982. - I mai 1983 skrev A på nytt til vegsjefen og ba om at saken måtte bli tatt opp på nytt. Han viste bl.a. til at kommunestyret nå hadde behandlet rammeplan for avkjørsler, og til uttalelser fra andre kommunale organer. Men igjen ble søknaden avvist, både av vegsjefen og av samferdselsstyret (desember 1983). En senere henvendelse fra A ble av vegsjefen i september 1984 besvart med at han ikke kunne se at det forelå noe nytt i saken, og at behandlingen måtte anses avsluttet. I nytt brev (13. mars 1985) tilføyde han at denne uttalelse «ikke er (var) noe vedtak som kan påklages».

A tok deretter saken opp med ombudsmannen, og jeg skrev til vegsjefen:

«Vegsjefens uttalelse 13. mars 1985 er etter min mening basert på uriktig regelforståelse. A hadde i brev av 14. september 1984, og senere 7. januar 1985, bedt uttrykkelig om å få saken opp til ny behandling. Vegsjefens forkastelse av dette ønske var - pr. definisjon - å betrakte som et avvisningsvedtak etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 2 tredje ledd, og kunne som sådan vært påklaget til samferdselsstyret etter forvaltningslovens § 28. A skulle vært underrettet om klagegangen i medhold av § 27.

Mine innvendinger foran gjelder behandlingen av avvisningsspørsmålet. Jeg finner også grunn til å si litt om selve vurderingstemaet når det er spørsmål om å avvise en søknad med henvisning til tidligere avslagsvedtak. - I forbindelse med en tidligere sak (om byggetillatelse) uttalte jeg om dette:

«Utgangspunktet må være at dersom søknaden fremstår som en ren gjentakelse av en tidligere avslått søknad, kan det etter omstendighetene være holdbart å avvise søknaden uten ny realitetsbehandling. Synspunktet må være at det da ikke foreligger noen ny sak. Momenter som tilsier ny realitetsbehandling kan f.eks. være at det er gått noen tid siden avslagsvedtaket, at det er kommet til nye regler eller endringer i praksis.»

I A's sak er det fattet realitetsvedtak sist 25. juni 1980, d.v.s. for nærmere 5 år siden.

Klageren har til støtte for kravet om ny behandling vist til senere vedtak og uttalelser i kommunale instanser, bl.a. i tilknytning til vedtatt rammeplan for kommunen. Disse faktiske opplysninger er ikke bestridt og det kan da etter min mening ikke være holdbart å nekte fornyet realitetsbehandling av saken.»

Jeg ba etter dette vegsjefen - og eventuelt samferdsels sjefen - se på saken på nytt.

Vegsjefen bemerket til dette:

«I saker som denne hvor en stadig mottar søknader som fremstår som rene gjentakelser av tidligere søknader, oppstår et behov for ut fra rasjonelle grunner å kunne avvise søknaden uten å måtte fatte et formelt avvisningsvedtak. Vi forstår imidlertid Sivilombudsmannen slik at formelt avvisningsvedtak i alle tilfeller skal treffes uansett om det dreier seg om en stadig gjentatt og identisk søknad.»

Når det gjaldt spørsmålet om ny realitetsbehandling bemerket vegsjefen:

«Da vegkontoret og siden samferdselsstyret avviste A's henvendelse om ny realitetsbehandling av 11. mai 1983, var det etter en grundig vurdering av om det forelå nye momenter i saken som tilsa ny behandling. I en slik vurdering vil en indirekte ta hensyn til hvilken betydning de nye momenter som blir påberopt vil ha for en endret avgjørelse i saken. Det synes lite hensiktsmessig å gi saken ny realitetsbehandling på grunnlag av forhold en vet ikke vil få noen betydning.

Etter vårt skjønn vil det derfor være et element av realitetsbehandling også der det blir fattet avvisningsvedtak.

Vi finner imidlertid å legge Sivilombudsmannens uttalelse til grunn for den videre behandling av saken. A vil derfor gis anledning til en ny prøving av sin sak.»

39.

Sakskostnader ved klage
(Sak 1488/83)

Fylkesmannen ga en gårdbruker, (A), pålegg om tetting av gjødsellager. A klaget over vedtaket etter å ha tatt ut vannprøver fra det aktuelle området. Pålegget ble deretter noe endret av fylkesmannen. A krevet dekket utgiftene til vannprøvene. - Uttalt at arbeidene og utgiftene måtte fortone seg som «nødvendige» for klager. Miljøverndepartementet ga deretter anvisning på dekning av utgiftene i medhold av forvaltningslovens § 36 annet ledd.

Saksforholdet er:

På grunnlag av foretatt kontroll og analyse av vannprøve av bekkevann på eiendommen, traff fylkesmannen 17. januar 1983 slikt pålegg overfor A:

«I medhold av «Forskrifter om lagring og spredning av husdyrgjødsel» av 25. januar 1980, § 8, pålegges De:

1. Gjødsellageret må tettes midlertidig.
2. Etter at lageret er tømt, må De tette lekkasjer i lageret og installere tett port. Dette må gjøres i samarbeid med landbruksmyndighetene.

Punkt 1. må utføres umiddelbart. Punkt 2. skal være utført før lageret tas i bruk etter at det er tømt, og senest innen 1/10.83.»

Etter at vedtak var truffet, tok fylkesmannskontoret 31. januar 1983 kontakt pr. telefon med A. Fylkesmannen refererte senere telefonsamtalen slik: «På direkte spørsmål opplyste A at han aktet å samle inn vannprøver. Opplegg for prøvetaking eller dekking av utgifter til dette ble ikke diskutert.»

A tilbakeviste i klage 18. mars 1983 til fylkesmannen at forurensningen kom fra gjødsellager. Med støtte i tre nye vannprøver, tatt henholdsvis ut fra grøftas innløp til eiendommen, midten av grøfta, og grøftas utløp, antok han at forurensningen skyldtes arealavrenning. Han ba om at vedtaket måtte bli endret til:

«Å sørge for at porten i lageret er tett etter at lageret er tømt.»

A ba i klagen om å få dekket kostnadene (kr.2.368,80) i forbindelse med prøvetakingen. Han anførte at det var begått feil ved fylkesmannens prøvetaking fordi det bare ble tatt prøve av grøftevannet ved utløpet av eiendommen. Han fremholdt at prøvene hadde vært «helt nødvendige for min bevisførsel i denne saken, og burde vært tatt av fylkesmannens utsending».

Fylkesmannen uttalte 20. april 1983 til departementet:

«Vannprøvene gir ikke grunnlag for å utelukke et punktutslipp fra A's gårdsbruk. Ut fra analyseresultatene kan en likevel ikke fastslå med sikkerhet om forurensningen kommer fra gjødselkjeller, melkerom e.l. Det er imidlertid påvist lekkasje fra porten i en eldre gjødselkjeller. ---»

Fylkesmannen ga uttrykk for at han «i hovedsak» ville opprettholde pålegget, men endret ordlyden slik:

«Porten i gjødsellageret må sikres mot lekkasjer. Eventuelle lekkasjer i bunn og vegger må utbedres. Om nødvendig må det tas kontakt med landbrukskontoret i kommunen for faglig veiledning. Pålegget skal være utført innen 1. oktober 1983.»

Om omkostningsspørsmålet fremholdt fylkesmannen:

«Vannprøvene som A har fått analysert, har ikke gitt grunn til å endre innholdet i pålegget. Prøvetakingen var heller ikke avtalt med fylkesmannen på forhånd. Det er derfor ikke grunnlag for å kreve de medgåtte utgifter dekket av fylkesmannen.»

Departementet stadfestet 11. juli 1983 fylkesmannens pålegg. Departementet sluttet seg også til fylkesmannens syn når det gjaldt kravet om dekning av omkostninger. Departementet fremholdt:

«Departementet har lagt vekt på at resultatene av vannprøvene ikke er hovedgrunnen til den endring i vedtaket som fylkesmannen har foretatt, men at grunnlaget ligger i en ny samlet vurdering av saken hvor resultatene av de nye vannprøvene går inn som et av flere moment.»

I klagen datert november 1983 til ombudsmannen ble anført:

«Det hevdes fra fylkesmannen at det nye pålegget i hovedsak er uendret. Det kan jeg ikke være enig i, og som De ser av min klage, er det nye pålegget i overensstemmelse med min påstand. Opprinnelig gikk pålegget blant annet ut på at jeg måtte installere ny port, hvilket ville påføre meg direkte utgifter på ca. kr.16.000,- og ca. 30 dagers arbeide. Pålegget om tetting kan utføres med direkte utgifter på ca. kr. 5.000,- og ca. to ukers arbeide.»

Hvis fylkesmannens omgjøring ikke var begrunnet med de nye vannprøvene jeg lot foreta, kan jeg ikke se at omgjøringen er begrunnet i det hele tatt. Det er ikke anført noe om at det første vedtaket var for vidtgående på bakgrunn av de opplysninger som da forelå. ---»

A fremholdt videre:

«I fylkesmannens begrunnelse for omgjøringsvedtaket heter det at vannprøvene ikke gir «grunnlag for å utelukke et punktutslipp fra --- gårdsbruk». Prøveresultatene som lå til grunn for vedtaket av 17.01.83 hevder fylkesmannen «indikerer at forurensningen kommer fra gjødsellagre». Dette mener jeg viser at fylkesmannen fattet sitt opprinnelige vedtak på feil grunnlag, og det foreligger således en «feil ved saksbehandlingen, avgjøringsgrunnlaget, lovanvendelsen eller annen ugyldighetsgrunn», jfr. fvl. § 36.

Jeg vil hevde at det var nødvendig for meg å innhente de nye vannprøvene for å få vedtaket endret, og som antydnet ovenfor, kan

jeg ikke se at fylkesmannen har omgjørt sitt vedtak på grunnlag av andre nye opplysninger enn de siste prøvene.»

Fylkesmannen bemerket 30. januar 1984 at A's vannprøver måtte være tatt samtidig med at forurensning og lekkasje ble påvist, hvis de skulle hatt noen relevans for saken. Fylkesmannen fortsatte:

«--- Når ordlyden likevel ble endret, hadde dette to årsaker:

- a) På grunn av klagebehandlingen antok en at saken ville ta så lang tid at punkt 1 i pålegget ville være uaktuelt. Midlertidig tetting har liten hensikt om sommeren når gjødsellageret formodentlig er tomt.
- b) Det første pålegget var formulert slik at det kunne oppfattes som krav om en bestemt type port. Ordlyden ble derfor endret for å presisere at det som kreves er et tett gjødsellager, uten lekkasjer fra port, vegger eller gulv. Hvordan gjødsellageret sikres mot slike lekkasjer er i første omgang opp til gårdbrukeren selv.

Spørsmålet om hvorvidt pålegget er endret til gunst for A eller ikke, må avgjøres ut fra hvordan det var rimelig å oppfatte innholdet i det første pålegget. Slik pålegget var formulert, var det antakelig rimelig å oppfatte det som krav om en bestemt type prefabrikkert port. I så fall må endringen sies å ha vært til gunst for A.

De omtalte vannprøvene har imidlertid ikke hatt noen betydning for innholdet i pålegget, og fylkesmannen kan derfor ikke se at A har krav på å få dekket de utgifter han nevner.»

Såvel klageren som fylkesmannen utdypet sine synspunkter i senere brev. Departementet begrenset seg til å vise til fylkesmannens redegjørelse.

I avsluttende brev 24. april 1985 til Miljøverndepartementet uttalte jeg:

«Forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36 første og annet ledd lyder:

«Når et vedtak blir endret til gunst for en part på grunn av feil ved saksbehandlingen, avgjøringsgrunnlaget, lovanvendelsen eller annen ugyldighetsgrunn, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre særlige forhold taler mot det.

Også ellers kan en part i særlige tilfelle tilkjennes hel eller delvis dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å vareta hans interesser i klagesaken, dersom dette finnes rimelig.»

Jeg legger til grunn at fylkesmannens vedtak 20. april 1983 innebar en endring til gunst for A, og at hans utgifter er å anse for «vesentlige kostnader», jfr. § 36 første ledd. Derimot har jeg ikke tilstrekkelige holde-

punkter for å fastslå at det ble begått saksbehandlingsfeil ved kontrollen/prøvetakingen 24. november 1982, eller at pålegget 17. januar 1983 ble truffet på grunnlag av uriktige eller mangelfulle faktiske opplysninger. Følgende formulering i fylkesmannens brev 20. april 1983 - «ikke fastslå med sikkerhet om forurensningen kommer fra gjødselkjeller, melkerom e.l.» - kan nok tyde på en endret vurdering av de faktiske forhold fra fylkesmannens side. Men fylkesmannen har i forbindelse med klagebehandlingen for ombudsmannen benektet at hans brev innebar en endret oppfatning av hva som var årsaken til forurensningen. - Jeg antar etter dette at A ikke kan kreve utgifterne dekket i medhold av § 36 første ledd. Spørsmålet er da om det er grunnlag for å tilkjenne dekning av kostnader etter paragrafens andre ledd.

Fylkesmannen har betegnet pålegget 20. april 1983 som en presisering av det opprinnelige pålegg. For øvrig kan det ikke ses at fylkesmannen har kommentert klagers anførsler om de økonomiske konsekvenser av de to vedtakene.

Etter de opplysninger som foreligger, er det på det rene at pkt. 1 i fylkesmannens pålegg 17. januar 1983 som følge av klagen ikke ble opprettholdt. Endringen (presiseringen) i påleggets ordlyd for øvrig synes også å være foranlediget av klagen 18. mars 1983. Fylkesmannen og departementet synes å antyde at anførselene i klagen faktisk må ha vært avgjørende for endringen dersom sakskostnader skal kunne tilkjennes. Loven stiller imidlertid ikke noe slikt vilkår. Jeg viser i denne forbindelse til følgende uttalelse daterert 10. september 1976 fra Justisdepartementets lovavdeling til Samferdselsdepartementet:

«Ved vurderingen av om sakskostnadene bør dekkes i sin helhet eller bare delvis, kan legges vekt på om det arbeid som er utført var nødvendig for å få saken løst på en tilfredsstillende måte. Ved den konkrete vurdering må imidlertid også legges vekt på hva vedkommende part eller partsrepresentant selv med rimelighet har oppfattet som naturlige tiltak. Man må i praksis regne med at både partene og deres advokater kan feilvurdere situasjonen for så vidt. ---»

Selv om de vannprøver A lot foreta, etter fylkesmannens oppfatning, ikke har vært av betydning for det endelige saksutfall, måtte dette fortone seg som naturlige og nødvendige tiltak fra A's side. Fylkesmannen var for øvrig kjent med at A aktet å samle inn vannprøver. Det foreligger imidlertid ikke opplysninger om at noen ved fylkesmannens

kontor på forhånd orienterte A om hvordan slike prøver i tilfelle burde tas. Dersom det var på det rene at vannprøver ville være av liten eller ingen interesse, slik som fylkesmannens uttalelser i anledning av klagebehandlingen for ombudsmannen gir uttrykk for, burde klageren vært gjort oppmerksom på dette.

Den begrunnelse som er gitt for avslaget på søknaden om dekning av saksomkostninger er etter min mening ikke holdbar. Det dreier seg også om et beløp av relativt beskjeden størrelse. Jeg må på bakgrunn av dette be fylkesmannen/Miljøverndepartementet om å ta saken opp til fornyet behandling, jfr. forvaltningslovens § 36 annet ledd.

Departementet omgjorde deretter sitt vedtak, og ba fylkesmannen dekke A's utgifter til de foretatte vannprøver.

40.

Sakskostnader - frist for fremsetting av krav
(Sak 1263/85)

A reiste krav om dekning av sakskostnader i tilknytning til en klagesak mer enn ett år etter at det var truffet vedtak i saken. - Uttalt at krav om sakskostnader etter forvaltningslovens § 36 som utgangspunkt må fremsettes senest 3 uker etter at melding om det nye vedtak er kommet frem til parten. Loven åpner likevel adgang til å forlenge fristen eller til å gi oppreisning for fristoversittelse, men bare inntil ett år etter at vedtaket ble truffet, jfr. § 36 fjerde ledd, § 29 fjerde ledd og § 31. Ettårsfristen er absolutt, og må således gjelde selv når parten ikke har fått slik underretning om retten til å kreve sakskostnader som forutsatt i § 36 femte ledd. Forsømmelse fra myndighetenes side på dette punkt kan imidlertid lede til ansvar på vanlig erstatningsrettslig grunnlag.

A klaget til ombudsmannen over at fylkesmannen og Miljøverndepartementet hadde avslått hans krav om å få dekket sakskostnader etter forvaltningslovens § 36.

Kravet hadde sin bakgrunn i en delings- og oppmålingssak: Fylkesmannen traff vedtak i A's disfavør. Etter klage fra A besluttet Miljøverndepartementet i januar 1983 å oppheve fylkesmannens vedtak. Verken fra departementet eller fylkesmannen fikk A noen underretning om sin rett til å kreve dekket sakskostnader, slik loven foreskriver i § 36 femte ledd.

Først i april 1984, da han på annen måte var blitt kjent med denne mulighet, fremmet A krav etter § 36. Kravet ble avvist både av

fylkesmannen og departementet under henvisning til at lovens ettårsfrist nå var oversittet, og at denne fristen var absolutt og ufravikelig.

I brev til A uttalte jeg følgende:

«Forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36 fjerde og femte ledd fastsetter:

«Spørsmålet om en part skal få dekning for sakskostnader, avgjøres av klageinstansen, men av underinstansen dersom underinstansen har truffet nytt vedtak i saken. Det organ som treffer avgjørelsen, er ansvarlig for at det offentliges utgifter etter første og annet ledd blir dekket, men har kostnadsansvaret sitt grunnlag i mangel ved vedtaket eller saksforberedelsen, kan fastsettes at ansvaret helt eller delvis skal ligge hos det eller de avgjøringsorganer som var ansvarlig for mangelen. Kravet må settes fram senest 3 uker etter at melding om det nye vedtak er kommet fram til vedkommende, dog gjelder § 29 fjerde ledd samt §§ 30-32 tilsvarende.

Dersom vedtaket er blitt endret, skal parten gjøres merksam på retten til å kreve dekning for sakskostnader, med mindre det er usannsynlig at han har hatt vesentlige sakskostnader eller det må antas at han eller hans fullmektig kjenner retten. Dersom det i andre tilfelle finnes rimelig at spørsmålet om dekning for sakskostnader blir vurdert, bør parten gis nødvendig vegledning.»

Saken reiser spørsmål om sammenhengen mellom § 36 og § 29 fjerde ledd og §§ 30-32. Jeg ser slik på dette:

I § 36 fastsettes en frist på tre uker til å fremsette krav om sakskostnader (etter at melding om det nye vedtak er kommet frem). Etter § 29 fjerde ledd kan fristen i særlige tilfelle forlenges før denne er utløpt, og etter § 30 kan det i etterhånd gis oppreisning for oversittelse av fristen. At parten ikke har fått underretning om retten til å kreve dekket sakskostnader (slik som foreskrevet i § 36 femte ledd), vil etter min mening være et typisk moment som kan tilsi at det gis slik oppreisning.

Adgangen til å gi oppreisning (dvs. å se bort fra klagefristen) er imidlertid ikke ubegrenset - jfr. ettårsregelen i § 31 tredje ledd. Jeg er enig med Miljøverndepartementet i at denne regel må oppfattes som absolutt, slik at det ikke er adgang til dekning av sakskostnader etter § 36 når ettårsfristen er utløpt. At forvaltningen har forsømt seg med å gi underretning etter § 36 femte ledd, kan ikke endre på dette.

Dette betyr likevel ikke at parten når ett år er gått mister enhver mulighet til å få dekket sine utgifter. Muligheten til å kreve erstatning - etter vanlige erstatningsrettslige

prinsipper - vil fremdeles stå ved lag. Forutsetningen for å nå frem med et slikt krav vil være at vedkommende forvaltningsorgan forsettlig eller uaktsomt har forsømt sin underretningsplikt, og at parten som følge av dette er påført et økonomisk tap. I denne forbindelse viser jeg til at lovens § 36 første ledd ikke gir noe ubetinget krav på dekning av sakskostnader, men bare for «vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket» og at «særlige forhold» ikke «taler mot det».

Hvorvidt det er grunnlag for å yte erstatning i denne saken, må jeg la stå åpent, idet verken fylkesmannen eller Miljøverndepartementet har tatt stilling til dette. Jeg har imidlertid skrevet til departementet i dag og bedt om at dette nå blir vurdert.»

I brev herfra s.d. til Miljøverndepartementet meddelte jeg:

«Som det fremgår, har klagen ikke ført frem for så vidt gjelder kravet om sakskostnader etter forvaltningslovens § 36. Et hovedpoeng for klageren er imidlertid at fristoversittelsen skyldes at departementet ikke har gitt ham slik underretning som § 36 femte ledd foreskriver. Unnlåtelsen er så vidt jeg forstår ikke bestridt fra departementets side. På denne bakgrunn vil jeg be om at A's krav nå blir vurdert ut fra vanlige erstatningsrettslige regler.»

Saken berørte et spørsmål av prinsipiell interesse og jeg fant grunn til å underrette Justisdepartementet særskilt med kopi av min uttalelse.

41.

Kompensasjon for tap som følge av forsinket saksbehandling
(Sak 123/85)

En søknad om husbanklån ble forlagt av det kommunale sosialkontor. Utbetalingen av lånet ble derfor forsinket. - Uttalt at det økonomiske tap søkeren var påført, herunder sakskostnadene, kunne kreves erstattet av kommunen på vanlig erstatningsrettslig grunnlag. Det ble ikke ansett avgjørende at sakskostnadene alternativt kunne ha vært søkt dekket av overordnet organ (Husbanken) i medhold av forvaltningslovens § 36. Uttalelse også om erstatningsberegningen. - Kommunen dekket deretter tapet.

På sosialt grunnlag søkte A 29. desember 1982 om kr. 65.300,- i utbedringslån for en boligeiendom.

Søknaden ble utfylt med bistand fra sosialkontoret, som imidlertid glemte å videresende saken til husnemnda i kommunen. Feilen ble ikke oppdaget før i mars 1984 da A etterlyste saken. Hun hadde i mellomtiden utført utbedringsarbeidene med privat mellomfinansiering. Dette er i strid med reglene for husbanklån, som forutsetter at arbeider ikke må påbegynnes uten gyldig lånetilsagn. Ifølge A hadde hun fått uriktige opplysninger fra kommunen på dette punkt. Da sosialkontorets feilarkivering ble oppdaget, ble søknaden umiddelbart sendt husnemnda. Nemnda fant imidlertid ikke å kunne prioritere saken, og returnerte den straks til sosialkontoret.

Fra sosialkontoret ble saken deretter sendt til Husbanken med anmodning om at lånet måtte bli gitt direkte på grunn av de spesielle omstendigheter som forelå og som hadde brakt A opp i et uføre. Husbanken avsto i første omgang anmodningen, men etter ny henvendelse vedtok banken 18. oktober 1984 å legge saken til rette for utbetaling i 1985. Lånesaken var dermed ordnet. A reiste imidlertid erstatningskrav mot kommunen for påstått tap som følge av forsinkelsen.

Formannskapet vedtok 4. desember 1984:

«A's krav om erstatning for ekstra renteutgifter i forbindelse med søknad om utbedringslån, imøtekommes med kr. 1.200,-.

Kravet om dekning av omkostninger for å få endret Husbankens avgjørelse av 16.04.84, må eventuelt sendes Husbanken som rette vedkommende.»

I innstillingen til vedtaket het det:

«Når det gjelder de kostnader A har hatt for å få endret Husbankens vedtak av 16.04.84 (utgifter til advokat m.m.), antar jeg at disse må kreves dekket i medhold av forvaltningslovens § 36. 1. og 2. ledd:

I henhold til 4. ledd skal avgjørelser i slike saker tas av det organ som har omgjort vedtaket. Det vil altså i dette tilfellet si Husbanken.

Når det gjelder kravet om erstatning for ekstra renteutgifter, antar jeg at dette må vurderes av kommunen ut fra vanlige erstatningsregler.

Jeg er kommet til at feilarkiveringen må sies å være en slik uaktsom handling som medfører erstatningsansvar for kommunen. Kommunen bør derfor være villig til å gi en erstatning for ekstra renteutgifter.

Jeg vil tro at erstatningen vil beløpe seg til ca. kr. 1.200,- (differensen mellom 14 % og 12 % av kr. 60.000,- i ett år), og vil derfor anbefale at A tilbys dette beløp.»

A var ikke tilfreds med denne oppdeling av erstatningskravet og var også uenig i beregningen av rentetapet. Etter først å ha tatt

saken opp på nytt med formannskapet, klaget hun til ombudsmannen. Som vedlegg til klagen fremla hun følgende oppstilling over sitt tap:

«14 % rente av kr. 60.000.-	
5 % rente av kr. 60.000.-	
9 % rente av kr. 60.000.-	5.400.-
Adv.	600.-
2 × reise	
= 100 km × 2 = 200 km × kr. 2.-	400.-
Telefon	150.-
Kopiering à kr. 2.- pr. stk.	100.-
	kr. <u>6.650.-</u> »

Klagen ble herfra forelagt for kommunen og etter å ha mottatt kommentarer derfra skrev jeg tilbake 18. september 1985:

«Etter min oppfatning er det her ikke nødvendig å gå inn på om forvaltningslovens § 36 er anvendelig. Etter som det økonomiske tap som oppsto skyldtes kommunens forsømmelse ved behandlingen av klagerens lånesøknad, gir dette tilstrekkelig grunnlag for erstatning. Dette har kommunen for så vidt også erkjent, men man har altså villet holde selve sakskostnadene utenfor.

Men en slik sontring er det ikke grunnlag for. Har kommunen begått en erstatningsbetingende feil, vil kommunen som hovedregel være forpliktet til å dekke hele det oppståtte tap, også kostnader som alternativt kunne ha vært søkt dekket med hjemmel i § 36.

Alle de tapsposter klageren har oppført i sin oppstilling er etter sin art erstatningsmessige, men bare advokatsalæret er dokumentert. Hvorvidt de øvrige poster er reelle og kan kreves erstattet - bl.a. om utgiftene var nødvendige og rimelige - lar seg ikke fastslå ut fra de opplysninger som nå foreligger. Jeg må imidlertid reservere meg når det gjelder kommunens fastsettelse av klagerens rentetap.

Det som skal erstattes er hele det økonomiske tap klageren led som følge av kommunens forsømmelse. På denne bakgrunn kan jeg ikke se at det er grunnlag for uten videre å trekke husbanklånets rente inn i beregningen slik kommunen har gjort. Bortsett fra eventuelle mer indirekte økonomiske følger av selve tidsforskyvelsen vil dette lånet etter det opplyste koste A nøyaktig det samme nå som om det var gitt ett år tidligere. Rentetapet må følgelig i utgangspunktet settes til privatlånets rente for det ekstra året partene synes enige om at klageren ble sittende med lånet. I fradrag kommer så mulige skattefordeler og eventuelle andre økonomiske fordeler klageren har hatt ved at hun tross alt kunne igangsette arbeidene så

vidt tidlig som hun gjorde. Således må f.eks. innsparte gebyrer, som kommunen har vært inne på, i prinsippet kunne trekkes fra.

Etter dette er jeg kommet til at det foreligger erstatningsgrunnlag mot kommunen, og at den utmåling som er foretatt ikke dekker hele det tap som er oppstått.»

Formannskapet vedtok 8. oktober 1985 å yte A en erstatning på kr. 6.650,-. Saken kunne dermed avsluttes som ordnet.

42.

**Kommunens erstatningsansvar i byggesak
(Sak 1112/84)**

Et bolighus ble plassert i samsvar med situasjonsplan utarbeidet av teknisk etat i kommunen. Ved en uoppmerksomhet førte dette til at huset kom for nær en eksisterende lavspentlinje. Resultatet ble at kraftlinjen måtte ombygges for å oppnå påbudt minste avstand i henhold til elektrisitetsforskriftene. Byggherren krevet omkostningene dekket av kommunen. – Ombudsmannen uttalte at kommunen måtte være erstatningsansvarlig, særlig på grunn av omstendighetene i forbindelse med situasjonsplanen.

Kommunen vedtok etter dette å imøtekomme byggherrens krav.

Da pensjonist A i 1980 overdro gårdsbruket til sine to sønner, tok hun av en tomt på 1 mål. Hun ville bygge seg et hus der.

I forbindelse med oppmålingen av tomten, ba hun teknisk etat om å utarbeide situasjonsplan. Dette ble også gjort i juli 1982. Eiendommens bebyggelse ble inntegnet med stor grad av nøyaktighet. I november 1982 sendte A inn søknad om byggetillatelse. Med hensyn til husplasseringen viste hun til situasjonsplanen.

Byggetillatelse ble gitt i august 1983 i samsvar med søknaden. Det ble særskilt anført at byggherren måtte sørge for nødvendig avkjørselstillatelse, jfr. bygningsloven av 18. juni 1965 § 66 nr. 1. Det ble ikke stilt noe uttrykkelig krav om ansvarshavende, og A lot sine to sønner stå for oppføringen.

A hevdet at hun før byggingen tok til, ba kommunen om å måle inn husplasseringen etter situasjonsplanen, men at hun etter flere purringer selv måtte utføre arbeidet. Resultatet ble iallfall at teknisk etat først kom på befaring da grunnmuren var kommet opp. Det ble ikke gjort noen anmerkninger ved dette kontrollbesøket.

Byggearbeidene fortsatte inntil Kraftlaget i forbindelse med behandlingen av søknad om elektrisk strøm ble oppmerksom på at lagets lavspentlinjer her gikk bare 0,3 m fra huset. Kraftlaget besluttet da at linjen måtte ombygges for å komme i overensstemmelse med avstandskravet på 1,5 m i § 526 i forskrifter for elektriske anlegg (fastsatt av Industridepartementet 5. desember 1963 med hjemmel i lov av 24. mai 1929 om tilsyn med elektriske anlegg). Midlertidig brukstillatelse ble gitt i mars 1984.

A's bolig ble deretter tilkopleet strømforsyningen. Omkostningene ved ombyggingen av lavspentlinjen på ca. kr. 11.000,- krevet Kraftlaget betalt av A under henvisning til Kraftlagets leveringsvilkår.

A fremsatte krav om at kommunen måtte dekke utgiftene ved ombyggingen, fordi kommunen hadde utarbeidet situasjonsplanen hvor boligen var tegnet for nær kraftlinjen.

Formannskapet avslo kravet 5. juli 1984 på grunnlag av en uttalelse fra kommuneingeniøren. Her var det bl.a. sagt:

«Når det gjelder påstanden om at A etter flere purringer, uten resultat, så seg nødt til å måle inn husplasseringen etter situasjonsplanen, så har jeg spurt de aktuelle personer her ved etaten. Men ingen kan erindre å ha mottatt slik henvendelse. Det er heller ikke gjort notater i saksmappa som tyder på det.»

A tok etter dette saken opp med ombudsmannen.

Saken ble herfra forelagt for kommuneingeniøren med anmodning om å få presisert hva slags «situasjonsplan» som var utarbeidet. Videre ble bedt om en redegjørelse for hvilke rutiner som følges i kontrollen med oppføring av hus, og hvilken kontroll som ble foretatt i dette tilfelle.

Kommuneingeniøren oversendte ved sitt svar kopi av planen. Han fremholdt at den var utarbeidet etter anmodning fra A, og at den ble antatt stort sett å være i samsvar med byggeforskriftenes kap. 14:5 angående situasjonskart. Kommuneingeniøren fortsatte:

«Forøvrig er situasjonsplanen iflg. byggeforskriftenes Kap. 14:1 en del av søknaden om byggetillatelse og antas da formelt å være byggherrens, sjøl om den er utarbeidet av andre. Situasjonsplanen er bare å betrakte som oppmålingsetatens forslag når det gjelder plasseringen av huset på tomten. Det er forøvrig heller ikke gjort merknader i byggeommelding om at det var lavspentlinje over tomten.»

Når det gjelder rutiner vi følger m.h.t. kontroll må jeg bare innrømme at vi ikke alltid har hatt kapasitet til å følge opp så godt som man kunne ønske. I nærværende tilfelle ble kun foretatt en besiktigelse etter at grunnmuren var kommet opp. Utgraving av byggegrube og støping av grunnmur ble igangsatt uten at bygningsmyndighetene hadde satt ut husplasseringen i marka.»

Kommuneingeniøren opplyste ellers at det ikke var gitt ferdiggattest for huset, men at det var gitt midlertidig brukstillatelse.

I avsluttende brev 6. mars 1985 uttalte jeg:

«Bakgrunnen for saken er det krav Kraftlaget har fremsatt mot A i forbindelse med ombygging av kraftlinjen. Det er ikke bestridt verken fra A eller kommunen at ombygging var nødvendig, og det er heller ikke gjort innsigelser mot det juridiske grunnlag for Kraftlagets betalingskrav. Jeg finner derfor ikke grunn til å komme nærmere inn på dette. Det spørsmål ombudsmannen skal ta stilling til, gjelder ansvarsfordelingen mellom A og kommunen. A mener at kommunen må være ansvarlig for det beløp (ca. kr.11.000,-) som skal utredes til Kraftlaget. Hennes krav er av kommunen behandlet som et *erstatningskrav*, og avslått. A's argumentasjon knytter seg til den situasjonsplan teknisk etat hadde utarbeidet i forbindelse med delingssaken. Den eksisterende lavspentlinje var her ikke inntegnet eller antydnet overhodet. Eiendommens bebyggelse var derimot inntegnet med stor grad av nøyaktighet. Huset var lagt tett inntil det sted der linjen rent faktisk gikk, men altså uten at dette kom frem. A mener at dette var en feil som kommunen må stå ansvarlig for.

Jeg vil til dette først påpeke at bygningsmyndighetene ikke har noen alminnelig plikt til å påse at et omsøkt bygg ikke kommer i strid med forskriftene for elektriske anlegg. Det vises i den sammenheng til § 95 nr. 2 i bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7), hvorefter bygningsrådet skal påse at forholdet til enkelte andre myndigheter er eller vil bli ordnet. Loven regner selv opp hvilke myndigheter dette gjelder (bl.a. helserådet, brannstyret og arbeidstilsynet). Elektrisitetstyret er ikke nevnt.

Jeg vil videre nevne at byggeforskriftene ikke stiller direkte krav om at kraftlinjer skal tegnes inn på situasjonsplan eller -kart, sml. byggeforskriftenes kap. 14. Her må det imidlertid tilføyes at forskriftene heller ikke stiller krav om at planlagt bebyggelse skal tegnes inn. Forskriftenes bestemmelser om *situasjonskart* (som er forutsatt å være mer detaljert enn situasjonsplaner) står i kap. 14:5:

«Situasjonskart skal utarbeides av oppmålingsmyndigheten og som regel tegnes i målestokk 1:500. Det skal vise tomtens grenser. Koter skal legges inn i nødvendig utstrekning. Veglinjer, byggegrenser og eventuelt vegens regulerte midtlinje skal tegnes inn. Videre skal vegbredde, byggegrense, høydetall for vegens regulerte profil og eventuelt bygningens høydebeliggenhet tegnes inn. Hvis det er mulig skal vann- og avløpsledninger, avløpskummer og stoppekraner tegnes inn og forsynes med høydeangivelse. Bygninger som allerede finnes på tomten skal tegnes inn. Bygninger på nabotomtene tegnes inn i den utstrekning det har betydning. De særskilte regler for bebyggelse av tomten som er fastsatt i reguleringsplan skal heftes ved situasjonskartet.»

Det må i denne sak kunne konstateres at myndighetene ved utarbeidelsen av planen (kartet) i hvert fall i enkelte relasjoner gikk mer i detalj enn forskriftene krever. Jeg sikter da særlig til inntegningen av det planlagte hus, der det endog ble angitt avstand til grense i nord og syd (med henholdsvis 4,8 og 5,6 m). Når plasseringen skulle angis så vidt detaljert, burde myndighetene etter min mening også ha klar foranledning til å se mer nøye på de stedlige forhold enn det man til vanlig krever på dette behandlings-trinn. Den eksisterende kraftlinjen burde ha vært tatt i betraktning ved husplasseringen. Huset kunne ikke bygges som angitt uten å komme i strid med elektrisitetforskriftenes § 526. Etter min mening må det på denne bakgrunn være dekning for å fastslå at situasjonsplanen var beheftet med en feil.

Om den erstatningsrettslige betydning av at bygningsmyndighetene yter service ut over det de plikter, kan jeg vise til høyesterettsdommen inntatt i Norsk Retstidende 1967 s. 1248. Dommen er omtalt i min bok *Byggetillatelse* s. 132 flg.

Jeg har ved vurderingen av erstatningsspørsmålet også festet meg ved enkelte andre sider av bygningsmyndighetenes behandling.

A har hevdet at hun før byggingen tok til ba kommunen om å måle inn husplasseringen etter situasjonsplanen, men at hun etter flere purringer selv måtte utføre arbeidet. Tjenestemennene ved teknisk etat kan ifølge egne forklaringer ikke erindre å ha mottatt slik henvendelse, jfr. kommuneingeniørens uttalelse. Påstand står således mot påstand, og forholdene lar seg neppe avklare nærmere nå. Jeg må nøye meg med å påpeke følgende:

Etter byggeforskriftenes kap. 14:21 skal en bygnings plassering være påvist av myndighetene før et byggearbeid tar til. Myndighetene skal ellers føre vanlig kontroll med byg-

gearbeidet, jfr. lovens § 97. I denne saken ble det etter det som er opplyst kun foretatt en besiktigelse under byggearbeidene, og den ble holdt etter at grunnmuren var satt opp. Jeg må forstå det slik at bygningsmyndighetene heller ikke da reagerte på bygningens plassering i forhold til kraftlinjen.

Jeg har ved gjennomgåelsen av saksdokumentene også festet meg ved at bygningsmyndighetene ikke har godkjent noen særskilt ansvarshavende. Dette skal gjøres, jfr. bygningslovens § 98 og byggeforskriftenes kap. 14:15. En ansvarshavendes nærvær vil i alminnelighet redusere risikoen for at det skal oppstå feil - f.eks. ved plasseringen av huset. Dette tilsier at bygningskontrollen til gjengjeld må være ekstra påpasselig når det ikke er noen særskilt ansvarshavende, på samme måte som når byggherren godtas som ansvarshavende.

Det inntrykk jeg sitter igjen med er at myndighetenes kontrollvirksomhet ikke har vært tilfredsstillende i denne saken. Dette er vel for så vidt også erkjent av kommuneingeniøren, jfr. hans brev der det medgis at kontrollen med byggearbeider iblant blir mangelfull på grunn av kapasitetsproblemer.

Under henvisning til det som er uttalt foran - spesielt merknadene i forbindelse med situasjonsplanen - blir min konklusjon at kommunens avslag på A's erstatningskrav ikke kan være holdbart. Jeg må be om at saken tas opp til ny behandling.»

Kommunen, ved formannskapet, vedtok etter dette å dekke regningen fra Kraftlaget (kr. 11.000,- + renter). A's sak var med dette ordnet.

43.

Urettmessig heving av postgiroutbetalingskort
(Sak 849/85)

Postgiroutbetalingskort for tilbakebetaling av skatt for 1983, adressert til A, ble hevet av A's samboer og tidligere kompanjong B. A hevdet overfor kommunekassereren at han ikke hadde mottatt oppgjør og møtte et skattekrav for 1985 med motregning. - Under sakens behandling for ombudsmannen vedtok Postdirektoratet å utbetale erstatning for det beløpet som var hevet av B.

Ved skatteoppgjøret for 1983 fikk A til gode vel kr. 30.000,-. Beløpet ble sendt til A over postgiro. Det var imidlertid A's samboer og kompanjong, B, som uten fullmakt hevet pengene på det stedlige postkontor mot innlevering av utbetalingskortet.

A hevdet senere at han ikke hadde mottatt oppgjør fra kommunekassereren og da han fikk krav på skatt for 1985, forlangte han å motregne med det han mente å ha til gode. Kommunekassereren avviste motkravet, og A brakte saken inn for ombudsmannen.

I brev 23. juli 1985 skrev jeg til kommunekassereren:

«Av saksdokumentene fremgår at A har tatt opp saken med X postkontor. Postkontoret uttalte 5. juli 1985 at utbetalingen til B måtte anses rettmessig. I telefonsamtale med Postdirektoratets juridiske avdeling har ombudsmannen fått opplyst at en eventuell videre forfølging av denne saken må skje i form av et krav om erstatning overfor Postverket, og at det i utgangspunktet må være Postverkets «medkontrahent» - avsenderen - som må forfølge kravet. I denne saken skulle plikten da påhvile kommunekassereren. Dette kan stille seg annerledes dersom et gyldig - frigjørende - oppgjør kan anses å foreligge i forholdet mellom kommunekassen og A. - Hva er kommunekassererens syn på dette spørsmål?»

Med henvisning til § 15 nr. 2 i forskriftene for postgirotjenesten som stadfester at Postverket har «ansvaret for at oppdraget blir regelmessig utført», svarte kommunekassereren 5. august 1985:

«I h.h.t. ovenstående synes jeg Postdirektoratets juridiske avdeling uttaler seg mot bedre vitende. § 15 sier at ansvaret ligger hos Postverket, og et gyldig oppgjør foreligger derfor mellom kommunen og A. A må gjøre krav gjeldende overfor Postverket. Det at jeg som kommunekasserer skal «forfølge kravet», som den juridiske avdelingen skriver, er å snu saken helt på hodet. Dersom dette skulle bli resultatet av denne saken, må skattedirektøren kobles inn, samtidig som postgirotjenesten overfor kommunene revurderes. Det går etter mitt syn ikke å fraskrive seg et ansvar som § 15 tilsier. Det at postkontoret hevder at utbetalingen til B er rettmessig, vedrører ikke ovennevnte ansvar overfor kontohaveren, men må bli en sak mellom A og postkontoret.

Utpanting vil bli foretatt dersom skyldige skatter ikke blir betalt innen rimelig tid.»

Etter dette forela jeg saken for Postdirektoratet som uttalte:

«Postverkets erstatningsansvar vedrørende postgiroutbetalingskort er regulert i forskrifter for postgirotjenesten, fastsatt med hjemmel i kgl. res. av 3. mai 1946. § 15 nr. 2 i disse forskriftene lyder:

«Når et girerings- eller utbetalingsoppdrag er kommet til Postgirokontoret, har Postverket ansvaret for at oppdraget blir reglementsmessig utført.»

Denne bestemmelsen blir i praksis ansett å ha samme rekkevidde som bestemmelsen i

postloven § 17 vedrørende postanvisninger m.m., dvs. at Postverket på objektivt grunnlag er erstatningsansvarlig for beløp som ikke utbetales til rette vedkommende. Rette vedkommende er den som på betalingsblanketten er oppført som adressat, eventuelt den som har fullmakt/er legitimert til å opp- tre på adressatens vegne.

Når Postverket avsto å betale erstatning i denne saken, var det fordi vi oppfattet det slik at den som hevet beløpet på utbetalingskortet, B, ikke var uvedkommende, samtidig som vi fikk klar forståelse av at pengene var kommet adressaten, A, til gode. Vi legger i den forbindelse ved og viser til fotokopi av kompaniskapsavtale mellom B og A - en avtale som var gyldig fram til 31.12.1984, jf. vedlagte fotokopi av A's oppsigelsesbrev til B datert 20.9.1984 og avtalens punkt 8. (Vi beklager den dårlige kvaliteten på kopien av avtalen).

B opplyste ellers til postkontoret at pengene som hun hevet på utbetalingskortet, var brukt til å dekke diverse regninger i A's navn og at disse vedrørte gården de to drev sammen. Hun opplyste også at en del av beløpet var satt inn på bankkonto i A's navn. Det er fra Postverkets side gjort flere henvendelser til B og hennes advokat angående nevnte opplysninger uten at det er blitt fremskaffet dokumentasjon for at omhandlede beløp er disponert slik som det er blitt hevdet. Etter de opplysninger som nå foreligger i saken, vil Postverket måtte anses erstatningsansvarlig. Postkontoret er derfor anmodet om å utbetale/senderen erstatning for beløpet.

Når det gjelder spørsmålet som er reist om det er sender eller mottaker som i tilfelle må fremme krav om erstatning overfor Postverket, vil vi bemerke at det er senderen som i egenskap av oppdragsgiver og råderettsinnehaver (jf postloven § 12) er rettighetshaver til eventuell erstatning (postloven § 23). Dersom beløp på postanvisning eller utbetalingskort er utbetalt feil, kan det imidlertid være lite praktisk å betale erstatning til senderen som så på nytt må sende beløpet til adressaten. Vanlig praksis er derfor å utbetale eventuell erstatning til adressaten, likevel først etter at samtykke fra senderen er innhentet for på denne måten å unngå at erstatning blir utbetalt til adressaten dersom senderen i mellomtiden har overført beløpet til adressaten eller det i mellomtiden er inntrådt begivenheter som gjør at adressaten likevel ikke skal ha beløpet.»

Da direktoratet hadde vedtatt å utbetale erstatning, avsluttet jeg saken her som ordnet.

44.

Dokumentinnsyn - tidligere ektefelles selvangivelse
(Sak 526/85)

A klaget til ombudsmannen over at ligningsmyndighetene hadde nektet ham innsyn i hans tidligere ektefelles selvangivelse for 1981. Ektefellene ble separert 21. august 1980 og skilt 26. november 1981. Skattedirek-

toratet antok i likhet med ligningskontoret at ligningsmyndighetenes taushetsplikt etter § 3-13 i ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 var til hinder for innsyn.

I brev 10. mai 1985 til klageren uttalte jeg:

«Taushetspliktsbestemmelsen i ligningslovens § 3-13 nr. 1 har slik ordlyd:

«Enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til ligningsforvaltningen, skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det han i sitt arbeid har fått vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Den som tiltrer verv, stilling eller oppdrag skal avgi skriftlig erklæring om at han kjenner og vil overholde taushetsplikten.»

Etter nr. 2 bokstav e. er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysninger gis «ifølge lovpåbud som fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikt ikke skal være til hinder for å gi opplysningene».

Ektefellers gjensidige opplysningsplikt om økonomiske forhold er regulert i ektefelleloven av 20. mai 1927 § 1 annet ledd:

«Ektefellene er pliktige til å gi hverandre de opplysninger som trenges til å vurdere deres økonomiske stilling og underholdsplikten. Til oppfyllelse av plikten kan en ektefelle av den annen ektefelle eller av ligningsmyndighetene kreve opplysning om eller avskrift av den felles eller den annen ektefelles selvangivelse og ligning.»

Retten til innsyn overfor ligningskontoret i ektefelles selvangivelse opphever ligningsmyndighetenes taushetsplikt. Imidlertid omfatter bestemmelsen som nevnt bare *ektefelles* rettigheter og plikter. Det fremgår av forarbeidene til ektefelleloven at også separerte ektefeller kan gjøre gjeldende innsynsrett i den andres selvangivelse. Men det sies ikke noe om situasjonen når ekteskapet er oppløst.

De ble etter det opplyste skilt i november 1981. Deres tidligere ektefelles selvangivelse for 1981 omfatter følgelig en periode da ekteskapet ikke besto. Selvangivelsen ble satt opp og anmodningen om innsyn fremmet etter at ekteskapet var oppløst. Det lar seg da ikke lenger godt hevde at begjæringen er fremsatt av en ektefelle og gjelder den annen ektefelles selvangivelse, slik loven krever. Dette må etter min mening være avgjørende og ikke den omstendighet at selvangivelsen også omfatter den delen av 1981 da ekteskapet fortsatt sto ved lag.

Det samme følger for så vidt også av s. 531 i Lignings-ABC for 1983, som De har mottatt kopi av fra Skattedirektoret. Det heter der:

«Er ektefellene skilt kan det ikke gis opplysning om forhold som gjelder skilsmisseåret, eller senere.»

45.

Avslag på dokumentinnsyn i ligningssak
(Sak 1391/84)

Ved kontroll av en drosjeeiers (B's) regnskaper fremkom kvitteringer som viste at A hadde kjørt drosje i 1982 som leiesjåfør hos B. I sin selvangivelse hadde ikke A oppgitt lønn som drosjesjåfør og hans inntekt ble dermed forhøyet av ligningsnemnda. A hevdet imidlertid at han ikke hadde kjørt drosje som påstått og påklaget ligningen. - Uttalt at han ikke kunne nektes innsyn i kvitteringene i forbindelse med klage til overligningsnemnda.

Ved klagebehandlingen for 1982 forhøyet ligningsnemnda A's inntekt med kr. 18.000,- i medhold av dagjeldende § 122 nr. 3 i skatte-loven av 18. august 1911. Bakgrunnen var at det ved kontroll av drosjeeiers regnskaper skulle ha fremkommet kvitteringer fra drosje tilhørende B med A's initialer.

Forut for inntektsforhøyelsen ble A anmodet om å fremlegge - også for 1981 - «en så nøyaktig inntektsoppgave som mulig for den tid De eventuelt har kjørt drosje».

I sitt svar uttalte han bl.a.:

«Videre er det meget vanskelig, for ikke å si helt, umulig, og tenke tilbake og finne ut hvilke drosjeeiere jeg har kjørt eller ikke kjørt for, om jeg så gjorde, ville dette aldri bli riktig, for så langt tilbake, og så nøyaktig er det ingen som kan huske.»

A klaget 25. april 1984 til overligningsnemnda og ga slik redegjørelse for kjøringen i 1981:

«Når det gjelder tilleggs-katt vil jeg si det at jeg kjørte for B også i 1982, året etter. Avtalen var at det lille jeg kjørte for han skulle betales når beløpet var av en viss størrelse. Jeg vil påstå at jeg var i god tro om at det jeg tjente hos ham ville bli innberettet. Når dette ikke ble gjort i 1981, vil jeg tro at pengene ble betalt ut på slutten av året 1981 og ved en feiltakelse ikke ble innberettet før i 1982. Hvor det ble innberettet kr. 2.930,00 fra B. Eller antagelig ble det betalt ut i 1982 og at det dermed ble innberettet i 1982.»

I supplerende klage fra A's advokat ble bedt om kopi av de kvitteringer ligningsmyndighetene hadde vist til, samt «evt. rapport eller korrespondanse som omhandler det nevnte forhold». Fylkesskattekontoret avslø anmodningen om innsyn 12. september 1984:

«Ligningsloven § 3-4 har som utgangspunkt at skattyter har adgang til å bli kjent med saksdokument som angår hans ligning. Men ligningsmyndighetene kan holde tilbake dokument inntil skattyter har besvart spørsmål han har fått etter kapittel 4 om det dokumentet angår. Fylkesskattekontoret finner at skattyter fikk en klar anmodning om, både i brev av 18.08.83 og 06.09.83, å gi en oversikt over sin drosjekjøring i 1981. — —

Vi mener det er mulig for skattyter gjennom arbeidsgiverens regnskap og utfylte kjøresedler å dokumentere i hvilken grad han har tjent penger på drosjekjøring.

Slik saken foreligger idag, finner vi at skattyter ikke har redegjort for sin drosjekjøring på en fyldestgjørende måte. Inntil dokumentasjon for i hvor stor utstrekning drosjekjøring ble bedrevet i 1981 foreligger, vil vi opprettholde ligningskontorets avgjørelse om å nekte dokumentinnsyn, jfr. ligningsloven § 3-4 nr. 2 b.»

I senere brev til ligningskontoret opplyste advokaten at også drosjeeieren hadde fastholdt at det ikke var «foretatt noen lønnsutbetaling til A i 1981».

I klagen hit 3. desember 1984 anførte advokaten:

«--- Skatteyteren har gitt alle opplysninger angående inntektsforholdene vedrørende drosjekjøring i 1981. Dette er også bekreftet av arbeidsgiveren, og ligningsmyndighetene har således ikke hjemmel i ligningslovens paragraf 3 - 4 til å nekte å oppgi det grunnlag de bygger etterligningen på. ---»

Etter foreleggelse herfra, der det bl.a. ble spurt om en skriftlig erklæring fra drosjeeieren ville være av betydning, avga fylkesskattekontoret 14. februar 1985 uttalelse til klagen:

«I følge forskrifter gitt av Handelsdepartementet den 26.03.79, skal en drosjeeier legitimere inntekten i taxiregnskapet ved kjøresedler. Kjøresedlene skal inneholde opplysning om antall turer, antall 50-ører, akkordturer, totale kilometer, besatte kilometer og totalt innkjørt. Tallene skal skrives av ved skiftets begynnelse og slutt. Det er sjåføren på det enkelte skift som fyller ut disse kjøresedlene. Vedkommendes navn skal også fremgå av kjøreseddelen.

Foruten at kjøresedlene tjener til å legitimere inntekten i taxiregnskapet, er de i praksis også en regning fra sjåføren til eieren. Sjåføren setter selv opp hvor store utgifter som har vært på skiftet. Utgiftene er bensin, olje og lønn til seg selv. Lønningen regnes regelmessig som en viss prosent av brutto innkjørt beløp. Så fører han opp totalt innkjørt minus utgiftene og summerer netto'en. Nettobeløpet er det han skal levere til eieren. Praksis er med andre ord at sjåføren beholder sin lønn etter hvert skift.

Under henvisning til de ovenfor nevnte forhold anses ikke A's anførsler som fyldestgjørende svar på spørsmålet om om-

fanget av hans drosjekjøring i 1981. Gjennom drosjeeierens regnskap og de omtalte kjøresedler vil det være mulig for A å gi de ønskede opplysninger. Hvis lønnen for 1981 først er innberettet for inntektsåret 1982, kan dette eventuelt godtgjøres ved å fremlegge de kjøresedler han har utfyllt for de aktuelle år. De omtalte rutiner for drosjesjåførers oppgjør med drosjeeierne etter endt skift, synes å tilsi at en slik forsinket lønnsutbetaling har formodningen mot seg.

Sett på bakgrunn av disse forhold, synes det vanskelig å tillegge en erklæring fra drosjeeieren vesentlig vekt hvis skattyteren samtidig vegrer seg for å dokumentere sin påstand slik det her er redegjort for.»

Advokaten kommenterte svaret slik:

«--- Jeg er selvsagt enig i at så lenge en skattyter ikke har forklart et etterspurt forhold kan dokumentinnsyn nektes. Her er imidlertid situasjonen den motsatte. Skattyteren har fullstendig forklart grunnen til at han ikke har oppgitt noen inntekter av drosjekjøring for 1981. Og han er selvsagt helt avhengig av å vite hvilket grunnlag ligningen bygger på for å fremføre en nærmere begrunnelse for klagen.

A har heller ingen rett til innsyn i drosjeeierens regnskaper og kan da ikke på noen måte fremskaffe opplysninger fra selve regnskapet. Slik rett har imidlertid ligningsmyndighetene f.eks. ved å avholde bokettersyn. ---»

Jeg forela 2. mai 1985 igjen saken for fylkesskattkontoret:

«Som hjemmel for fylkesskattkontorets avslag er anført ligningslovens § 3-4 nr. 2 bokstav b. Bestemmelsen gir ligningsmyndighetene adgang til å holde tilbake dokument «inntil skattyter har besvart spørsmål han har fått etter kapittel 4 om det dokumentet angår». Kapittel 4 omhandler «opplysningsplikt om egne forhold» og § 4-8 har slik ordlyd:

«Ligningsmyndighetene kan oppfordre den som omfattes av § 4-2 nr. 1 til å gi opplysninger om nærmere angitte økonomiske og andre forhold av betydning for kontrollen eller vurderingen av hans skatteplikt, skatteklasse og formues- og inntektstiligning, og å legge fram legitimasjoner og utskrifter av regnskapskonti eller noteringer som han har om disse forhold.»

Det bes opplyst om det er fylkesskattkontorets oppfatning at opplysningsplikten etter ligningslovens § 4-8 også omfatter plikt til å fremskaffe dokumenter som er i drosjeeierens besittelse, jfr. at det i bestemmelsen er vist til legitimasjoner m.v. «han har», det vil si skattyteren. I denne forbindelse bes kommentert advokatens anførsel om at A ikke har rett til innsyn i drosjeeierens regnskaper. Jeg ber også om en reaksjon på advokatens bemerkning om at ligningsmyndighetene selv - etter avholdt bokettersyn - burde kunne fremskaffe de nødvendige dokumenter.»

I svar 15. juli 1985 pekte fylkesskattkontoret på ligningsmyndighetenes arbeidspress og understreket betydningen av samarbeide fra skattyterens side. På grunn av arbeidspresset var bokettersyn lite praktisk. Til spørsmålet herfra om forståelsen av ligningslovens § 4-8 svarte ligningskontoret:

«A har ikke regnskapsplikt. Han har imidlertid en selvstendig plikt til å påse at de opplysninger han gir ligningsmyndighetene i sin selvangivelse, er korrekte. Vi antar således at A ikke har plikt til å fremskaffe dokumenter som er i drosjeeierens besittelse, jfr. at det i bestemmelsen er vist til legitimasjoner m.v. «han har». Men det bør som tidligere nevnt være i arbeidsgivers og skattyters interesse å få ligningen mest mulig korrekt. I den grad det ikke påføres skattyter og/eller arbeidsgiver noen arbeidsbyrde å fremskaffe de opplysningene ligningsmyndighetene ber om, mener vi at det bør kunne pålegges dem. Det er som sagt slik hele ligningen er lagt opp, basert på åpenhet og kommunikasjon mellom skattyter og ligningsmyndighetene.

Advokaten viser til at A ikke har rett til innsyn i drosjeeierens regnskap. Det er for så vidt korrekt, men for A vil det ikke være nødvendig med innsyn i regnskapet. Han trenger bare kopi av bilag i regnskapet som angår hans forhold.»

Avslutningsvis vil vi sitere fra Ot. prp. nr 29 for 1978-1979 om ligningsloven der det på side 67 i kommentarer til § 3-4 nr 2 b blant annet heter:

«Den lettere adgang til sakens dokumenter som følger av § 3-4 bør være forbeholdt de skattytere som gjør sitt til å oppfylle vilkårene for å få saken overprøvd ved klage.»

Videre mener vi at dersom rett til dokumentinnsyn kan motvirke muligheten til å få saken riktig behandlet, bør ikke skattyter ha adgang til dokumentene før han har oppfylt sin opplysningsplikt. I dette tilfellet der de dokumentene ligningskontoret sitter på bl.a. er bevis for hvilke dager A kjørte drosje i 1981, ser vi klart faren for at skattyters klage vil bli innrettet etter hvilke bevis han vet vi har.»

I avsluttende brev 1. oktober 1985 til fylkesskattsjefens uttalte jeg:

«Bestemmelsen i ligningslovens § 3-4 nr. 2 bokstav b har til formål å sikre skattyters medvirkning slik at uklare forhold kan bli klarlagt under ligningen, jfr. at innsynsretten er knyttet til oppfyllelsen av opplysningsplikten etter lovens kap. 4. Sammenhengen fremgår for øvrig av sitatet fra motivene til § 3-4 nr. 2 b i fylkesskattsjefens brev 15. juli 1985.

Spørsmålet i nærværende sak er om A etter oppfordring har gitt tilfredsstillende redegjørelse for sin drosjekjøring i 1981, jfr. lo-

vens § 4-8. Etter det som er opplyst har ikke A's angivelige krenkelse av opplysningsplikten fått andre følger for ham enn at hans anmodning om innsyn i ligningsdokumentene er avslått, jfr. i den forbindelse at han kunne tapt klageretten i medhold av ligningslovens § 9-2 nr. 7 bokstav b.

Som nevnt består skattyters plikt etter lovens § 4-8 i å gi «opplysninger om nærmere angitte økonomiske og andre forhold» av betydning for ligningen, samt å legge frem de oppregnede dokumenter «som han har» om de nevnte forhold.

I nærværende sak har A gjort det klart at han ikke husker omfanget av drosjekjøringen i 1981 og det foreligger heller ingen opplysninger om at han har dokumenter som kan avklare dette. Jeg kan da ikke se at den anførte hjemmel for avslaget på anmodningen om innsyn er holdbar. Om dokumentene lett *burde* kunne skaffes til veie hos drosjeeieren kan ikke være avgjørende. Loven begrenser skattyters plikt til fremleggelse av dokumenter «han» selv har, og det er ubestridt at A ikke har krav på innsyn i drosjeeierens regnskaper.

Etter dette må jeg be fylkesskattesjefen revurdere avslaget.»

Fylkesskattedekontoret kom tilbake i brev 13. desember 1985 og opplyste at man på bakgrunn av ombudsmannens syn ikke lenger fastholdt tidligere avslag. A ble følgelig gitt innsyn i de aktuelle dokumenter.

Jeg avsluttet etter dette saken som ordnet.

46.

Beskatning av erstatning ved opphør av arbeidsforhold
(Sak 193/84)

Klageren (A) var direktør ved et hotell som ble solgt. De nye eiere ønsket ikke A som direktør, og hans tidligere arbeidsgiver (B) fant ikke å kunne engasjere ham noe annet sted. Det ble inngått avtale mellom A og B, som ga A kr. 160.000 i kompensasjon for «tort og smerte». Ligningsmyndighetene fant at 50 % måtte anses som erstatning for økonomisk tap og beskattes som inntekt. - Klage til ombudsmannen førte ikke frem.

Avtalen om erstatning ble inngått 31. august 1982 og hadde slik ordlyd:

«B utbetaler til direktør A kr. 160.000,00 - kroner etthundreogseksti-tusen - i erstatning (oppreisning) for den tort og smerte han er blitt påført i forbindelse med B's salg av --- Hotell.

Beløpet utbetales ved kontraktens underskrift.»

Forut for utbetalingen forela A spørsmålet om skatteplikt for det lokale ligningskontor. Der antok man at det var tale om «en slags billighetserstatning som bør unntas fra beskatning». Saken gikk imidlertid videre til fylkesskattesjefen og derfra ble den tatt opp med Skattedirektoratet. Ved oversendelsen ga fylkesskattesjefen uttrykk for at erstatningen skulle dekke det økonomiske tap «A har lidd ved at han ikke har greid å skaffe seg ny jobb som hotelldirektør».

I sin uttalelse 11. mai 1983 viste Skattedirektoratet til at A frem til 31. august 1982 oppebar full lønn fra B med kr. 12.885,- pr. måned. I ny stilling som adjunkt i skolen tjente han - inkludert diverse tillegg - kr. 13.884,- pr. måned. Direktoratet fortsatte:

«Med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 62 har A og B inngått en avtale av 31. august 1982 om erstatning på kr 160 000,- for den tort og smie han ble påført i forbindelse med B's salg av --- Hotell.

Erstatningen er skattepliktig i den utstrekning den dekker tap av skattepliktig inntekt.

Skattedirektoratet kan av det fremlagte materiale ikke se det godtgjort at den foreliggende erstatning kun dekker erstatning for tort og smie. Skattedirektoratet antar at det ut fra de foreliggende opplysninger i saken må antas at erstatningen på kr 160 000,- innebærer erstatning for både økonomisk og ikke-økonomisk tap.

Vi antar at en fordeling av erstatningen best kan foretas av de lokale ligningsmyndigheter.»

Etter dette vedtok ligningsnemnda å anse 50 % av erstatningen for skattepliktig og 50 % for skattefri.

A klaget til overligningsnemnda og anførte:

«Lønnsmessig oppnår jeg selvsagt tilsvarende lønnsvilkår når jeg kan nytte min bedriftslederkompetanse eller fagkunnskap, og jeg har da også hatt høyere skattepliktig inntekt i 1982 enn tidligere, og regner med at så også vil være tilfelle i årene som kommer.

Ligningssjefen konkluderer sin innstilling til Fylkesskattesjefen med å tilrå fullt skattefritak. Skattedirektoratet konkluderer sin innstilling med at erstatningen er skattepliktig i den utstrekning den dekker tap av skattepliktig inntekt.

Jeg har altså ikke hatt nedgang i min skattbare inntekt, men allikevel vedtar Ligningsnemnda med 3 mot 1 stemme at halvparten av erstatningen er skattepliktig. Når har jeg tapt skattepliktig inntekt på kr 80.000,-?»

Overligningsnemnda opprettholdt ligningsnemndas vedtak og uttalte at «erstatningsbeløpet i realiteten inneholder en betydelig del som erstatning for sannsynlig fremtidig tap i erverv».

A klaget til ombudsmannen, og saken ble herfra forelagt for Skattedirektoratet. I brevet ble vist til A's opplysning om at han allerede våren 1982 var tilsatt i ny stilling:

«Det synes etter dette, som om klagerens fremtidige arbeidssituasjon var avklart i god tid før avtalen ble inngått 31. august 1982, jfr. vedlegg 14. Direktoratet synes i sin uttalelse av 11. mai 1983 også å ha lagt til grunn at klageren i sin nye stilling tjente bedre enn i den tidligere. Dersom det ikke fremgår av saksdokumentene på hvilket grunnlag direktoratet likevel vurderte en del av erstatningen som erstatning for økonomisk tap, bes dette klarlagt. Det bes også opplyst om direktoratet har bemerkninger til den 50/50 fordeling som er foretatt av de lokale ligningsmyndigheter. Hvordan er ligningsnemnda/overligningsnemnda for øvrig kommet frem nettopp til denne fordeling? ---»

Skattedirektoratet svarte:

«--- Det er all grunn til å regne med at antatte skattemessige konsekvenser av avtalen er blitt vurdert. Det foreligger ikke opplysning om at partene for sitt interne forhold har hatt behov for eller trukket særskilte (andre) konsekvenser av den ordbruk og karakteristikk av avtalegrunnlaget som er angitt i den underskrevne avtale, datert 31. desember 1982. Som det vil fremgå av vedlagte dokumenter ble det herfra rettet forespørsel til B vedrørende det nærmere konkrete grunnlag for den angitte tort og svie, og man har innen Skattedirektoratet heftet seg ved den betydelige differanse i karakteristikk som gis, mens det mangler konkret påvisning av grunnlag utover en viss informasjonsbrist. For ordens skyld nevnes at man her ikke har grunn til og heller intet grunnlag for å dra i tvil at saken må ha vært en påkjønning for A og hans nærmeste familie i det lokalmiljøet det dreier seg om.

Etter Skattedirektoratets oppfatning foreligger en presumpsjon for at ydelser i arbeidsforhold fra en arbeidsgiver til en arbeidstager innebærer en skattepliktig ydelse vunnet i tilknytning til arbeide, jfr. § 42 første ledd i skatteloven av 18. august 1911. Det foreligger spesielle unntak hvor det kan påvises annet særskilt grunnlag som f.eks. erstatning for tort og svie, dvs. ikke-økonomisk skade av påtagelig og således konstanterbar karakter. Hvor partene har forhandlet seg frem til en avtale og spesielt under tvungne forhold som i nærværende tilfelle med det pågående salg av hotellet som utløsende faktor, vil partene kunne ha høyst forskjellig grunnlag for sine økonomiske overveielser og høyst forskjellige syn på rettslig plikt til noen særskilt ydelse og det nærmere rettslige grunnlag herfor. Skattemyndighetene er ikke og vil ikke kunne være bundet av den ordbruk partene anvender og skattemyndighetene må om de skal fylle sin oppgave se i øynene at det her foreligger et åpenbart press på regelverket idet erstatning for tort og svie og annen ydelse under de foreliggende omstendigheter begge vil være fradragsberettiget ved inntektsligningen, mens erstatning for tort og svie i

motsetning til øvrig ydelse ikke er inntekts- skattepliktig. Tilsvarende gjelder arbeidsgiveravgiften. Ifølge sakens natur gjelder det her temmelig ømtålelige forhold og bevisstiasjonen vil være vanskelig. Det vil givetvis være plass for delte oppfatninger av det rette forhold, men en legger til grunn at de lokale myndigheter med deres kjennskap til lokalmiljøet i og for seg vil ha de beste forutsetninger for å treffe en materielt riktigst mulig avgjørelse. Innen Skattedirektoratet har en vurdert situasjonen således at A ikke har vært utsatt for vesentlig annen påkjønning enn den som følger med en oppsigelsessituasjon, men at B under hensyntagen til det lange arbeidsforhold og arbeidsforholdet for øvrig har gått inn for å yde en avfinnelse. Om det enn ikke har kommet særlig sterkt til uttrykk eller kunnet nærmere påvises, har en dog funnet det mulig at beløpet i noen utstrekning i sin realitet refererer seg til «tort og svie» dvs. slik ikke-økonomisk skade som arbeidsgiveren skulle svare for. At det her ikke ved en sammenligning mellom inntekt før og etter fratredelsen kan påvises noen inntektsforskjell og for så vidt noe økonomisk tap, finner en således ikke i seg selv avgjørende. Noen erstatningsplikt etter skadeserstatningsloven finner en ikke påvist noe grunnlag for.»

I uttalelsen fra B, som det ble vist til, het det om grunnlaget for erstatningen:

«Fra de første drøftelser/forhandlinger vedrørende salget tok til og frem til det forelå en underskrevet kontrakt, tok det omlag 3/4 år. Håndteringen av informasjonsplikten i slike saker er meget vanskelig. På den ene siden må man ta markedsmessige hensyn, på den andre siden veier hensynet til de ansatte. I et lite miljø som --- er forholdene gjennomsluttede, slik at rykter vedrørende salg av hotellet «sivet ut» før offisielle meldinger ble gitt. Dette rammet i spesiell grad A som direktør for hotellet, og han og hans familie led nok av dette. A's situasjon og status i lokalmiljøet ble antakelig ytterligere forverret ved at bedriften ikke fant å kunne engasjere ham i ledig stilling som direktør ved et annet av hotellene i konsernet.

Etter forhandlinger kom B til at bedriften nok kunne ha håndtert A på en annen måte i forbindelse med salget av hotellet, slik at A ikke hadde lidd et så stort tap av prestisje og sosial status: Videre må vi erkjenne at han nok burde vært informert bedre slik at han hadde sluppet å leve i uvisshet vedrørende sitt fremtidige arbeidsforhold.»

I avsluttende uttalelse 3. januar 1985 fremholdt jeg:

«Jeg er enig med Skattedirektoratet i at ordbruken i avtalen mellom partene ikke kan være avgjørende for vurderingen av om erstatningen skulle dekke økonomisk tap eller ikke. Utgangspunktet for denne vurdering må være situasjonen på avtaletidspunktet og de forhold som reelt sett synes å ha ligget bak erstatningsutbetalingen. Veiled-

ning vil kunne søkes i partenes forutsetninger så langt disse har vært klargjort i forbindelse med avtaleinngåelsen og samsvarer med de faktiske forhold.

Om situasjonen på avtaletidspunktet er å merke at A's fremtidige arbeidsforhold da var sikret, idet han allerede 5 måneder tidligere hadde fått tilsetning ved --- videregående skole, hvor han tiltrådte 20. august 1982. A har vist til at han i den nye stilling tjente ca. kr. 1000,- mer pr. måned enn i den gamle. Det samme er lagt til grunn av Skattedirektoratet, som har fått oppgitt at stillingene var lønnet med henholdsvis kr. 13.884,- og kr. 12.885,-. Månedslønnen for lærerstillingen er beregnet ut fra mottatt lønn i perioden 21. august - 31. desember 1982, dvs. etter at avtalen var inngått.

A har anført at lønnsforskjellen måtte innebære at erstatningen ikke skulle dekke økonomisk tap. Skattedirektoratet hevder derimot at manglende økonomisk tap ved overgang til ny stilling «ikke i seg selv er avgjørende».

Selv om premissene kan være noe avvikende, finner jeg å kunne slutte meg til Skattedirektoratets uttalelse. Avgjørende for meg er at man på avtaletidspunktet vanskelig kan ha sett bort fra muligheten av at klageren, på kort eller noe lengre sikt, ville kunne få lønnsnedgang. Jeg peker i denne forbindelse på at klageren i brev til ligningskontoret 2. november 1982 oppga lønn i ny stilling til kr.11.902,75, men tilføyde at med vikartjeneste vil lønnen bli «omlag den samme». I hvilken grad dette var klarlagt under forhandlingsperioden og på avtaletidspunktet, er ikke opplyst. Det foreligger heller ikke opplysninger om hvordan fremtidige lønnsutsikter i de to stillingene ble vurdert, noe en skulle tro måtte ha fremstått som et sentralt spørsmål. - Etter dette må jeg konkludere med at det forhold at lønnen i den nye stilling i første omgang viste seg å bli høyere, ikke uten videre sier noe om hvorvidt utbetalingen var ment å dekke økonomisk tap.

Når det gjelder den urett som skulle vært begått mot A, er jeg enig med Skattedirektoratet i at det ikke helt ut er samsvar mellom A's og B's redegjørelser. B har nokså generelt vist til at man «nok kunne ha håndtert A på en annen måte», uten at det direkte vedgås annet enn at man har gitt utilstrekkelig informasjon. Det må imidlertid kunne aksepteres at A ble påført «tap av prestisje og sosial status» dersom forhandlingene om salget nærmest ble ført bak hans rygg, og særlig på bakgrunn av at han ikke ble tilbudt annet arbeid i konsernet. Jeg finner ut fra dette ikke grunn til å betvile at erstatningsbeløpet

delvis var ment som en slags billighetsgodtgjørelse eller oppreisning. Derimot kan jeg ikke se at det er grunnlag for å oppstille et krav om at erstatningsplikten måtte følge av «skadeserstatningsloven», slik Skattedirektoratet i utgangspunktet synes å forutsette. Jeg vil videre reservere meg mot fylkesskattesjefens henvisning til Lignings-ABC (1983 s. 467) om at det må «fremstå som utvilsomt at beløpet ikke gjelder erstatning for økonomisk skade». Noen skjerpet bevisføringsbyrde kan ikke pålegges skattyter, med mindre dette har støtte i lov/forskrift. På den annen side kan det ikke reises innvendinger mot at tvilen må gå ut over skattyter i et tilfelle som det foreliggende, hvor det på grunnlag av «bevisene» er like sannsynlig at en erstatning gjelder økonomisk som ikke-økonomisk skade.

Etter mitt syn taler omstendighetene i saken samlet sett for at det utbetalte beløp både var ment å dekke økonomisk og ikke-økonomisk skade. Jeg kan ikke se at A har gitt opplysninger som avsvkker dette, og jeg kan da ikke kritisere at Skattedirektoratet har lagt til grunn et slikt utgangspunkt. Avgjørelsen av hvordan beløpet nærmere skal fordeles i denne situasjon, vil nødvendigvis måtte inneholde betydelige innslag av skjønn. Opplysningene i saken gir liten støtte for noen bestemt fordelingsbrøk. Jeg er kommet til at jeg ikke har tilstrekkelig grunnlag for å kritisere den foretatte 50/50-fordeling.»

47.

Fradrag for bruk av privatbil i yrket
(Sak 921/84)

Skattyter brukte privat Mercedes i bistilling som forsikringsagent, men fikk bare godkjent fradrag etter satsene for biler i laveste prisklasse. - Uttalt at fradrag bare kunne kreves for utgifter til bruk av bil så langt de kunne anses begrunnet i hensynet til yrket.

I bistilling som forsikringsagent nyttet A i 1982 sin Mercedes 300 D og krevde fradrag for 5.600 km til en sats på kr. 2,30 pr. km. Familien eide imidlertid også en annen bil, en Opel Rekord. Ved ligningen ble det gitt fradrag med kr. 1,80 pr. km. Klage til ligningsnemnda førte ikke frem. Nemnda ga slik begrunnelse:

«Når det gjelder spørsmål om fradrag for bilutgifter, må disse fastsettes ved skjønn. Skattyteren krever fradrag for kr 2,30 pr km, som svarer til satsen for bil i prisklassen 150 - 200.000. Skattedirektoratets retningslinjer

går ut på at dersom skattyteren har anskaffet en særskilt kostbar bil, av private grunner, må slike merutgifter ved bilholdet i sin helhet belastes den private del; jfr. Lignings-ABC s 99. Det vil derfor være riktig å gi fradrag med kr 1,80 pr km.»

A påklaget ligningen til overligningsnemnda idet han pekte på at henvisningen til Lignings-ABC'en refererte seg til «Yrkesbiler» og ikke til «Privatbiler som brukes noe i yrket», et forhold som var omtalt et annet sted. Overligningsnemnda var enig i at henvisningen ikke var korrekt, men fastholdt likevel ligningen med følgende begrunnelse:

«Etter overligningsnemndas oppfatning er det imidlertid grunnlag for å anvende et slikt merutgiftssynspunkt også i et slikt tilfelle klagen gjelder, særlig når en tar i betraktning at husholdningen disponerer en rimeligere bil i tillegg.

Overligningsnemnda er etter dette kommet til at skattyteren har fått et rimelig fradrag for sine bilutgifter vedrørende biler.

Etter at saken forgieves var søkt innbrakt for fylkesskattestyret, klaget A til ombudsmannen og fremholdt:

«Det har i ligningsbehandlingen ikke vært reist tvil om at den privatbil som har høyest prisklasse har blitt benyttet i yrket og heller ikke oppgitt kjørelengde.

Derimot, legger ligningsbehandlingen seg på en kilometersats ut i fra den bil som har lavest prisklasse og Skattedirektorates anbefaling for kilometersats for bil i denne prisklasse. Dette begrunnes på forskjellig vis under saksbehandlingen og uten at det tydelig fremgår.

Jeg mener å ha krav på fradrag etter den prisklasse på bilen som jeg reelt benyttet i yrket. For ligningsåret 1981 ble også dette godtatt. I alle tilfelle mener jeg at dersom jeg bare hadde hatt en bil, måtte ligningen godta fradrag etter en kilometersats som denne bil hører under i prisklasse etter Skattedirektoratets retningslinjer.»

Saken ble herfra forelagt Skattedirektoratet til uttalelse:

«A klager over at ligningsmyndighetene ikke har innrømmet ham fradrag etter en sats på kr. 2,30 pr. km for bruk av en privat Mercedes personbil i yrket. Han er bare innrømmet fradrag for kr. 1,80 pr. km, fordi «husholdningen disponerer en rimeligere bil i tillegg», jfr. overligningsnemndas kjennelse. Overligningsnemnda har bygget på at det «merutgiftssynspunkt» som er kommet til uttrykk på s. 93 i Lignings-ABC for 1983 også har anvendelse i tilfelle som det foreliggende. Det som der er uttalt, under «unntak», står under stikkordet «Yrkesbiler - utgiftsfradrag». Under stikkordet «Privatbiler som brukes noe i yrket» er ikke inntatt noen tilsvarende reservasjon. Det samme gjelder for SK nr. 3/78 av 24. januar 1978 hvor reserva-

sjon for «særlig kostbar bil» er inntatt under pkt. 4.1, men ikke under pkt. 4.2.

Det bes om direktoratets uttalelse til det generelle spørsmål klagen reiser.

Dersom direktoratet støtter overligningsnemndas syn, bes opplyst om det kan være grunn til å ta inn en uttrykkelig reservasjon under de aktuelle pkt. i melding 3/78 og Lignings-ABC'en.»

Direktoratet svarte 8. november 1984:

«Saken gjelder spørsmålet om fradrag for utgifter til yrkeskjøring ved bruk av privatbil i yrket. Etter gjeldende retningslinjer skal fradraget i slike tilfeller gis etter kilometersats som varierer med bilens listepris som ny, jfr. Lignings-ABC 1983 s. 95. Skattyteren klager over at ligningsmyndighetene ved beregningen av fradraget har lagt til grunn en annen - og lavere kilometersats enn den som ellers tilsvare bilens listepris.

Etter skatteloven § 44 første ledd foreligger det fradragsrett for utgifter som anses pådratt til inntektens ervervelse m.v. Utgiftir pådratt av private hensyn er imidlertid ikke fradragsberettiget ved ligningen. Det antas derfor å følge av skattelovens system at ligningsmyndighetene i tilfeller som det foreliggende har adgang til å foreta en begrensning av fradraget til et beløp som etter en konkret vurdering kan anses begrunnet i hensynet til yrket.

Skattedirektoratet antar at de lokale ligningsmyndigheter har de beste forutsetninger for å foreta det skjønn som må utøves i disse tilfeller. Det foreligger heller ikke nærmere retningslinjer fra sentralt hold vedrørende skjønnsutøvelsen. Selv om det kan være noen tvil til stede med hensyn til det skjønn som rent konkret er utøvet i dette tilfellet, finner direktoratet i mangel av sikre retningslinjer, ikke å kunne overprøve selve skjønnet.

Skattedirektoratet vil i forbindelse med utarbeidelse av den neste utgave av Lignings-ABC ta hensyn til den oppfatning som er gjort gjeldende ovenfor. Skattedirektoratet vil også vurdere nærmere hvorvidt det er mulig å gi nærmere retningslinjer for det skjønnet som her vil være nødvendig å foreta.»

I avsluttende uttalelse 5. februar 1985 uttalte jeg:

«Jeg er enig i Skattedirektoratets generelle uttalelse om at skatteloven i tilfelle som det foreliggende, bare hjemler fradrag «som etter en konkret vurdering kan anses begrunnet i hensynet til yrket». Således har jeg ikke noe å bemerke til, at «merutgiftssynspunktet» som i Lignings-ABC for 1983 og rundskriv Sk. nr. 3/78 er kommet til uttrykk for «yrkesbiler», også har tilsvarende anvendelse hvor privatbil «brukes noe i yrket». Jeg kan følgelig bare ta til etterretning at direktoratet vil presisere dette i senere utgaver av Lignings-ABC'en, og eventuelt i særskilte retningslinjer.

Når det gjelder overligningsnemndas behandling av A's sak, er det imidlertid vanskelig å se hvordan man konkret har vurdert behovet for å nytte Mercedesen i yrket. Utover en generell henvisning til «merutgiftssynspunktet» fremgår det bare at man har tatt i betraktning «at husholdningen disponerer en rimeligere bil i tillegg». Dette siste moment kan etter mitt syn ikke uten videre ha selvstendig betydning i forhold til det som ovenfor er angitt som vurderingstemaet. Det som skulle vært vurdert er bare om bruken av bilen «kan anses begrunnet i hensynet til yrket», jfr. Skattedirektoratets uttalelse. Den begrunnelse som er gitt for ligningen er således noe utilfredsstillende formulert, men ut fra de opplysninger som foreligger, antar jeg - i likhet med Skattedirektoratet - at selve avgjørelsen ikke kan kritiseres.

Skattedirektoratet meddelte senere at nærmere retningslinjer var sendt ligningskontorene og at «merutgiftssynspunktet» ville bli presisert i Lignings-ABC for 1985.

48.

Toll- og avgiftsreduksjon for brukt personbil ved flytting til Norge - to biler registrert på samme eier

(Sak 55/85 og 300/85)

Ektemennene til A og B hadde gjort tjeneste ved NATO-organisasjoner i utlandet. Ved tilbakeflytting til Norge fikk A og B begge avslag på søknad om toll- og avgiftsreduksjon for bruktbil som de brakte med seg. Avslagene var grunnlagt med at bilene hadde vært registrert i ektemennenes navn som bil nr. 2, jfr. § 6 i Finansdepartementets forskrift av 4. januar 1984 om toll og engangsavgift på motorvogner m.m. - Under klagebehandlingen for ombudsmannen ble godtgjort at medlemmer av den militære seksjon ved NATO er pålagt å la også ektefellens motorkjøretøyer registrere i tjenestemannens navn. Departementet fant på denne bakgrunn å kunne dispensere fra kravet om registrering i eierens navn, og samtykket i toll- og avgiftsreduksjon.

Departementets forskrift om toll og engangsavgift § 6 lyder:

«Toll og engangsavgift på kjøretøy som innføres i forbindelse med eierens flytting hit til landet, beregnes etter reglene for nytt og brukt kjøretøy. Fra disse reglene kan det gjøres følgende unntak:

- 1) Enten: ett kjøretøy pr. person kan innføres uten toll og engangsavgift dersom:

c) - eieren har hatt kjøretøyet registrert i sitt navn i minst 1 år før innreisen ---

- 2) eller: På samme vilkår som nevnt under nr. 1 bortsett fra at kravet om bosted i utlandet er minst 2 år kan ett kjøretøy pr. person innføres med følgende fra drag i det beløp som utgjør toll og engangsavgift: ---»

A og B flyttet sammen med sine respektive ektemenn tilbake til Norge i 1984. Ektemennene hadde i flere år tjenestegjort for NATO i henholdsvis Belgia og Luxembourg. Ved tilbakeflyttingen medbrakte ekteparene hver for seg to personbiler, som begge var registrert i ektemennenes navn. Som følge av dette ble de ikke innrømmet avgiftsreduksjon. Både A og B fant avslaget urimelig, og klaget i begynnelsen av 1985 til ombudsmannen. De anførte begge at de etter gjeldende regler var pålagt å la sine biler registrere i ektemennenes navn.

Klagene ble forelagt Finansdepartementet som i brev 16. september 1985 uttalte:

«Finansdepartementet har i dag skrevet til klagerne som vedlagte gjenparter viser. Som det fremgår av brevene har departementet lagt vekt på at medlemmer av den militære seksjon ved NATO er pålagt å la sine motorkjøretøyer registrere i offiserens navn. En har videre lagt vekt på at bilen ble anskaffet før 15. februar 1984 (ikrafttredelsesdatoen for gjeldende forskrift) og at offiseren hadde tiltrådt sin tjeneste før dette tidspunkt. Departementet vil dispensere i tilfeller hvor disse forhold er til stede. For personell som har tiltrådt tjenesten etter 15. februar 1984 eller hvor bilen er anskaffet etter denne dato vil en holde fast ved gjeldende bestemmelser. Det samme vil gjelde for norske diplomater og andre som ikke har noe påbud om at et eventuelt kjøretøy nr. 2 også må være registrert i vedkommendes navn.

Til ombudsmannens orientering kan opplyses at departementet har gjennomført en overgangsordning hvor dette problem er løst for ektepar som har flyttet til Norge etter 15. februar 1984 men før 1. mars 1985.»

Saken ble etter dette avsluttet som ordnet.

49.

Innførselsavgift for lystbåt - ansvaret i kjøps situasjonen
(Sak 871/84)

Ved kjøp av en seilbåt ble det avtalt at båten skulle leveres til kjøperen (A) ved verftet i Danmark. A seilte selv båten hjem til Norge. Selgeren (B) skulle varsle tollmyndighetene om innførselen og sørge for betaling av pålagte avgifter, jfr. tolloven 10. juni 1966 nr. 5 § 37 og merverdiavgiftsloven av 19. juni

1969 nr. 66 § 64. Han unnlot å gjøre dette og underslo den del av kjøpesummen som etter kontrakten skulle dekke avgiftene på mer enn 150.000 kroner. Myndighetene holdt A ansvarlig for avgiftsbetalingen. - Hans klage til ombudsmannen førte ikke frem. Ombudsmannen fant ikke tilstrekkelig grunnlag for å kritisere at ikke avgiftskravet ble frafalt.

I brev 31. juli 1984 klaget A gjennom sin advokat til ombudsmannen over at han var pålagt å betale merverdiavgift og båtmotoravgift for båt innført fra Danmark.

A hadde kjøpt båten av et firma i Norge i 1981. Kjøpesummen var avtalt til kr. 614.000,- som også skulle inkludere merverdiavgift og båtmotoravgift. Etter kjøpekontrakten skulle levering skje ved verft i Danmark og kjøpesummen ble betalt med kr. 135.000,- ved kontraktinngåelsen, kr. 179.000,- ved levering, og restbeløpet på kr. 300.000, skulle avgjøres ved at selgeren også besørget salg av kjøperens tidligere båt.

A hentet selv båten i Danmark i samsvar med kontrakten og selte den hjem. Selger (B) fulgte med til Danmark og det var forutsetningen at han skulle returnere til Norge for å varsle tollmyndighetene om innførselen. Han skulle også besørge registrering av båten i KNS.

Ved ankomsten til Oslo kunne A konstatere at B hadde registrert båten i KNS. Han tok også tok kontakt med B for å forhøre seg om det var ordnet med tollbehandling og innbetaling av den nødvendige merverdiavgift og båtmotoravgift, noe B angivelig skal ha bekreftet. A tok likevel ikke direkte kontakt med tollmyndighetene for å kontrollere dette.

Det viste seg senere at selger (B) ikke hadde varslet tollmyndighetene og ikke hadde foretatt den avtalte avgiftsinnbetalingen. Dette medførte at tollstedet 8. februar 1982 påla A å betale til sammen kr. 152.583,- i toll, merverdiavgift og båtmotoravgift. (Kravet om toll ble senere frafalt, slik at det gjensto merverdiavgift og båtmotoravgift på til sammen kr. 86.087,-.)

Vedtaket ble påklaget til Toll- og avgiftsdirektoratet, som 25. juni 1982 opprettholdt tollstedets avgjørelse.

«Hvem som egentlig etter tolloven er å anse som vareeier ved innførselen av den aktuelle båt er tvilsomt. Direktoratet legger imidlertid vekt på at det var selgeren (B), som var legitimert til å råde over båten overfor tollvesenet og firmaet blir dermed ansvarlig for at riktig toll og merverdiavgift blir innbetalt, jfr. tollovens § 37 og merverdiavgiftslovens § 64.

Ettersom A etter ovennevnte syn innførte båten på vegne av vareeieren, blir han i henhold til tollovens § 37 solidarisk ansvarlig for avgiftene.

Direktoratet opprettholder således tollstedets vedtak når det gjelder båtmotoravgift og merverdiavgift ---.

Forøvrig bemerkes at A ikke har overholdt meldeplikten i henhold til tollovens §§ 22 og 24.

Det kan opplyses at selgeren (B), har gått konkurs.»

A ba deretter Finansdepartementet vurdere saken. Etter å ha innhentet tilleggsuttalelse fra direktoratet, svarte departementet at de administrative klagemuligheter var utnyttet, men at departementet hadde vurdert saken uten å finne grunn til å omgjøre direktoratets avgjørelse. Departementet tilføyte:

«Departementet vil bemerke at Toll- og avgiftsdirektoratet i ett tilfelle har unnlatte å kreve føreren av et lystfartøy som ikke straks ble angitt til fortolling for toll og avgifter. Føreren hadde i det tilfellet overlevert fartøyet til selgeren ved ankomsten til norsk havn for at importøren skulle besørge fartøyet fortollet og satt i kontraktsmessig stand. Kjøperen (føreren) overtok fartøyet ca. 6 måneder etter at det var kommet til Norge.»

Under henvisning til opplysningen om den andre saken tok advokaten saken opp på nytt og anførte at A hadde vært utsatt for forskjellsbehandling. Departementet holdt imidlertid fast ved sitt tidligere standpunkt og bemerket bl.a.:

«Tollvesenet har i medfør av tollovens § 37, siste setning, adgang til å frafalle kravene når det etter tollvesenets skjønn ikke er noe å legge vedkommende til last.

I departementets brev av 1. august 1983 burde det ha vært presisert at vedkommende som brakte omhandlede lystfartøy til Norge først kjøpte dette og fikk det overlevert 6 måneder etter fartøyet ankomst til Norge. Det er på dette grunnlag tollvesenet har unnlatte å oppkreve toll m.v. hos vedkommende.»

I klagen til ombudsmannen aksepterte A's advokat at hans klient var medansvarlig for toll- og avgiftsbetalingen, idet det var A som selte båten hjem og derfor formelt sett innførte den. Advokaten anførte imidlertid at A ikke kunne klandres for at avgiftene ikke ble betalt, og at myndighetene derfor burde ha benyttet adgangen til å frafalle avgiften etter merverdiavgiftsloven av 19. juni 1969 nr. 66 § 64, jfr. tolloven 10. juni 1966 § 37 siste ledd. I den forbindelse ble fremhevet at det gjaldt kjøp her i landet fra norsk selger og at kjøpesummen etter avtalen skulle dekke av-

giftene til staten. Den eneste grunn til at avgiftene ikke ble betalt var at selgeren undersøkte pengene. Klageren fant det helt urimelig at han måtte betale avgiftsbeløpet to ganger bare fordi han selv foresto hjemsendingen av båten.

I klagen ble det også fremholdt at A var utsatt for usaklig forskjellsbehandling da departementet hadde brukt dispensasjonsadgangen i en annen sak der samme selger (B) hadde underslått innbetalt merverdiavgift.

Jeg forela klagen for departementet til uttalelse og ba i den forbindelse også om utlån av dokumentene i den andre saken som var påberopt. I sitt svar sluttet departementet seg til følgende uttalelse innhentet fra direktoratet:

«Om anvendelsen av tollovens § 37, siste punkt, kan det ikke sies stort annet enn at vi har få saker hvor det er aktuelt å anvende denne bestemmelsen. I disse tilfellene søker vi å følge de anvisningene som er gitt i tollovens forarbeider (Tollovkomitéens innstilling og Ot.prp. nr. 19 (1965-66)), jfr. også forrige tollovs § 39, 1. ledd, siste punkt. At disse retningslinjer er tatt med i vurderingen i «den andre saken» fremgår av vedlagte notat fra Juridisk sekretariat til 2. kontrollkontor datert 9. august 1982.

Direktoratet vil påny påpeke at de to saker skiller seg klart fra hverandre ved at båtføreren i «den andre saken» overlot båten til vareeier straks han ankom norsk havn mens klager har disponert/hatt råderett over sin båt siden han forlot Danmark.

Direktoratet kan forøvrig ikke se at klagen foranlediger ytterligere merknader eller dokumentasjon herfra.»

Advokaten kom med tilleggsmerknader i brev 20. november 1984 angående forståelsen av uttrykket «vare-eiere» og om anvendelsen av tollovens § 37 siste punktum.

Jeg avsluttet saken med slik uttalelse i brev til A's advokat 15. februar 1985:

«Merverdiavgiftsloven av 19. juni 1969 nr. 66 har i kapittel XVI bestemmelser om innførsel. I § 64 heter det:

«Avgiften skal betales av den som etter lov om toll (Tolloven) av 10 juni 1966 er vareeier. Tollovens §§ 37, 38, 57, 58 og 59 får tilsvarende anvendelse for så vidt angår avgiften etter denne lov.»

I tolloven av 10. juni 1966 § 1 nr. 3 er vareeier definert som «den som overfor tollvesenet er legitimert til å råde over en vare». I tollovens § 37 heter det videre:

«Vareeieren eller den som på hans vegne har omsorg for varen, er ansvarlig for toll av varer som ikke blir tollekspedert eller som

ikke blir lagt inn på tollvesenets pakkhus eller opplagssteder eller annen likestilt lagringsplass. Tollbeløpet fastsettes av tollvesenet på grunnlag av foreliggende oppgaver og opplysninger om varen. Foreligger det ikke tilstrekkelige oppgaver og opplysninger for beregning av tollbeløpet, fastsettes dette etter tollvesenets skjønn. Kravet kan frafalles når det etter tollvesenets skjønn ikke er noe å legge vedkommende til last.»

Jeg har merket meg at Toll- og avgiftsdirektoratet har gitt uttrykk for at det er tvilsomt hvem som var «vareeier» ved innførselen av båten. Direktoratet synes i vedtaket 25. juni 1982 å ha lagt til grunn at selger var å anse som «vareeier», men at Deres klient innførte båten på vegne av ham og derfor var medansvarlig for avgiftsbetalingen. Departementet har etter det jeg kan se ikke gått nærmere inn på dette, men synes å ha lagt samme forståelse til grunn.

Jeg har, rent umiddelbart, noe vanskelig for å forstå myndighetenes standpunkt. På innførselstidspunktet var Deres klient eier av båten etter at levering hadde funnet sted i Danmark i samsvar med kontrakten. Som eier, og også den som hadde besittelsen på innføringstidspunktet, synes det for meg nærliggende å anse ham som «vareeier» i samsvar med bestemmelsen i tollovens § 1 nr. 3. Det er ikke opplyst at det manglet noe for å gjøre ham «legitimert til å råde over» båten i forhold til tollvesenet. Jeg heller derfor til den oppfatning at Deres klient overfor tollmyndighetene var hovedansvarlig for avgiftsinnbetalingen etter merverdiavgiftslovens § 64. Jeg har imidlertid ikke funnet grunn til å forfølge dette spørsmålet nærmere, da myndighetenes oppfatning i hvert fall ikke stiller A i noen dårligere avgiftsmessig stilling enn det som etter mitt syn følger av riktig regelforståelse på dette punkt.

Det sentrale klagepunktet er knyttet til at myndighetene ikke har villet frafalle kravet om merverdiavgift og båtmotoravgift etter bestemmelsen i § 37 siste punktum. Etter denne bestemmelsen kan avgiften frafalles dersom det «etter tollvesenets skjønn ikke er noe å legge vedkommende til last». Avgjørelsen må med andre ord bero på skjønn.

Om anvendelsen av fritaksbestemmelsen i § 37 heter det på s. 75 i tollovskomitéens innstilling (avgitt 9. mai 1962) bl.a.:

«Den nåværende regel går ut på at den som på eierens vegne har forføyret over eller dratt omsorg for varen, blir fri for ansvar når han godtgjør at forføyningen er overført til den egentlige eier og oppgir dennes navn og bopel. Utkastet bygger i stedet på en mer skjønnsmessig betonet regel, slik at det avgjørende blir hvorvidt det finnes godtgjort om det er noe å legge vedkommende til last

eller ikke. For så vidt vil det være tollvesenets skjønn som blir avgjørende for ansvarsspørsmålet.»

Videre er det på s. 27 i Ot. prp. nr. 19 for 1965-66 til tollovens § 37 uttalt bl.a.:

«Departementet har foreslått en annen formulering av komiteutkastets første ledd. En har bl.a. søkt å få klarere fram at vareeieren - eller hans representant - skal være ansvarlig uten videre, men at tollvesenet etter eget skjønn skal kunne frafalle kravet. Når det etter tollvesenets skjønn ikke er noe å legge vedkommende til last, bør kravet frafalles i sin helhet, slik at eventuell nedsettelse av kravet ikke blir aktuelt. Overfor vareeierens representant kan det f.eks. være grunn til ikke å gjøre ansvar gjeldende når han godtgjør at forføyningen er overført til vareeieren og oppgir dennes navn og adresse, jfr. gjeldende lovs § 39 første ledds siste punktum.»

I brevet 20. november 1984 har De gitt uttrykk for at forarbeidene synes binde opp tollmyndighetenes skjønnsmessige vurdering av fritaksspørsmålet etter § 37 siste punktum. Jeg kan ikke uten videre være enig med Dem i dette. Forarbeidene gir - i likhet med lovteksten - anvisning på en konkret skjønnsmessig vurdering. Riktignok gir forarbeidene en viss vegledning for skjønnsutøvelsen, men gir etter mitt syn ikke holdepunkter for å hevde at kravet bør frafalles i et tilfelle som det foreliggende. En annen ting er at forarbeidene - som De peker på - taler for at kravet frafalles i sin helhet hvis frafallelse først anses aktuelt.

I klagen er trukket frem en annen sak der samme selger også hadde underslått innbetalt merverdiavgift. I det tilfelle fritok departementet kjøper for avgiften. Saksdokumentene i denne saken er utlånt fra departementet og gjennomgått her. Jeg finner å måtte konkludere med at sakene ikke er direkte sammenlignbare. I den andre saken skulle båten overdras til kjøper i Oslo ferdig oppusset. Kjøperen seilte båten til Norge, men overlot den til selger ved ankomsten til landet for istandsetting. Det er for øvrig opplyst at det var forutsetningen at selger skulle være med ved overseilingen fra Danmark, men at han ved avseilingen meldte avbud. Først et halvt år senere ble båten levert i samsvar med kontrakten, uten at merverdiavgift var betalt. Og det var dette som var utslagsgivende ved departementets skjønnsvurdering. Saken skiller seg dermed fra A's sak på så vidt vesentlige punkter at den etter mitt syn ikke gir grunnlag for å konstatere at han har blitt utsatt for usaklig forskjellsbehandling.

Jeg må også ellers konstatere at det foreligger svært lite praksis fra tilsvarende saker, noe som ellers kunne gitt støttepunkter for skjønnsutøvelsen - bl.a. med hensyn til hvor strengt aktsomhetskrav man kan stille til ikke-profesjonelle kjøpere som tar aktiv del i selve vareinnførselen.

Overfor skjønnsmessige avgjørelser er ombudsmannens kompetanse begrenset. Først når en slik avgjørelse finnes «klart urimelig» kan den kritiseres, jfr. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8) § 10 annet ledd.

Jeg har etter en samlet vurdering kommet til at jeg ikke har tilstrekkelig grunnlag for å ta i bruk en så sterk karakteristikk av myndighetenes avgjørelse i denne saken.

Klagen har etter dette ikke ført frem.»

50.

Tilbakevirkning av avgiftsforhøyelse - behovet for regelavklaring
(Sak 24E/85)

Ombudsmannen mottar hvert år en rekke klager vedrørende forskjellige kommunale avgifter, spesielt renovasjonsavgift etter forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6 § 34 og vann- og kloakkavgift etter lov av 31. mai 1974 nr. 17. En innsigelse som ofte reises, særlig i forbindelse med de løpende avgifter (årsavgifter), er at vedtakene om avgiftsforhøyelse er gitt tilbakevirkende kraft, og derfor i strid med Grunnlovens § 97 og forvaltningslovens § 39. På dette område er regelsituasjonen uklar. Dette ble tatt opp med Jusdepartementets lovavdeling og senere med Miljøverndepartementet som fagdepartement.

I brev til Justisdepartementets lovavdeling den 27. juni 1985 fremholdt jeg:

«Normalt vedtas de kommunale avgiftsatsene av kommunestyret, med et senere godkjenningsvedtak av fylkesmannen før kunngjøring skjer. Avgiftsforhøyelsen gis ofte virkning fra 1. januar i det aktuelle år, uansett om en eller flere av de ovennevnte ledd i vedtakelses-/kunngjøringsprosessen skjer senere. Som eksempel kan jeg vise til vedlagte kopi av sak nr. 40 fra ombudsmannens årsmelding for 1984. Se også kopi av ombudsmannens avsluttende brev 31. mai 1985 til klager i sak 1102/84 vedrørende vannavgift for 1982 i X kommune. Her uttaler jeg bl.a.:

«-- Jeg nøyer meg med å konstatere at forskriftene ble kunngjort i lokalpressen 7. oktober 1982, og at abonnentene således ble gjort kjent med forskriftene før forfallstidspunktet 20. oktober 1982 for 2. termin 1982.

Jeg har merket meg at kommunen har betegnet 1. termin som en a-konto termin

(noe De har reist innvending mot). Fra tidligere saker er jeg kjent med at Miljøverndepartementet og Justisdepartementet nettopp ut fra en slik betraktningssmåte mener det er juridisk holdbart å gjøre avgiftsforhøyelse gjeldende for hele året i en situasjon som den foreliggende. Det forhindrer likevel ikke at det rettslige grunnlag for denne løsning må anses for noe tvilsom. Dette har sammenheng med at grensen mellom lovlig og ulovlig tilbakevirkning i et slikt forhold er vag, idet man mangler klare anvisninger i lov eller domspraksis. Jeg har under overveielse å rette en forespørsel til Justisdepartementet på mer generelt grunnlag om dette, i håp om en regelavklaring. Den konkrete sak - vedrørende vannavgift for 1982 i X - kan imidlertid ikke gi grunnlag for noen videre oppfølging fra min side.»

Det ideelle må etter mitt syn være at både vedtak, godkjenning og kunngjøring skjer før avgiftsforhøyelsen iverksettes. Da vil den enkelte på forhånd ha mulighet til å vite hva han må innrette seg etter. Mange kommuner vil nok imidlertid - av praktiske, budsjettmessige grunner - ha sterke motforestillinger mot å måtte følge en så streng linje. Hvor grensen går, mellom lovlig og ulovlig tilbakevirkning, er i dagens situasjon uklart. Dette er uheldig, og jeg vil på denne bakgrunn be Justisdepartementet vurdere om det er behov for en formell avklaring på dette området, og i tilfelle *hvordan* dette best kan skje.»

Justisdepartementet svarte 13. november 1985:

«Lovavdelingen har i uttalelse 5 september 1980 antatt at avgjørelser som går ut på å endre satsene for kommunale avgifter, må reknas som forskrifter, jf forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og c. Reglene i *forvaltningsloven kap 7 om forskrifter* kommer derfor til anvendelse. Dette gjelder så vel for engangsavgifter som for årsavgifter. Dersom forskriften etter sitt innhold gir forhøyelsen anvendelse på ytelser som er oppfylt før den er kunngjort, foreligger det tilbakevirkning. Videre heter det:

«I hvilken utstrekning forskriften kan gis tilbakevirkning må løses ut fra de prinsipper som kan utledes av grunnloven § 97. På grunnlag av disse prinsipper må avgjørelsen tas konkret i det enkelte tilfelle. Justisdepartementet antar imidlertid at § 97 i alminnelighet ikke vil være til hinder for den tilbakevirkning det her er tale om. Dette må ihvertfall gjelde dersom forskriften er kunngjort før årsavgiften er innkrevd etter de tidligere gjeldende sats.»

Lovavdelingen har imidlertid i uttalelse 9 oktober 1981 antatt at tilknytningsavgiften etter lov 31 mai 1974 nr 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter § 2 står i en annen stilling enn årsavgiften ilagt etter samme bestemmelse. Om dette heter det:

«Tilknytningsavgiften er ikke som årsavgiften en løpende avgift, men en engangsavgift som utløses av tilknytning til kommunal vann- og kloakkledning. Tilbakevirkningsforbudet i grunnloven § 97 vil da i alminnelighet være til hinder for at vedtaket om avgiftforhøyelse gjøres gjeldende på forhold hvor avgiftplikten på vedtakstidspunktet var utløst i samsvar med forskrifter 6 september 1974 om beregning m v av kommunale vann- og kloakkavgifter pkt 2.1. Om betydningen av forvaltningsloven § 39 vises til uttalelsen fra 1980.

At kommunene tar forbehold overfor abonnentene om at tilknytningsavgiften senere kan bli hevet med tilbakevirkende kraft, kan i denne sammenheng i alminnelighet neppe tillegges avgjørende betydning.»

De refererte uttalelser gir uttrykk for at grunnloven § 97 i alminnelighet ikke vil være til hinder for at et vedtak om forhøyelse av kommunale *årsavgifter* gis virkning også for tidligere forfalte og innbetalte (del)terminer i samme år vedtaket ble fattet. Tilsvarende standpunkt er lagt til grunn også i Lovavdelingens uttalelser 12 oktober 1970 og 5 januar 1971. Forutsetningen var at det dreide seg om årlige avgifter hvor innbetalingen for hvert år teknisk sett var fordelt på to eller flere terminer, slik at det var naturlig å se betaling av enkelte terminer bare som *delbetaling* av den samlede årsavgift, ikke som endelig oppgjør for vedkommende termin. Det ble også lagt vekt på at det var tale om periodiske avgifter som kunne justeres hvert år.

For *engangsavgifter* er det imidlertid antatt at tilbakevirkningsforbudet i grunnloven § 97 hindrer at en økning av avgiften kan gjøres gjeldende for allerede innbetalte avgifter.

De forskjellige kommunale årsavgifter skal normalt holdes innenfor rammen av det den avgiftspliktige ytelser koster kommunen, jf eksempelvis vann- og kloakkforskriften pkt 1.1 (kgl res 6 september 1974). Justeringer som følge av økte utgifter i forbindelse med levering av avgiftpliktige ytelser er etter hvert blitt vanlige. Publikum må derfor være forberedt på slike avgiftforhøyelser år om annet. Vi kan i utgangspunktet ikke se at det i forhold til grunnloven § 97 må karakteriseres som urimelig eller vilkårlig å gi slike justeringer virkning for hele avgiftsåret, så framtidig forhøyelsen blir kunngjort (eller gjort gjeldende) før hele årsavgiften er innbetalt. (Kommer kunngjøringen først etter at siste ordinære betalingstermin er forfalt, må spørsmålet anses tvilsomt, selv om innbetaling ennå ikke er skjedd.)

Siden grunnloven § 97 etter vår oppfatning ikke inneholder et absolutt forbud mot tilbakevirkende avgiftvedtak, antar vi at noe av overraskelsesmomentet ved forhøyelse av allerede forfalte terminer vil kunne reduseres dersom kommunen ved framsending av innbetalingsblanketter tar uttrykkelig forbehold om senere endring av avgiftsatsene. Verdien av et slikt forbehold vil imidlertid bli betraktelig redusert når det nye avgiftvedtak først kan gis virkning mot slutten av

avgiftåret. En slik etterregulering vil fortsatt kunne virke overraskende dersom den blir kunngjort etter at siste ordinære betalings-termin er forfalt.

Justisdepartementet har forståelse for at det i mange kommuner kan være vanskelig å treffe et avgiftvedtak så tidlig at godkjenning og kunngjøring av vedtaket har funnet sted innen den 1 januar i avgiftåret. Vi antar imidlertid at det i noen grad må være mulig å unngå at avgiftvedtak treffes på et så seint tidspunkt som var tilfelle i den sak ombudsmannen refererer i sitt brev, med de konsekvenser dette har for ikrafttreddelsen av de nye avgiftsatser.

De avgifter det er tale om i denne sammenheng, er følgende:

- avfallsgebyr etter forurensningsloven 13 mars 1981 nr 6 § 34
- feieravgift etter lov 29 mai 1970 nr 32 om brannvern § 19
- vann- og kloakkavgift etter lov 31 mai 1974 nr 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter § 2 jf § 1

De nevnte bestemmelser hører ikke inn under Justisdepartementets ansvarområde, og det er derfor nødvendig å ta spørsmålet om en formell avklaring av tilbakevirkningsadgangen opp med de berørte departementer (Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet). Justisdepartementet finner for sin del at det bør være grenser for hvor lenge en kommune kan vente med å regulere avgiftene for det inneværende år. Denne grense bør kunne settes uavhengig av om grunnloven § 97 strengt tatt ville tillate tilbakevirkning ut over det tidspunkt som settes som skjæringspunkt. Vi finner imidlertid grunn til å holde fast ved det delinnbetalings-synspunkt (a-konto betaling) som er lagt til grunn for våre tidligere uttalelser om dette spørsmål. Samtidig finner vi grunn til også å ta hensyn til det syn at forhøyelse av allerede innbetalte kommunale avgifter kan virke uforståelig og overraskende for den avgiftpliktige, selv om det ikke er tale om den urimelighet som tilbakevirkningsforbudet i grunnloven § 97 krever.

Ved vurderingen av hvilke skjæringspunkter som i tilfelle skal gjelde for grensen mellom den lovlige og ulovlige tilbakevirkning, kunne man eventuelt ta utgangspunkt i et system som tilsvarende overgangs- og ikrafttredelsesreglene som gjaldt i forbindelse med gjennomføringen av vann- og kloakkavgiftlovgivningen med tilhørende forskrifter i 1974. I forskriften pkt 5.2 ble kommunen gitt rett til å kreve opp avgifter med virkning for hele 1975 dersom fylkesmannens godkjenning forelå innen 1 juni 1975 og underretning om avgiftens størrelse ble gitt de avgiftpliktige innen 1 september 1975. Justisdepartementet legger for sin del til grunn at den da aktuelle regel ikke var en generell tilbakevirkningsbestemmelse, men utelukkende stilte opp et positivt tilbakevirkningsforbud ved gjennomføringen av et *nytt* avgiftssystem. Om senere års avgiftjusteringer gir forskriften få eller ingen holdepunkter.

For avfallgebyrets og feieravgiftens vedkommende antar vi at den formelle avklaring i tilfelle måtte finne sted ved lovendring. Reglene om fastsetting og innkreving av disse avgiftene er uttømmende regulert i lov. For vann- og kloakkavgiftens vedkom-

mende vil imidlertid tilbakevirkningsspørsmålet trolig kunne reguleres i vass- og kloakkforskriften. Mye kan imidlertid tale for at man her bør operere med ensartete avgiftheimler, og at tilbakevirkningsspørsmålet reguleres i lovs form for alle avgifters vedkommende.»

Justisdepartementet forutsatte at ombudsmannen selv ville ta opp spørsmålet om eventuell lovendring med fagdepartementene. På bakgrunn av dette svar tok jeg 6. desember 1985 saken opp med Miljøverndepartementet, med sikte på renovasjonsavgift og vann- og kloakkavgift. I brevet uttalte jeg bl.a.:

«Lovavdelingen har i sitt svar gått utførlig inn på hvilke skranker som antas å følge av Grunnlovens § 97 og forvaltningslovens § 39 for å komme frem til grensen mellom lovlig og ulovlig tilbakevirkning.

Jeg skal ikke her kommentere nærmere disse fortolkningsspørsmål, der løsningene til dels kan være usikre. Det sentrale for meg er at det her synes å være behov for å få en regelsituasjon som er klar og uomtvistelig. Dette kan neppe skje på annen måte enn ved presisering i lov eller forskrift. - I den sammenheng vil man selvsagt ikke behøve å legge seg på grensen til det som i dag defineres som *ulovlig* tilbakevirkning.

Jeg ber om Miljøverndepartementets syn på spørsmålet om behovet for regelavklaring for så vidt gjelder renovasjonsavgift og vann- og kloakkavgift, og i tilfelle hvordan dette best kan skje.»

51.

Økt strømpris - midlene avsatt til spesielt kommunalt utbyggingsformål
(Sak 235/85)

Kommunestyret traff vedtak om å øke strømprisen, og avsette midlene til utbygging av eldreomsorgen. - Uttalt at det var tvilsomt om det var rettslig grunnlag for vedtaket. Blant annet vist til nyere lovgivning om avgiftsfastsettelse som er basert på det prinsipp at vederlag for kommunale ytelser bare skal dekke kostnadene for ytelsen, og ikke brukes som skattegrunnlag.

Kommunestyret vedtok 18. desember 1984 å øke strømprisen på husholdningstariffene (H 4 og H 5) «utover den ordinære økning med 2 øre pr. kWh», idet de innkomne midler «avsettes til utbygging av eldreomsorgen i kommunen».

Vedtaket hadde til følge at de midler som kommer inn ved forhøyelsen, øremerkes til

et spesielt kommunalt utbyggingsformål. I henvendelse 18. februar 1985 til ombudsmannen reiste en abonnent følgende spørsmål: «Er ikke dette det samme som på en fordekt måte å øke det kommunale skattøre?»

Etter hovedregelen lå saken utenfor ombudsmannens arbeidsområde, idet det her dreide seg om en avgjørelse som hører eksklusivt under kommunestyret, jfr. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 4 første ledd bokstav f). Bestemmelsen gir imidlertid ombudsmannen adgang til å ta slike saker opp til undersøkelse av eget tiltak når «hensynet til rettssikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det». Jeg fant det på denne bakgrunn riktig å forelegge spørsmålet om lovligheten av ordningen for Kommunal- og arbeidsdepartementet. I svarbrev 28. juni 1985 fremholdt departementet at reglene i kommuneloven av 12. november 1954 ikke setter bestemte grenser for kommunestyrets adgang til å disponere kommunens inntekter til forskjellige formål - heller ikke når det dreier seg om inntekter fra forhøyede strømpriser. Et annet spørsmål kunne imidlertid være hva som måtte følge av «de ulovfestede prinsipper om usaklige eller utenforliggende hensyn». Her var departementet sterkt i tvil, og avsluttet sitt brev slik:

«Som det fremgår av foranstående finner departementet det problematisk å gi uttrykk for noen sikre meninger om disse spørsmål. Vi antar imidlertid at størrelsen på strømprisen neppe kan være avgjørende ved den vurdering Ombudsmannen her må foreta.»

I brev 26. august 1985 til kommunen ga jeg uttrykk for mitt syn på saken. Jeg kunne uten videre fastslå at den rettslige situasjon på dette område er uklar, og viste til følgende avsnitt i G. Guttormsens bok «Elforsyningskontrakten», s.136-37:

«Hos oss har vi sett mange eksempler på at kommunene har overført store beløp fra elverkenes regnskaper til kommunekassen. Det kan ikke bestrides at kommunene må ha rett til å la andre løpende inntekter enn skatter dekke utgifter i forbindelse med alminnelige forvaltningsoppgaver. Det er f.eks. ikke tvil om at kommunen kan legge beslag på en del av verkets fortjeneste ved å pålegge det en avgift eller annen form for vederlag fordi offentlig grunn stilles til rådighet for fremføring av ledningsnettet. Dessuten må man kunne se kommunens tilskudd til elverket og bidrag fra verket under ett, slik at kommunen kan ta igjen hva den tidligere har ydet til elforsyningen i form av direkte tilskudd, billige lån, garantiansvar o.l. En normal rente av den investerte kapital må det også være anledning til å overføre til

kommunekassen. Men når kommunen belaster elverket i en slik grad at det berører beskatningsmessige prinsipper, blir spørsmålet straks mer tvilsomt. De direkte skatter som skal utlignes til kommunen etter anerkjente beskatningsprinsipper, kan ikke vilkårlig erstattes med tilskudd fra elverket. Da går man faktisk over til å legge skatt på strømforbruket. Bestemmer kommunestyret at strømvavgiftene skal forhøyes i den hensikt å skaffe større inntekter på kommunekassens budsjett og dermed unngå en skatteforhøyelse, avviker kommunen fra de alminnelige beskatningsprinsipper og beskatningen blir preget av vilkårlighet. *En slik prispolitikk må karakteriseres som tvilsom, ikke bare fra et økonomisk synspunkt, men også fra et rettslig.* Prislovens forbud mot urimelige priser burde være til hinder for en slik prisdannelse. En utgiftspost som «tilskudd til kommunekassen» kan aldri bli regnet med i elverkets selvkostnader, når man skal vurdere om strømprisen er rimelig eller ikke i forhold til prislovens bestemmelser. Tvert imot skulle slike tilskudd være tegn på at kommunen uttar monopolgevinst ut over hva kravet til rimelige priser tilsier.»

Jeg fortsatte:

«Spørsmålet om øremerking for særlige kommunale formål er ikke direkte drøftet hos Guttormsen. I den aktuelle sak er dette et hovedpoeng: Det tilgodesette formål - eldreomsorgen - er i og for seg utmerket, men ligger fjernt fra selve strømkontrakten og de utgifter som til vanlig dekkes gjennom strømprisene. Dette reiser problemer i forhold til de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om at vedtak kan bli ugyldige hvis de er bygget på usaklige eller utenforliggende hensyn.

I denne sammenheng er det ikke uten betydning at nyere lovgivning om avgiftsfastsettelse for kommunale ytelser er basert på det prinsipp at avgiftene bare skal dekke kostnadene for den kommunale ytelse og ikke brukes som skattegrunnlag. Jeg viser her til lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter, jfr. forskrifter fastsatt ved kgl. res. 6. september 1974 punkt 1.1 og Ot. prp. nr. 58 (1972-73) s. 8-10; videre forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6 § 34 første ledd, jfr. Ot. prp. nr. 11 (1979-80) s. 143-144. De regler som her er nedfelt må kunne tas som uttrykk for et prinsipp om at vederlag for kommunale ytelser normalt ikke skal settes høyere enn det som er nødvendig for å dekke utgiftene.

Etter min mening er det derfor tvilsomt om det er rettslig grunnlag for kommunestyrets vedtak av 18. november 1984. Det inneholder også den særlige forskjellsbehandling at tillegget bare er knyttet til husholdnings-tariffene. Hvorvidt det her dreier seg om så-

kalt «konesjonskraft» synes i forhold til abonnentene å være uten betydning. Jeg vil derfor henstille til kommunen å ta under overveieelse å endre den vedtatte ordning slik at midler til utbygging av eldreomsorg finansieres på annen måte enn ved en økning av strømprisene.»

Kommunen v/rådmannen fastholdt i brev av 6. november 1985 at kommunestyrets vedtak i saken var loylik. Han understreket at det her dreide seg om konsesjonskraft, der det var stilt konsesjonsvilkår overfor utbyggerne om avgivelse av bestemte kraftmengder til kommunen. Etter industrikonsesjonsloven av 14. desember 1917 nr. 16 § 2 nr. 12 og vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 nr. 17 § 12 nr. 15 kan kommunen nyttiggjøre seg slik kraft på den måte den finner hensiktsmessig. Rådmannen påpekte at dette prinsipp også var fastslått uttrykkelig i avtale mellom kommunen og den største utbyggeren. Rådmannen mente derfor at kommunen langt på vei står fritt i forhold til utbyggeren med hensyn til hvordan kraften skal benyttes, også slik at det kan oppnås økonomisk fordel for kommunen.

Om saksforholdet opplyste ellers rådmannen:

«Kommunen benytter et årlig konsesjonskraftkvantum tilsvarende det kraftkvantum Elektrisitetsverket årlig har behov for å kjøpe. Dette kvantum konsesjonskraft overdrar kommunen til Elverket. For 1985 og etter budsjettforslaget for 1986 har kommunen beregnet seg en viss fortjeneste ved salg av denne konsesjonskraften. I 1985 solgte kommunen 119 GWh til Elverket for kr. 1.352.000,-. Det tilsvarer en fortjeneste på ca. 1,14 øre pr. kWh. Dette er en fortjeneste som klart ligger innenfor rimelighetsgrenser.

I kommunens årsbudsjett for 1985 ble det i Elektrisitetsverkets særbudsjett på konto --- overført til kommunens eldreomsorg kr. 1.352.000,-. Denne overføringen ble inntektsført på konto --- på kommunens ordinære budsjett. Denne overføringen var i realiteten den fortjeneste kommunen beregnet seg for salg av et konsesjonskraftkvantum til Elverket for 1985 på 119 GWh. En må bare beklage at teksten til kontiene --- i budsjettet og kommunestyrevedtaket i saken, kanskje gav et misvisende uttrykk for hva som var bakgrunnen for overføringen.»

Rådmannen understreket at Elektrisitetsverket gjennom en årrekke (frem til 1970) hadde hatt vanskelig økonomi med svake driftsresultater. Nødvendige nyinvesteringer hadde derfor krevet årlige tilskudd fra kommunen. Tilskuddene hadde variert i størrelse, men var samlet sett betydelige, opplyste rådmannen, og han tilføyde:

«Det var forutsetningen at disse overføringene skulle tilbakebetales når Elverkets økonomi gjorde dette mulig. Hittil har imidlertid ikke kommunen krevd slik tilbakebetaling. Men slik situasjonen har vært i de siste årene, med god økonomi for Elverket og vanskelig økonomi for kommunen, er tiden nå inne til å kreve tilbakebetaling. Det kunne derfor kommunen med god grunn ha gjort i 1985. Siden det totale beløp som må tilbakebetales, er mange millioner kroner, kunne kommunen i 1985 krevd en tilbakebetaling på kr. 1.352.000,-. I så fall ville en foretatt overføring av nøyaktig det samme beløp som ble overført fra Elverket til kommunen på budsjettet for 1985.»

Rådmannen mente ellers å finne støtte for kommunens syn også hos G. Guttormsens «Elforsyningskontrakten» s. 132-133. Han konkluderte:

«På bakgrunn av de klare konklusjoner Guttormsen trekker, kan det ikke være tvil om at kommunestyret hadde adgang til å forhøye strømprisen for tariffene H4 og H5 med 2 øre pr. kWh til 13 øre pr. kWh for 1985. En vil til slutt bare konkludere med at en ikke kan se at kommunestyret har truffet noe lovstridig vedtak i den sak som er klaget inn for Sivilombudsmannen.»

Jeg kommenterte dette slik:

«Et sentralt poeng for rådmannen er at det dreier seg om konsesjonskraft, som kommunen kan nyttiggjøre seg på den måte den finner hensiktsmessig. Til støtte for dette vises til bestemmelse i industrikonsesjonsloven av 14. desember 1917 og vassdragsreguleringsloven av samme dato, og dessuten til kommunens avtale med Norsk Hydro. - Etter min mening kan ikke noe av dette være avgjørende for de spørsmål som er behandlet i ombudsmannens uttalelse 26. august 1985. I uttalelsen het det da også uttrykkelig: «Hvorvidt det her dreier seg om såkalt «konesjonskraft» synes i forhold til abonnentene å være uten betydning». Det avgjørende for meg var - og er - at prisøkningen ble kombinert med en *øremerking* av midlene til utbygging av eldreomsorgen i kommunen.

Selv om utbyggingen av eldreomsorgen i seg selv er et utmerket formål, vil en slik fremgangsmåte ikke være forenlig med det alminnelige forvaltningsrettslige prinsipp om at et vedtak kan bli ugyldig hvis det er bygget på usaklige eller utenforliggende hensyn. Og det er nettopp situasjonen etter kommunens vedtak, idet man har gått utenfor rammen for de formål som kan dekkes gjennom strømprisene. Verken det kontraktsrettslige grunnlag for konsesjonskraften eller regnskapsmessige overføringer fra det kommunale elektrisitetsverk til kommu-

nen kan føre til noen endringer i dette bl.a. fordi kommunestyret er øverste myndighet også for elektrisitetsverket.

I min uttalelse 9. oktober 1985 viste jeg til G. Guttormsens bok Elforsyningskontrakten. I tillegg viser jeg til Frihagen: Forvaltningsrett I s. 285 med henvisning i fotnote 8 til et brev fra Justisdepartementets lovavdeling til Miljøverndepartementet av 18. februar 1975 angående kommunale vass- og kloakkavgifter. I dette brev uttales det bl.a. (s. 3-4):

«Allerede forvaltningsmessige prinsipper kan innebære en begrensning av hvor store avgifter kommunen kan kreve. Gode grunner taler for at offentlig myndighet ikke kan utnytte en monopolsituasjon til å skaffe inntekter for generelle kommunale formål, men at de ytelser som kreves må være forretningsmessig begrunnet ut fra driftskostnadene og behovet for kapitalopplegg til utbyggings- og utvidingsformål.»

Forholdet til prislovens § 18 blir følgelig uten direkte betydning. Heller ikke for øvrig kan jeg se at det som fremkommer i rådmannens uttalelser gir grunn til å endre mitt tidligere standpunkt i saken.»

Jeg avsluttet med å be om at saken nå måtte bli lagt frem for kommunestyret.

52.

Omgjøring av kommunestyrevedtak på grunn av feil ved varamanninnkalling (Sak 658/85)

Kommunestyrevedtak måtte anses ugyldig på grunn av feil ved innkalling av varamann, jfr. forvaltningslovens § 41, og kunne omgjøres etter reglene i § 35. På bakgrunn av avstemningsresultatet i saken (9-8) truffet etter skriftlig votering, måtte omgjøring kunne skje uten nærmere undersøkelser av hvordan vedkommende representant rent faktisk hadde stemt.

Kommunestyret vedtok 28. mars 1985, med 9 mot 8 stemmer, å tilsette A i en kommunal stilling. Han ble neste dag orientert muntlig om vedtaket, og 1. april fikk han tilsettingsbrev fra kommunen. Samme dag ble han imidlertid kontaktet av ordføreren, med opplysning om at det var innkalt og møtt feil varamann i kommunestyremøtet, og at saken derfor måtte behandles på nytt. I kommunestyremøte 11. april 1985 ble så vedtaket om tilsetning av A kjent ugyldig, og stillingen ble lyst ut på nytt.

Kommunens fremgangsmåte (med omgjøring og ny utlysning) fikk full støtte av fylkes-

mannen. Han fremholdt i en uttalelse i saken at varamanninnkallingen til møtet 28. mars 1985 var beheftet med feil i forhold til reglene i kommunestyreløven av 12. november 1954 (nr. 1). Om virkningen av feilen viste han til prinsippet i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 41, og fortsatte:

«I nærværende sak må det kunne slås fast at feilen har virket bestemmende på vedtakets innhold. Vedtaket ble nemlig fattet med en stemmes overvekt. Dersom en annen person hadde møtt, kunne utfallet ha blitt noe annet. Dette er nok til å konstatere at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Det neste spørsmålet blir da om denne feilen likevel skal lede til ugyldighet. Som foran nevnt er dette ikke uten videre gitt, idet det følger av forvaltningslovens § 41 at et vedtak også i slike tilfeller kan være gyldig. Jeg viser herom til professor dr.jur. Torstein Eckhoff: Forvaltningsrett, 1984, 2. utg. 2. opplag, side 584 flg.

Hvorvidt denne saksbehandlingsfeil som har virket bestemmende på ansettelsesvedtaket skal føre til ugyldighet, beror på en konkret vurdering av de motstridende interesser.

Ugyldighet av vedtaket vil ramme den som ble tilsatt i første kommunestyremøte. Da søkeren ikke kan lastes for saksbehandlingsfeilen, taler hensynet til søkeren imot at feilen skal føre til ugyldighet.

Det er imidlertid flere som har konkurrert om stillingen og hensynet til disse taler for at feilen skal føre til ugyldighet. Det vil nemlig virke urimelig for de andre at A skal vinne frem som følge av en feil ved saksbehandlingen.

Et annet forhold som er av vesentlig betydning i denne saken er tidsfaktoren. Dersom det var gått lang tid mellom første gang A fikk underretning om at han var tilsatt og den annen underretning om at dette likevel ikke var sikkert, ville dette tale sterkt imot om senere å erklære vedtaket ugyldig. I denne saken gikk det imidlertid veldig kort tid mellom første gang A fikk underretning om ansettelsen og annen gang da han fikk beskjed om at dette ikke likevel var tilfelle.»

Fylkesmannen konkluderte med at vedtaket om tilsetning måtte anses ugyldig, og at A ikke kunne ha krav på stillingen.

A klaget til ombudsmannen. Han godtok at det var skjedd en feil i forbindelse med varamanninnkallingen 28. mars 1985, men var uenig i at dette kunne ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Via uttalelser fra ulike kommunestyrerepresentanter mente han å kunne dokumentere, eller iallfall sannsynliggjøre, at den uriktige innkalte varamann hadde stemt med mindretallet.

Jeg uttalte i brev 17. juni 1985 til A:

«Det er enighet mellom partene om at det ble begått feil ved innkalling av varamann

til kommunestyremøtet 28. mars 1985, og jeg går ikke nærmere inn på dette. Uenigheten gjelder rettsvirkningene av feilen for det tilsettingsvedtak som var fattet: Hadde kommunen rettslig adgang til å omgjøre vedtaket, slik kommunestyret besluttet 11. april 1985? Spørsmålet må vurderes i lys av de prinsipper som er nedfelt i forvaltningslovens § 35, jfr. også de «alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper» som det er vist til i siste ledd.

Etter § 35 første ledd bokstav c) kan et vedtak omgjøres uten at det er påklaget, dersom det må anses ugyldig. I § 41 heter det:

«Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.»

Etter det jeg forstår tok kommunen straks opp spørsmålet om mulig omgjøring da man ble oppmerksom på den feil som var begått. Kommunen fant på bakgrunn av avstemningsresultatet i saken (9-8) å kunne konstatere ugyldighet uten nærmere undersøkelser om hvordan vedkommende representant rent faktisk hadde votert: På bakgrunn av at vedtaket var gjort ved skriftlig, såkalt hemmelig votering, kan jeg vanskelig se at dette var noen feil. Jeg antar således at det her var rettslig adgang til å omgjøre vedtaket, og kan i det vesentlige slutte meg til de synspunkter fylkesmannen har gitt uttrykk for.

Deres henvisninger til muntlige opplysninger om de ulike representanters votering, gir da ikke grunn til nærmere undersøkelser fra min side.»

53.

Tildeling av trygdeleiligheter – uklar regelsituasjon (Sak 27E/84)

Behandlingen av en klage over tildeling av trygdeleiligheter i Oslo viste at regelsituasjonen på dette området var uklar. Dette ble tatt opp med kommunen på generelt grunnlag.

I brev 29. august 1984 skrev jeg til sosialrådmannen i Oslo:

«Min korrespondanse med Kontoret for eldreomsorg etterlater en del spørsmål vedrørende det formelle grunnlag for kommunens behandling av trygdeleilighetssaker, som jeg gjerne vil få besvart av sosialrådmannen:

1. Hva er det formelle utgangspunkt for ordningen med tildeling av slike leiligheter? - Hvis ordningen er basert på et bystyrevedtak, bes om en kopi av dette.
2. Kontoret for eldreomsorg opplyser at det ikke foreligger skrevne regler eller retningslinjer med kriterier for tildelingsavgjørelsene. Har det på noe tidspunkt vært gitt slike regler/retningslinjer, og er disse i tilfelle senere formelt opphevet?
3. Har det vært vurdert om det ut fra rettsikkerhetsgrunner bør utarbeides slike regler?
4. Jeg vil gjerne ha en kort orientering om behandlingsreglene/rutinene, spesielt med sikte på hvem som er tillagt avgjørelsesmyndighet og om det er opprettet noen klageordning.»

Sosialrådmannen forela saken for eldreomsorgskontoret, som uttalte i brev 24. oktober 1984:

- «1. Utgangspunktet for ordningen med tildeling av trygdeleiligheter ligger i et bystyrevedtak nærmere 40 år tilbake. Vi har dessverre ikke klart og frembringe kopi av dette vedtaket. Bystyrets forutsetning dengang planen for disse bygg ble vedtatt var at leilighetene skulle stilles til disposisjon for alders- og uføretrygdete hjemmehørende i Oslo som økonomisk og boligmessig var vanskelig stillet. Vi oversender kopi av beretning fra Formannskapets møte 17.04.1947.
2. Av skrevne regler kan vi henvisse til Formannskapsmøte 27.03.1952 hvor dette ble behandlet. Vedlagt kopi av innstilling. I møte 24.02.1956 vedtok Trygdenemnda å anmode administrasjonen om å gi en redegjørelse over den bestående ordning og eventuelt komme med forslag til endring i gjeldende praksis.

I Formannskapets møte 07.01.1961 ble det vedtatt at aldersgrensen på 60 år skulle opprettholdes.

3. --- Vi mener Sosialutvalget bør fastsette kriterier for skjønnsvurdering ved tildeling av trygdeleiligheter, og vi vil fremme sak om dette. Når slike kriterier er fastsatt, mener vi det ikke er nødvendig med klageadgang til Sosialutvalget som nå har vært praktisert.

Tildeling av trygdeleilighet er en ren kommunal hjelpeordning. Tildeling kan ansees som «enkeltvedtak» i forvaltningslovens forstand, men uten klageadgang jfr. § 28, annet ledd.

4. *Nåværende behandlingspraksis:*

Alle søknader blir gjennomlest og vurdert. De søkere som oppfyller betingelsene blir registrert. Søkerne får skriftlig beskjed om at de er registrert, men at de kan henvende seg til vårt kontor dersom deres livssituasjon forverres. De øvrige søkere tilsendes begrunnet avslagsbrev.

I de tilfeller hvor det fremkommer at søkerne kan ha det vanskelig (helse- eller boligmessig), blir søknaden sendt de respektive distriktsosialkontor for hjemmebesøk og rapport. Når rapport mottas ved vårt kontor, Avdeling tryg-

deleiligheter, blir søknaden vurdert av saksbehandler. Dersom det synes grunnlag for behandling «utenom tur» blir søknaden behandlet straks. Saksbehandlers innstilling med forslag til vedtak blir forelagt direktøren som har delegert myndighet fra Sosialutvalget til å fatte vedtak. Klage kan forelegges Sosialutvalget som øverste klageinstans.»

I tilknytning til brevets pkt. 3 forelå også en tidligere uttalelse fra eldreomsorgskontoret der det het:

«Dette er en kommunal hjelpeordning, som kan anses som enkeltvedtak, men uten klageadgang jfr. forvaltningsloven § 28, annet ledd. Fastsettelse av kriterier for skjønnsutøvelse er av betydning for rettssikkerheten. Praksis har vært at sosialutvalget behandler klagesaker. Dette bør fastsettes ved vedtak. Mangel på tilbud er også hovedproblemet her, så en ekstra klagebehandling vil neppe være hensiktsmessig.»

Jeg fremholdt i brev 17. april 1985 til sosialrådmannen:

«Brevvekslingen har vist at det i dag ikke foreligger betryggende regler for tildeling av trygdeleiligheter. Eldreomsorgskontoret opplyser at tildelingen tidligere i det alt vesentlige ble foretatt etter ansiennitet. I de senere år er imidlertid dette endret slik at ca. 80 % av ledige leiligheter i dag tildeles «utenom tur» og kun 20 % etter ansiennitet. Utviklingen skal ha skjedd gradvis og eksakte kriterier for tildeling er ikke oppsatt.

I brev 29. august 1984 ba jeg opplyst hva som var det formelle utgangspunkt for ordningen med tildeling av trygdeleiligheter. Eldreomsorgskontoret svarte 24. oktober 1984 at ordningen er basert på et bystyrevetak nærmere 40 år tilbake, som man ikke hadde funnet tilbake til og derfor heller ikke kunne gjengi ordrett. Derimot ble følgende dokumenter fremlagt:

1. Utskrift av formannskapsmøte 17. april 1947
2. Utskrift av formannskapsmøte 27. mars 1952
3. Innstilling fra 1956 fra administrasjonen til Trygdenemnda om søknader om trygdeleilighet
4. Utskrift av formannskapsmøte 7. januar 1961

Jeg har i tillegg innhentet bystyresaknr. 34 for 1951/52.

Av disse dokumenter synes å fremgå at man tidligere fulgte klarere kriterier/retningslinjer for tildeling av trygdeleiligheter. Leilighetene var således først og fremst til-

tenkt eldre med dårlig økonomi og *derav* følgende dårlige boligforhold, jfr. bl.a. bystyresak 34 for 1951/52. I dag synes derimot det økonomiske aspekt å ha blitt fortrent av den mer helsemessige siden, jfr. bl.a. det standardbrev kommunen i dag sender til registrert søker. Her heter det «--- det er bare pensjonister som har dårlige bolig- og helsemessige forhold som kan regne med å få søknaden innvilget». ---

Etter min oppfatning er det rettslig sett uheldig å endre kriteriene for tildeling på en slik måte som her har skjedd: *Praksis* endres - uten at tidligere bystyre og formannskapsvedtak eller tidligere retningslinjer erstattes av nye. Jeg må derfor be om at det tas opp til overveielse å fastsette regler for tildeling av trygdeleiligheter. Disse regler bør både inneholde vilkår og vurderingskriterier for tildeling og bestemmelser om den nærmere fremgangsmåte - saksbehandling - som skal følges. Den omstendighet at tilbudet her er så begrenset i forhold til behovet, taler nettopp for utarbeidelse av et regelverk, jfr. i denne forbindelse eldreomsorgskontorets uttalelse inntatt i sosialrådmannens brev 7. november 1984.

I motsetning til eldreomsorgskontoret ville jeg anse det ønskelig at reglene i så fall ble gitt på høyere nivå enn i sosialutvalget, jfr. det som er anført ovenfor om dette. Jeg deler heller ikke eldreomsorgskontorets oppfatning om at det er unødvendig med klageadgang når kriterier for skjønnet er fastsatt. Etter min mening er det snarere slik at når retningslinjer foreligger, får en klageordning mer mening. Jeg vil være takknemlig for å få sosialrådmannens uttalelse til dette.»

Sosialrådmannen svarte 30. mai 1985:

«Avdeling for drift av trygdeboligene har i år fått en ny konsulentstilling. Stillingen er ennå ikke besatt. Av de arbeidsoppgaver som er tiltenkt konsulenten er utarbeidelse av nye tildelingsregler. Sak vil bli fremmet for sosialutvalget. I sak nr. 63 i sosialutvalgets møte 25. mars d.å. ble bl.a. følgende vedtatt: Direktøren ved Kontoret for eldreomsorg gis myndighet til å avgjøre endelig a) søknader om trygdeleilighet og at eventuelle klage/anke avgjøres av sosialrådmannen.»

I løpet av høsten 1985 rettet jeg nye henvendelser til kommunen for å få opplyst hvor langt arbeidet med de nye regler var kommet. Svarene jeg fikk ledet til at jeg den 6. desember 1985 la saken i sin helhet frem for formannskapet med følgende kommentar:

«Som det vil fremgå av sosialrådmannens to siste brev, er det nå fra kommunens side tatt et visst initiativ for å få utarbeidet nye regler. Etter det ombudsmannen har brakt i erfaring, foreligger det imidlertid pr. i dag ikke noe resultat av dette. Jeg ser ikke grunn til noen videre oppfølging av disse spørsmål herfra i denne omgang, men finner det korrekt å gjøre formannskapet kjent med mine reaksjoner på den aktuelle situasjon. For øvrig vil jeg be om å bli holdt orientert om det som videre skjer i sakens anledning.»

54.

Loddtrekning som fordelingsprinsipp - plasser i kommunal småbåthavn
(Sak 880/85)

A og B, som begge hadde søkt forgjeves om båtplass i de kommunale havner i noen år, klaget 15. juli 1985 til ombudsmannen:

«Kommunen har opprettet et småbåthavnutvalg som bl.a. har fått til oppgave å tildele søkere båtplasser ved lystbåthavner i bygda. Anleggene er finansiert ved innskudd fra brukere av båtplassene.

Antall søkere overstiger langt disponible båtplasser. Ved tildeling av nye plasser foretar småbåthavnutvalget loddtrekning blant samtlige søkere. Denne loddtrekningen fører til at enkelte får båtplass etter noen måneders søknad og andre som har ventet og søkt i opptil 5 år blir forbigått.

En er vant til at den som står først i køen blir ekspedert først. Småbåthavnutvalgets brudd på sedvane har ført til stor misnøye blant båtplass-søkende folk i bygda. Det har vært endel omtale i pressen av forholdene. ---. Hittil har verken muntlig eller skriftlig klage ført frem og heller ikke presseomtale synes å kunne medvirke til en mere rettfærdig ordning ved fordeling av disponible båtplasser.»

Jeg forela klagen for kommunen, og rådmannen ga 9. september 1985 slik redegjørelse:

«1) Ansvarsforhold

I kommunen er det i dag tre småbåthavn-anlegg, hvorav kommunen står som grunneier for to:

- a) X båthavn - kommunen står i dag også for drift og vedlikehold.
- Overgang til andelslag er vedtatt av kommunestyret.
- b) Y båthavn - drives i regi av «Y båthavn A/L».

De havner hvor kommunen eier grunn oppfatter ca. 400 båtplasser - mens de øvrige båt-eiere i kommunen har ordnet seg privat.

De båthavner hvor det kommunale småbåthavnutvalg tildeler plass, fører søkerliste osv., er bare de havner hvor kommunen leier og fester denne bort til andelslag.

2) Opprettelse av småbåthavnutvalg - tildelingsregler.

I 1980 vedtok kommunestyret at fremtidig utbygging av småbåthavner skulle skje i regi av andelslag, med et sentralt småbåthavnutvalg som overbygning. Et særskilt utredningsutvalg, bestående av 3 representanter for båtforeningene og 2 representanter for kommunen, ble bedt om å fungere midlertidig som småbåthavnutvalg. Samtidig vedtok kommunestyret å godkjenne et forslag til standardvedtekter for andelslag. Vedtektenes § 10 fastsetter ansvarsforholdet mellom andelslag og det sentrale småbåthavnutvalg. Det heter bl.a. at *tildeling av båtplass* i andelslag skal skje gjennom dette utvalget, «som fører register over søkere til båtplass».

Det er verdt å merke seg at kommunestyret her ikke tok stilling til hvilke tildelingsprinsipper som skulle legges til grunn.

I møte 5.2.1981 vedtok det sentrale småbåthavnutvalget som en intern saksbehandlingsrutine, å føre søkerliste uten angivelse av prioritet. Med denne liste som utgangspunkt, ble det etter anmodning fra Y båthavn A/L i 1984 trukket ut en venteliste på 20 søkere, for tildeling av eventuelle ledige plasser.

En vil bemerke at de to klagerne sto oppført på den uprioriterte søkerliste, men ble ikke trukket ut til de 20 plassene på venteliste.

I møte 11.2.1985 gikk utvalget inn for gradvis å gjennomføre et justert fordelingsprinsipp. Formannskapet uttalte i møte 6.2.1985 at en ikke hadde innvendinger mot dette forslaget.»

Jeg avsluttet 4. november 1985 saken med slik uttalelse:

«Når det gjelder kriteriene for tildelingsavgjørelsene, må jeg først konstatere at det så vidt meg bekjent ikke er gitt bestemmelser i lov eller forskrift om dette. Det er således prinsipielt sett ikke noe til hinder for at en kommune vedtar å tildele goder av denne karakter (båtplasser) etter loddtrekningssprinsippet. Men det kan neppe være tvil om at en slik fremgangsmåte av interessentene lett kan oppfattes som vilkårlig og urettferdig og derved legge grunnlag for misnøye og mistro mot dem som skal håndheve ordningen. Særlig kritisk vil det bli når tildelingssituasjonen strekker seg over flere år, slik som her, og «gamle» interessenter opplever å bli forbigått av helt nye søkere. Skal loddtrekning kunne aksepteres som god og forsvarlig forvaltningsskikk i en slik situasjon, må forutsetningen være at det ikke er mulig - eller iallfall svært problematisk - å finne frem til andre fordelingskriterier.

Rådmannen uttaler i brev av 9. september 1985:

«Det er klart at loddtrekning i utgangspunktet kan være uttrykk for vilkårlig saksbehandling. Når en imidlertid, som i dette tilfellet, skal foreta fordeling av et svært begrenset «gode» (båtplasser) blant et vesentlig større antall søkere, må loddtrekning kunne forsvares, såfremt *alle søkere anses like kvalifisert.*»

Det er åpenbart riktig at det her dreier seg om et begrenset gode som skal fordeles blant forholdsvis mange interessenter. Jeg har imidlertid vanskelig for å se at dette i seg selv er noe viktig poeng for å basere seg på en loddtrekningsordning.

Det ligger i det som her er uttalt at jeg er skeptisk til holdbarheten av den tildelingsordning kommunen har basert seg på frem til 1985. Når jeg likevel ikke finner grunn til å forfølge dette videre, har det sammenheng med den omlegging som kommunen nå er i gang med etter formannskapetets vedtak 6. februar 1985. Vedtaket forutsetter i første omgang «justering» av tildelingsordningen, idet loddtrekningsprinsippet fremdeles skal legges til grunn «ved første tildeling av nye småbåtplasser» (vedtakets punkt 2). Men med sikte på senere tildelinger forutsettes opprettet en venteliste der registrering «skjer fortløpende i kronologisk rekkefølge» (punkt 3).»

55.

Begrenset anbudskonkurranse – vurdering av anbyders kompetanse, kommunens saksbehandling
(Sak 1258/83)

Til tross for sterk skepsis fra teknisk etat ble et firma (A) invitert til å delta i lukket anbudskonkurranse. - Ombudsmannen uttalte at kommunen ut fra sine egne forutsetninger burde ha unnlatt å invitere firmaet. Videre uttalt at det var uheldig at kommunen ikke orienterte firmaet om at referanser ville bli innhentet fra andre kommuner. Noen direkte plikt til å gjøre dette eller å informere firmaet om opplysningene, foreld imidlertid ikke. Forholdet til forvaltningslovens § 17.

A klaget 30. september 1983 til ombudsmannen over behandling og avgjørelse av anbud/tilbud på planlegging (konsulentbistand) ved utbygging av vannverk i X kommune.

Sakens bakgrunn:

Teknisk etat henvendte seg i april 1983 til fire konsulenter med anmodning om å kom-

me med tilbud på konsulentbistand for utbygging av vannverket. Kommunen tok forbehold om å anta eller å forkaste helt eller delvis hvilket som helst tilbud. Etter å ha gjennomgått tilbudene gikk teknisk etat, i samråd med ordføreren og kommunekontorsjefen, inn for at det skulle utarbeides forprosjekt. Det ble i begynnelsen av juni måned tatt kontakt med tre av konsulentfirmaene, som alle innleverte tilleggstilbud.

Følgende pristilbud forelå:

- A kr. 245.400,-
- B kr. 308.160,-
- C kr. 414.000,-

Fra fylkeskommunen var det overfor kommunen generelt anbefalt at referanser fra andre kommuner burde innhentes. A ble på forespørsel gjort kjent med hvilke kommuner som fylkeskommunen hadde nevnt i denne forbindelse. Ut fra innhentede (muntlige) referanser m.v. fant kommuneingeniøren ikke å kunne innstille A, selv om firmaet hadde det laveste tilbudet. Formannskapet vedtok 14. juni 1983 å engasjere B til å utarbeide forprosjekt for vannverksutbyggingen.

Etter at A forgjeves hadde protestert overfor kommunen, henvendte firmaet seg til ombudsmannen som forela klagen for kommunen med slike spørsmål:

«Så vidt skjønnes har kommunen innhentet opplysninger om A fra andre kommuner og fylkeskommunen, men svarene ble ikke forelagt firmaet til uttalelse. Det kan reises spørsmål om dette burde vært gjort, jfr. prinsippene i § 17 i fvl. av 10. februar 1967.

Det kan videre spørres om manglende underretning til firmaet om de innhentede opplysninger kan ha medført at saken ikke var forsvarlig opplyst da formannskapet traff sin avgjørelse, jfr. og det faktum at firmaets tilbud var det laveste. Jeg ber om kommunens uttalelse til spørsmålene ovenfor. Hvis det ikke fremgår av saksdokumentene, ber jeg videre opplyst grunnen til at firmaet ikke var med i kommuneingeniørens innstilling.»

Ordføreren svarte 1. mars 1984:

«I forbindelse med en intern diskusjon i kommunen om hvilke firma som skulle anmodes om å gi pristilbud ble det fra teknisk etat v/kommuneingeniøren uttrykt sterk skepsis mot å henvende seg til A. Dette da teknisk etat mente at det etterhvert er blitt avdekket «feil» i forbindelse med planleggingen av tidligere vannverksutbygging i kommunen og som en mente burde kunne belastes konsulenten.

Kommunens ledelse fant imidlertid ut at en allikevel ville innhente pristilbud fra firmaet og at på daværende tidspunkt ikke fant å kunne vurdere firmaets kompetanse. Formannskapet valgte imidlertid ved sin anbudsantakelse å ta hensyn til teknisk etats

skepsis til firmaet, og valgte derfor å anta annet konsulentfirma.

I ettertid er en blitt overbevist om at denne beslutning var den riktige, idet to nye alvorlige «feil» er oppstått, nemlig:

- a. Damanlegg ved magasin er plassert på annet sted enn forutsatt i henhold til tegninger samt at dammen ikke er bygd i henhold til de tegninger som er kjent.
- b. Brudd på hovedledning (gjennom et vatn) p.g.a. valg av feil rørmateriell.

Kommunens tvil om firmaets kompetanse synes således å være berettiget, og en kan nå si at kommunen ikke burde ha innhentet pristilbud fra firmaet.»

Firmaet imøtegikk anførselene om feil og mangler (damanlegget, brudd på hovedledning) som ordføreren hadde trukket frem.

Saken ble på nytt herfra forelagt for kommunen med spørsmål om hvilke «feil» kommuneingeniøren mente burde belastes konsulenten. Ombudsmannen ba videre redegjort for hvorfor «kommunens ledelse» ikke fant å kunne vurdere firmaets kompetanse før det ble tatt stilling til hvilke firmaer som skulle anmodes om å gi pristilbud.

Ordføreren kommenterte dette slik:

«Etter å ha vurdert de innkomne tilbud ble tilbudet fra A forkastet p.g.a. kommunens tvil til om vedkommende kunne gi den ønskede kvalitet på planleggingsarbeidet. Dette hadde kommunen gjort A oppmerksom på kunne skje, gjennom sitt forbehold. Firmaet aksepterte tross dette vilkår å inngi tilbud, og kan da ikke hevde nå at kommunen benyttet dette som en standard formulering.

En kan ikke se at en diskusjon ang. «feil»/uoverensstemmelse mellom kommunen som bygg-herre og A som tidligere konsulent er av avgjørende betydning i denne sak, derimot hvorvidt kommunen har handlet ulovlig ved å forkaste tilbudet fra A.»

I min avsluttende uttalelse i saken pekte jeg først på at kommunen dels hadde unnlatt å besvare spørsmål herfra, og at svarene dels var ufullstendige. Jeg fortsatte:

«Kommunens holdning har resultert i at enkelte punkter fortsatt står noe uavklart, hvilket har vanskeliggjort saksbehandlingen her og ombudsmannens vurdering av saken. Forholdet må kritiseres. Jeg finner imidlertid å kunne avslutte saken på grunnlag av de opplysninger som nå foreligger, herunder kommuneingeniørens to interne notater av henholdsvis 10. juni og 4. november 1983.

Av saksdokumentene fremgår at spørsmålet om hvorvidt A skulle innbys til å delta i konkurransen ble drøftet på et internt møte i kommunen først i april 1983. På møtet deltok ordføreren, kontorsjefen, kommuneinge-

niøren og avdelingsingeniøren. Jeg forstår det slik at det særlig var teknisk etat som var i tvil om hvorvidt firmaet burde få delta. Tvilen var bl.a. basert på erfaringer fra anleggets første byggetrinn og senere sjøledningsarbeider. Konklusjonen ble imidlertid at man ikke fant det riktig å kutte ut firmaet.

Det fremgår videre at teknisk etat stilte seg skeptisk til tilbudet fra A, som man mente ikke la tilstrekkelig vekt på anleggets vanskelighetsgrad. De innkomne tilbud ble diskutert på et møte med samme deltakere som tidligere. Skepsisen til A som lå lavest i pris, ble nevnt, men man fant fortsatt ikke å kunne se helt bort fra firmaet da byggetrinn I fungerte «såpass tilfredstillende». Firmaet ble derfor gitt anledning til å komme med tilleggsanbud på forprosjekt. Jeg forstår det slik at det først etter at tilleggstilbud forelå og etter kontakt med fylkeskommunens fagavdeling, ble innhentet referanser fra andre kommuner med det resultat at tidligere betenkeligheter ble forsterket.

Under henvisning til to nye alvorlige «feil» har kommunen i anledning av klagebehandlingen her uttalt at man ikke burde ha innhentet pristilbud fra firmaet. Det er likevel uklart om man her har å gjøre med nyoppdagede feil eller om det dreier seg om feil som var kjent tidligere. Kommunen har ikke ønsket å medvirke til en avklaring på dette punkt, jfr. min bemerkning innledningsvis. Slik jeg ser det, er det mye som tyder på at kommunen - ut fra sine egne forutsetninger - burde ha unnlatt å invitere A. I denne retning peker også uttalelsen i ordførersens brev 1. mars 1984.

Ved å invitere klageren til tross for de - etter kommunens oppfatning - tungtveiende innvendinger som forelå, skapte man imidlertid en høyst uklar situasjon for firmaet. Uten at firmaet - etter det jeg kan forstå - selv var oppmerksom på det, fortøner det seg i ettertid slik at klageren i realiteten hadde små muligheter for å nå frem, uten hensyn til det nærmere innhold i tilbudet. Et slikt opplegg kan i tilfelle ikke aksepteres.

Avgjørelser i anbudssaker kommer ikke direkte inn under saksbehandlingsreglene i kapittel IV - VI i forvaltningsloven av 10. februar 1967. Bestemmelsen i § 17 annet ledd om at opplysninger om parten som forvaltningen mottar skal forelegges ham til uttalelse får følgelig heller ikke anvendelse. Men prinsippet om forsvarlig saksutredning gjelder også ved behandlingen av anbud, slik at forvaltningen plikter å påse at saksforholdet er så godt opplyst som mulig før avgjørelse treffes.

Jeg finner det klart at kommunen ved å

benytte en begrenset «anbudskonkurranse» ikke kan være avskåret fra å foreta en vurdering av konsulentenes kompetanse for oppdraget også etter at tilbudene var innkommet. En annen sak er at slike forhold helst bør avklares før invitasjon sendes ut dersom dette er mulig, jfr. drøftelsen foran. - At kommunen i dette tilfelle synes å ha konsentrert sine undersøkelser om det firma som kommunen på forhånd var skeptisk til, kan det vanskelig innvendes noe mot. Jeg kan heller ikke se at kommunen var direkte forpliktet til å orientere A om at referanser ville bli innhentet fra andre kommuner/oppdragsgivere, noe som firmaet etter min mening måtte regne med. - Det var likevel uheldig at kommunen ikke orienterte A. Manglende orientering synes således å ha medført at utvalget ble noe skjevt, ved at det så vidt skjønnes bare ble tatt kontakt med kommuner som hadde negativ erfaring med firmaet.

Spørsmålet om kommunen pliktet å underrette A om innholdet av opplysningene man mottok fra kommunene, finner jeg tvilsomt. Ved vurderingen må det bl.a. legges vekt på om det dreier seg om faktiske opplysninger eller vurderinger, i hvilken form opplysningene forelå og hvor avgjørende de ville være for kommunens standpunkt. - Opplysningene ble innhentet pr. telefon. Det er ikke opplyst om de ble nedtegnet i notater ut over det som fremgår av internt notat 10. juni 1983 der opplysningene er sammenfattet slik:

«--- I denne forbindelse fikk kommuneingeniøren oppgitt diverse referanser, (kommuner) hvor A hadde vært konsulent. Disse har nå vært kontaktet, og to følgende punkter gir et bilde av oppfatningen av firma A som konsulent:

- mangelfull markarbeid.
- for enkelte kommuner, problem med samarbeid.
- flere kommuner ligger i sak med firma A.
- at konsulent har benyttet ikke faglige godt fundert løsninger.»

Om opplysningene forelå i en slik form, og om de var tilstrekkelig konkretisert slik at det ville vært naturlig å legge dem frem for A, kan jeg på det foreliggende grunnlag vanskelig ta direkte stilling til. Det synes imidlertid å fremgå at selv om kommunens skepsis til A ble bekreftet og forsterket av de innhentede opplysningene, var de isolert sett neppe avgjørende for utfallet av saken. Jeg finner derfor ikke å kunne kritisere kommunen for at firmaet ikke ble orientert om opplysningene.

Kommunen har ikke regler som bestemmer at laveste tilbud skal antas ved begren-

set anbudsinnbydelse. Kommunen måtte derfor ut fra en samlet vurdering kunne legge det tilbud som fremsto som mest fordelaktig for kommunen. Selv om kommunen hadde tatt forbehold om å forkaste alle tilbud, måtte det likevel forlanges en saklig begrunnelse for å forbigå det laveste tilbudet.

I internt notat 10. juni 1983 er kommunens egne erfaringer oppsummert slik:

- «- feil plassert magasin ---
 - mangler med belastning av isolerte sjøledninger.
 - mangelfull anleggskontroll fra konsulent, gjelder byggetrinn I.
 - brukt ikke akseptert materiale, limt PVC i --- vannet.»

Ombudsmannen har ikke fagkyndighet til å vurdere disse forhold, og heller ikke de innvendinger som er fremkommet mot A's tilbud. Det fremgår imidlertid at dette var svært lavt i forhold til nr. 2. Jeg må nøye meg med å konstatere at klageren har tatt til motmæle, men vil likevel tilføye: Det foreligger ikke tilstrekkelige holdpunkter for å anta at kommunen ved avgjørelsen har lagt vekt på utenforliggende hensyn eller at standpunktet bygger på en usaklig vurdering. Som det vil fremgå, kan jeg heller ikke fastslå at det er begått saksbehandlingsfeil som har vært av betydning for utfallet i saken.»

56.

Skjenkebevilling - urettmessig avslag
(Sak 98/85)

En kaféier (A) fikk under dissens i kommunestyret avslag på søknad om fornyet og utvidet skjenkebevilling for øl og vin, jfr. alkoholloven av 5. april 1927 § 24. Flertallsavgjørelsen var basert på mistanke om regelovertrødelse og misnøye med A's angivelige meget liberale holdning i alkoholspørsmål. - Uttalt at avslaget ikke var rettslig holdbart, dels fordi saken var avgjort på et utilstrekkelig faktisk grunnlag, og dels fordi utenforliggende hensyn var trukket inn. Det forelå også indikasjoner på forskjellsbehandling.

A hadde inntil 1. april 1984 såkalt innskrenket skjenkebevilling for øl og vin i sin kafé. Skjenkingen var gjort avhengig av at gjestene samtidig spiste. Dette medførte ifølge A ubehageligheter for betjeningen, og han søkte derfor 30. januar 1984 om uinnskrenket skjenkerett for øl og vin i alle klasser.

Flertallet i edruskapsnemnda anbefalte fornyet bevilling, men slik at skjenking bare skulle skje til reisende, spisegjester og medlemmer av sluttede selskaper. Mindretallet stemte for uinnskrenket bevilling. Politimesteren uttalte for sin del at han ikke kjente til forhold som ut fra en politimessig vurdering var til hinder for innvilgelse av søknaden.

Rådmannen sluttet seg i sin innstilling til flertallet i edruskapsnemnda. Flertallet i formannskapet gikk derimot inn for at bevilningen bare skulle gjelde for øl.

I kommunestyrets møte 30. mars 1985 ble det foreslått å avslå søknaden, og dette ble vedtatt med 21 mot 20 stemmer. Av møteutskriften fremgikk ikke hva som var begrunnelsen for avslaget. Av til sammen 10 søknader om skjenkebevilling som var oppe til behandling ved denne anledning, ble bare en avslått, nemlig A's.

A søkte 12. april 1985 på nytt om skjenkebevilling. Verken politimesteren, edruskapsnemnda eller rådmannen hadde nye momenter å tilføre saken. Formannskapet innstilte på utsettelse, men kommunestyret vedtok 6. juli 1984 med 23 mot 19 stemmer å gi bevilling for skjenking av øl. Saken måtte dermed tas opp til ny behandling i kommunestyrets neste møte 28. september 1984. Denne gangen ble utfallet som ved behandlingen i mars, dvs. avslag. Heller ikke ved denne anledningen fremgikk av møteutskriften hva som var motivasjonen for avslaget.

Søknad om utvidet skjenkebevilling ble senere fremmet i navnet til A's ektefelle. Flertallet i kommunestyret så positivt på denne søknaden, og den ble innvilget ved annen gangs behandling 19. desember 1984. Det fremgår ikke av møteutskriften hvorfor flertallet vurderte søknaden fra ektefellen annerledes enn søknaden fra A.

På vegne av A brakte Forbundet for overnatting- og serveringsnæringen saken inn for ombudsmannen. Forbundet gjorde gjeldende at kommunestyrets avslag på klagerens to søknader måtte være ugyldige som følge av «forskjellsbehandling og urimelighet».

Etter å ha innhentet saksdokumentene ba jeg om en nærmere redegjørelse for kommunestyrets vedtak. Ordføreren svarte bl.a.:

«Etter det en kjenner til stiller samtlige politiske grupperinger sine medlemmer fritt ved behandling av saker som avgjøres med hjemmel i alkoholoven. Medlemmene får dermed anledning til å la sine personlige alkoholpolitiske synspunkter komme til uttrykk.

I den foreliggende sak har voteringene for/mot skjenkebevilling skjedd på tvers av de politiske hovedskillelinjer. Det kan neppe sies å foreligge en partipolitisk eller annen grupperingspreget aksjon rettet mot søkeren.»

Forbundet for overnatting- og serveringsnæringen kommenterte ordførerens brev og antydnet at det nettopp var «politiske motiver» som lå til grunn for avslagene. Det ble i denne sammenheng vist til et brev av 16. september 1984 fra arbeiderlaget til Arbeiderpartiets kommunestyregruppe der gruppen ble oppfordret til å stille «seg SOLIDARISK med sine partikolleger i sin stemmegivning i nevnte sak».

På bakgrunn av ordførerens uklare redegjørelse og klagerens antydninger om «politiske motiver», anmodet jeg deretter om at saken måtte legges frem for formannskapet og kommunestyret til uttalelse.

Kommunen svarte ved å vise til følgende uttalelse vedtatt 17. juni 1985 av flertallet i kommunestyret:

«Kommunestyrets flertall fra møte 30. mars 1984, sak 135 og møte 28. september 1984, sak 211/84 vedrørende skjenkebevilling for A's kafe har i hovedsak slik begrunnelse for vedtakene:

I mange år har kafeen vært kjent som et «øl-sted». Hos mange i X har det vakt bekymring at særlig ungdom fra stedet jevnlig har besøkt kafeen og brukt den til oppholdssted.

A har offentlig gitt uttrykk for en meget liberal holdning i alkoholspørsmål. Det har derfor oppstått bekymring for hvordan A utøver sin bevilling. Flere personer i X mener også å ha klare indikasjoner fra konkrete episoder på at bevillingen ikke har vært utøvd etter forskriftene.

Det er på denne bakgrunn at flertallet i kommunestyresakene 135/84 og 211/84 har funnet ikke å vilde fornye bevillingen til kafeen med A som bestyrer. Flertallet understreker at saken ikke har hatt partipolitiske motiver, men at det i ettertid er A som gjennom diverse utspill har kritisert særlig Arbeiderpartiets gruppe for avslaget.

Det er grunn til å merke seg at flere av Ap-gruppen stemte for fornyet bevilling i kommunestyresak nr. 135/85, likesom medlemmer fra borgerlige partier stemte mot.

Flertallet slutter seg i så måte i hovedsak til ordførerens brev til sivilombudsmannen av 10. april 1985, hvor det er gjort klart at stemmegivningen i sakene har vært et personlig anliggende for det enkelte kommunestyremedlem.»

Mindretallet så slik på saken:

«Kommunestyret vil beklage det behandlingsresultat saken fikk under sakene nr. 135 og 211/84. Dette sett i relasjon til de andre søkere som fikk sine bevillinger fornyet, og på samme premisser som søkeren.

Det forelå ingen saksdokumenter i kommunestyret, og hvor negative alkoholpolitiske motiver tilsa at bevillingen ikke kunne fornyes.

De borgerlige har i denne saken kun stemt ut fra alkoholpolitiske motiver, og som er like fra sak til sak.»

I avsluttende brev 28. oktober 1985 til kommunen uttalte jeg:

«Etter § 24 i alkoholloven gis skjenkebevilling av kommunestyret eller formannskapet etter fullmakt fra kommunestyret. I loven er ikke direkte angitt hvilke kriterier som skal og kan legges til grunn ved vurderingen av bevillings-søknader som den foreliggende. Edruskaps- og politimessige forhold vil imidlertid klarligvis stå sentralt. Videre må kreves at skjønnsutøvelsen utelukkende baseres på hensyn som lovlig kan forfølges gjennom alkoholloven, og at avgjørelsen ikke fremstår som vilkårlig. Når kommunestyret innvilger samtlige søknader unntatt en, må man kunne forutsette - og kreve - at det foreligger en særlig - og saklig - grunn for avslaget.

Det er tidligere ikke protokollert noen begrunnelse for avslagene. Ombudsmannens vurdering av vedtakene må derfor skje på grunnlag av den uttalelse kommunestyrets flertall ga i møte 17. juni 1985.

Klageren er selv medlem av kommunestyret. I den forbindelse er hevdet, bl.a. med støtte i omtalte brev fra arbeiderlaget, at stemmegivningen i kommunestyret har vært påvirket av rene (parti-)politiske motiver. - Det foreliggende materiale gir ikke tilstrekkelige holdepunkter for å trekke en slik konklusjon. Spørsmålet er for øvrig ikke avgjørende for min vurdering av saken, og jeg går derfor ikke nærmere inn på denne anførsel.

Flertallet i kommunestyret fremholder for det første at A's kafé i mange år har vært kjent som et «øl-sted». Videre bemerkes at flere personer mener (min understrekning) «å ha klare indikasjoner fra konkrete episoder på at bevillingen ikke har vært utøvd etter forskriftene».

Mottatte saksdokumenter inneholder ingen konkrete opplysninger som kan underbygge disse antydningene om at klageren har utøvet sin bevilling i strid med de lovbestemmelser og forskrifter som gjelder på området. Forholdet er tvert imot det at verken politimesteren eller edruskapsnemnd, de mer sakkyndige organ med hensyn til forhold av denne art, har hatt spesielle merknader til at klageren fikk fornyet bevilling.

Etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 17 første ledd skal et forvaltningsorgan påse at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Den adekvate reaksjon ved mistanke om brudd på skjenkelovgivningen må være at kommunestyret tar initiativ til kontroll/inspeksjon som kan underbygge eller avkrefte mistanken. Dette kan så vidt jeg forstår gjøres av kommunens egne representanter eller av tjenestemenn fra politiet. Når kommunen ikke har gått til et slikt skritt, fremstår mistanken mot klageren som antagelser og formodninger. Det må være helt klart at kommunen ikke kan basere et vedtak av denne karakter på et så løst grunnlag.

I nevnte uttalelse anføres videre at man på grunn av klagerens «meget liberale holdning i alkoholspørsmål» har vært bekymret for klagerens utøvelse av sin bevilling. Det er nærliggende å forstå dette utsagnet slik at det syn en bevillingssøker gir uttrykk for i offentlig sammenheng og i den alminnelige politiske debatt, er et saklig, relevant hensyn ved vurderingen om bevilling skal gis eller ikke. Jeg kan ikke være enig i dette. En bevillingsinnehavers generelle alkoholpolitiske syn kan klarligvis ikke tillegges betydning så lenge dette ikke gir seg utslag i utøvelsen av bevillingen. Noe slikt er som allerede nevnt ikke påvist.

Etter dette må jeg konkludere med at kommunestyrets avslag ikke var rettslig holdbart; dels har saken vært avgjort på et utilstrekkelig faktisk grunnlag, og dels har utenforliggende hensyn vært trukket inn. Det foreligger også indikasjoner på at klageren har vært utsatt for usaklig forskjellsbehandling. Forholdet må kritiseres.»

57.

Drosjeløyve - beregning av ansiennitet ved svangerskapspermisjon
(Sak 744/85)

Etter nr. 11 annet ledd i forskrifter om persontransport med motorvogn utenfor rute, fastsatt 10. juni 1977, regnes «midlertidig avbrudd» på grunn av svangerskap ikke som fravær fra drosjeyrket. Samferdselsdepartementet antok at dette ikke innebar noe krav om umiddelbar gjeninntreden i yrket og la om praksis på dette punkt. - Ombudsmannen fant fortolkningen forsvarlig. Det måtte etter omstendighetene også være adgang til å endre praksis med virkning for den aktuelle sak uten forvarsel til berørte parter.

Samferdselssjefen tildelte 22. november 1984 A et ledig drosjeløyve i X kommune. En annen søker (B) påklaget vedtaket. Hun anførte at hun burde fått godkjent full ansiennitet i tidsrommet fra 10. juni 1980, da hun fødte et barn, og frem til 10. juni 1981. I så fall ville hun ha lengre ansiennitet enn A. Til støtte for sitt standpunkt viste hun til § 31 i arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4 som gir rett til 12 måneders svangerskapspermisjon:

I uttalelse til Samferdselsdepartementet fant samferdselssjefen at kravet fra B om ett års ansiennitet etter fødselen ikke kunne godtas. Han viste til nr. 11 annet ledd i forskrifter om persontransport med motorvogn utenfor rute fastsatt 10. juni 1977 av Samferdselsdepartementet i medhold av samferdselsloven av 4. juni 1976 nr. 63. Bestemmelsen lyder:

«Ved fravær fra yrket som full tids drosjefører i løyvedistriktet i over 3 år, bortfaller tidligere opparbeidet ansiennitet. Midlertidig avbrudd i drosjeyrket på grunn av sykdom, svangerskap eller militærtjeneste regnes ikke som fravær.»

For å få godkjent fravær etter annet punktum som ansiennitet, var det etter samferdselssjefens oppfatning nødvendig å gjeninntre i ansiennitetsgivende kjøring umiddelbart etter avbruddet. B ble ansett for bare å ha kjørt deltid i 1981 og 1982.

Samferdselsdepartementet tok 22. mai 1985 til følge klagen fra B med slik begrunnelse:

«Departementet viser til rundskriv N-19/77 der departementet anser det hensiktsmessig at den fraværstiden det skal gis ansiennitet for på grunn av svangerskapsavbrudd fastsettes i samsvar med permisjonsbestemmelsene i lov nr. 4 av 4. februar 1977 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v., § 31. Ifølge denne paragrafs nr. 3 har foreldre rett til ett års permisjon i barnets første leveår.

Adgangen til å få medregnet som ansiennitet ett års midlertidig avbrudd i drosjeyrket på grunn av svangerskap, jfr. nr. 11, 2. ledd, 2. pkt. er etter departementets mening ikke avhengig av et konkret arbeidsgiverforhold i hele permisjonstiden. Det er derimot et vilkår at slikt arbeidsgiverforhold er etablert når svangerskapsavbruddet inntreffer.

Departementet har tidligere gjennom praksis oppstilt et krav om umiddelbar gjeninntreden i drosjeyrket etter «et midlertidig avbrudd» i nr. 11, 2. ledd, 2. pkt.'s forstand, for at avbruddet skal regnes som ansiennitetsgivende. Fra og med avgjørelsen av foreliggende sak, har departementet endret praksis med hensyn til dette punkt. Det vil ikke lenger bli krevet at man umiddelbart gjeninntreffer i drosjeyrket etter et «midlertidig avbrudd» som skyldes svangerskap. Man må imidlertid gjeninntre i drosjeyrket innen 3 år

etter et svangerskapsavbrudd, ellers vil all tidligere ansiennitet bortfalle i henhold til nr. 11, 2. ledd, 1. pkt.»

Etter dette ble B ansett for å ha lengst ansiennitet, og hun ble tildelt løyvet.

A klaget til ombudsmannen og anførte at «departementets praksisendring ikke kan gjelde en tildelingssak som ble påbegynt allerede i sept. 1984».

Etter at departementet hadde kommentert klagen, uttalte jeg i avsluttende brev 22. oktober 1985 til A:

«Etter den siterte bestemmelse i forskriftenes nr. 11 annet ledd, annet punktum regnes «midlertidig avbrudd» bl.a. på grunn av svangerskap «ikke som fravær». Så vidt jeg forstår er forutsetningen at avbruddet dermed også er ansiennitetsgivende. - Nærmere direktiver om ansiennitetsberegningen er gitt i departementets rundskriv N-19/77 av 21. september 1977. Ansiennitetsgivende fraværstid er her knyttet til permisjonsbestemmelsene i arbeidsmiljølovens § 31. Paragrafens første ledd nr. 3 angir ett år som maksimal permisjonstid.

Det går frem at departementet tidligere krevde umiddelbar gjeninntreden i full tids drosjekjøring etter «midlertidig avbrudd» for at fraværstiden skulle være ansiennitetsgivende. Endringen av praksis skjedde nettopp i den foreliggende sak, og av sakens dokumenter går frem at spørsmålet ble grundig utredet på forhånd. Et argument for endringen var at man «fant det urimelig at de som hadde hatt et midlertidig avbrudd etter nr. 11, annet ledd, annet punktum ikke skulle ha samme rett som andre til fravær fra drosjeyrket i inntil 3 år uten å miste tidligere opparbeidet ansiennitet» (jfr. nr. 11 annet ledd, første punktum). Spesielt etter svangerskapsavbrudd mener departementet det kan være behov for å nyttiggjøre seg denne retten.

Selv om uttrykket «midlertidig avbrudd» er nyttet, kan jeg ikke se at det av ordlyden i nr. 11 annet ledds annet punktum følger noe ubetinget krav om umiddelbar gjeninntreden i drosjeyrket. Den praksis departementet nå har lagt opp til, synes forankret i akseptable og tungtveiende hensyn, og den må antas å ligge innenfor en forsvarlig tolkning av forskriften. Isolert sett har jeg derfor ingen innvending mot avgjørelsen. Spørsmålet er likevel om praksis kunne endres uten forvarsel, jfr. Deres anførsel i klagen hit.

Etter sikker rettsoppfatning er utgangspunktet at et forvaltningsorgan kan endre sin praksis så lenge det holder seg innenfor

de rammer som følger av lov og forskrifter. Som nevnt antar jeg at denne forutsetningen holder stikk her. Etter omstendighetene vil det kunne kreves forhåndsvarsel om slik endring, typisk når en part i særlig grad har innrettet seg etter tidligere praksis. Slik denne saken lå an, kan jeg ikke se at hensyn av denne art gjorde seg gjeldende.

Klagen har etter dette ikke ført frem.»

58.

**Tilbakekall av godkjenning som kjørelærer
(Sak 394/84)**

En sjåførlærer fikk sin godkjenning inn-dratt i ett år for overtredelse av Forskrifter om øvingskjøring med motorvogn m.v., fastsatt av Samferdselsdepartementet 14. desember 1968 § 8 nr. 2 bokstav b). Han fulgte ikke de fastsatte regler for glattkjøringskurs. - Uttalt at handlemåten representerte et vesentlig regelbrudd slik at det var grunnlag for inndragningen. Etter ombudsmannens mening var likevel reaksjonen unødige streng, selv om den ikke kunne karakteriseres som klart urimelig.

Biltilsynssjefen vedtok 17. oktober 1983 å tilbakekalle A's kjørelærergodkjenning for to år med virkning fra 1. januar 1984. Vedtaket ble påklaget til Vegdirektoratet, som reduserte inndragningstiden til ett år.

Biltilsynssjefen begrunnet sin avgjørelse med at klageren «i tidsrommet 7. januar 1983 til 21. juni 1983 har utstedt minst 26 kursbevis for fase 2 glattkjøring på bakgrunn av avholdt fase 1 kurs», og at elevene ved kjøreskolen således hadde fått utstedt bevis for kurs som ikke var avholdt. I forbindelse med klagen til Vegdirektoratet utdypet biltilsynssjefen begrunnelsen:

«Biltilsynet ble i midten av august 1983 gjort oppmerksom på at en del elever hadde gjennomgått kurs i fase 2 som ikke var etter forskriftene.

Ved nærmere undersøkelse viste det seg at minst 64 elever var tildelt fase 2 bevis på sviktende grunnlag.

Etter å ha innhentet opplysninger fra A, ble det til en viss grad tatt hensyn til at misforståelsen kunne ha oppstått før nyttår, og bevis utstedt før denne tid ble ikke tillagt betydning. Etter 1. januar finnes det etter vår mening ingen unnskyldning, og heller ikke A har gitt noen troverdig forklaring på hvorfor han fortsatte sin mangelfulle opplæring.

De forhold han refererer til i samtlige skriv, inklusive klage, er forhold som ikke er tatt hensyn til ved klagen. Saken har vært forelagt Tilsynsutvalget som støtter Biltilsynssjefens syn og reaksjon. Tallet 26 er for lavt. Grunnen til at dette antallet er fastholdt, er at dette er ett klart bevist mini-

mum. Som det fremgår av det vedlagte, er kortene svært mangelfullt utfylte. Der forekommer manglende dato, manglende navn, manglende underskrift og sogar bevis in blanco.

I det hele bærer saken bud om en person som ikke tar de gjeldende forskrifter særlig høytidelig. Dette inntrykket ble i høy grad forsterket da A møtte på mitt kontor etter at klagen var innlevert.

Jeg er i så måte i sterk tvil om ikke inndragningstiden burde vært adskillig lengre.»

Før biltilsynssjefen traff sin avgjørelse, var saken forelagt for tilsynsutvalget for kjøreskoler som uttalte:

«Tilsynsutvalget har forståelse for at det i forbindelse med oppstartning av glattkjøring i fase 2 på slutten av året 1982 kan ha oppstått en del misforståelser med hensyn til utstedelse av kursbevis o.lignende, og har derfor ikke lagt vekt på det som er fremkommet fra den tid.

Utvalget mener at A fra 1.1.1983 kjente til eller burde ha kjent til de regler som gjelder for utstedelse av kursbevis for glattkjøring fase 2 og hvorledes disse kursene avholdes. Utvalget finner det godtgjort at han i tidsrommet 7.1.83 til 21.6.83 har utstedt min. 26 kursbevis for fase 2 glattkjøring på bakgrunn av avholdt fase 1 kurs.»

Tilsynsutvalget innstilte på inndragning i minst ett år.

Når Vegdirektoratet fant å kunne redusere inndragningstiden til ett år, var det fordi A ikke hadde brutt reglene med sikte på «å oppnå større økonomisk utbytte».

Etter ønske fra A ble saken også forelagt Samferdselsdepartementet, som imidlertid viste til at klagemulighetene var uttømt og at det ikke var grunn til å omgjøre direktoratets avgjørelse av eget tiltak.

I klagen til ombudsmannen 26. mars 1984 anførte A i hovedsak at reaksjonen ikke sto i rimelig forhold til hans overtredelse.

Etter å ha gjennomgått saksdokumentene, forela jeg saken for Vegdirektoratet og ba bl.a. om uttalelse til følgende:

«Biltilsynsmyndighetenes hjemmel til å tilbakekalle godkjenning som kjørelærer er fastslått i Forskrifter om øvingskjøring med motorvogn og om trafikkopplæring m.v., fastsatt av Samferdselsdepartementet 14. desember 1968. Etter § 8 nr. 2 bokstav b) - som biltilsynssjefen har vist til i sitt vedtak - kan godkjenning tilbakekalles når kjørelærer «har gjort vesentlige brudd på gjeldende forskrifter om føreropplæring eller tross advarsel eller pålegg har satt seg ut over forskriftene». Så vidt jeg forstår, var det ikke gitt advarsler eller pålegg i nærværende sak. Jeg antar derfor at det er alternativet «vesentlige brudd ---» som er ansett som hjemmelsgrunnlag, men vil gjerne få dette bekreftet.

I begrunnelsen for vedtaket av 17. oktober 1983 er vist til at A «i tidsrommet 7. januar 1983 til 21. juni 1983 har utstedt minst 26 kursbevis for fase 2 glattkjøring på bakgrunn av avholdt fase 1 kurs». Direktoratets klageavgjørelse knytter seg så vidt skjønnes til det samme faktum. Jeg forstår dette slik at det er holdt nye kurs, men at disse ikke tilfredsstillter de krav som gjelder for fase 2. Det fremgår imidlertid ikke hvilke regler i fase 2 som er krenket. Jeg ber om å få dette presisert. Likedan vil jeg gjerne få klarlagt om det er disse overtredelser alene som ligger til grunn for avgjørelsen i saken - eller om det også er trukket inn andre forhold, sammenlign biltilsynssjefens brev 16. november 1983 til direktoratet.»

Direktoratet forela saken for biltilsynssjefen, som bekreftet at A's overtredelse ble ansett som «vesentlige brudd» på gjeldende bestemmelser om fase 2 opplæring. Biltilsynssjefen fastholdt at kursbevis for fase 2 opplæring var utstedt på grunnlag av fase 1 kurs. Han anså ellers direktoratet best egnet til å redegjøre for forskjellene mellom de ulike glattkjøringskursene (fase 1 og fase 2). Om dette uttalte direktoratet i brev til ombudsmannen:

«I pkt. 2 i sitt skriv forutsetter vegkontoret at Vegdirektoratet nærmere redegjør for forskjellen mellom glattkjøringskurs i henholdsvis fase 1 og fase 2. Vi skulle anta at forskjellen framgår greit av det som er sagt i direktoratets brev til Samferdselsdepartementet av 9. april 1984 (dok. 19). I fase 1 sitter 3 elever i bilen sammen med lærer. Hver av elevene får 45 minutter ved rattet, men sitter ellers bak i bilen og skaper seg inntrykk gjennom det som foregår. I fase 2 kjører eleven alene i bilen i 3 x 45 minutter, gjerne med egen bil, med læreren utenfor bilen som instruktør ved gjennomføringen av øvelsene. Nærmere retningslinjer for glattkjøringskurs fase 2 er gitt i «Normalplan for kjøreskole - førerkort klasse B - fase 2 (videreopplæring av bilførere)», se vedlegg side 13.»

Klageren kom tilbake med tilleggsmerknader og holdt fast ved at reaksjonen fra myndighetenes side ikke sto i rimelig forhold til hans overtredelse. I denne forbindelse trakk han frem at mange av kursdeltagerne ikke hadde hatt forutsetning for å få utbytte av glattkjøringskurs fase 2, da de ikke tidligere hadde fått glattkjøringsopplæring svarende til fase 1. Han mente derfor å ha gitt elevene den opplæring de var best tjent med.

Jeg avsluttet saken 1. februar 1985 med slik uttalelse:

«Godkjenning som kjørelærer gjelder i utgangspunktet til fylte 70 år, jfr. trafikkopplæringsforskriftene av 14. desember 1968 § 7

pkt. 4. På visse vilkår kan imidlertid godkjenningen tilbakekalles etter reglene i forskriftenes § 8. I det foreliggende tilfelle er tilbakekalling foretatt i medhold av § 8 pkt. 2 bokstav b) som stiller som vilkår at kjørelærer «har gjort vesentlige brudd på gjeldende forskrifter om føreropplæring eller tross advarsel eller pålegg har satt seg ut over forskriftene». Uttrykket «forskrifter» må i denne sammenheng gis et rommelig innhold, og de regler som er gitt om kjøreskolenes virksomhet må således falle inn under forskriftsbegrepet.

De nærmere regler for gjennomføringen av glattkjøringskurs er gitt i Vegdirektoratets «normalplan» av mars 1980. I normalplanen er det utførlig angitt siktemålet med glattkjøringskurs, og det er også gitt enkelte bestemmelser om instruktørutførelsen. Etter det jeg kan forstå, er det de sistnevnte regler A skal ha satt seg ut over.

Begrunnelsen for inndragingen er knyttet til at klageren har utført kursene «i strid med gitte retningslinjer», jfr. direktoratets vedtak 5. mars 1984. Så vidt skjønnes må de avholdte kurs slik de er gjennomført, betegnes som fase 1 glattkjøringskurs, jfr. biltilsynssjefens vedtak 17. oktober 1983. Det fremgår imidlertid ikke klart av vedtakene på hvilken måte klageren konkret har satt seg ut over de «gitte retningslinjer». Saksdokumentene synes imidlertid å vise at hans forgåelse består i at han har gjennomført kursene med skolebil og instruktør i bilen, samt med flere elever i hver bil.

Av normalplanen fremgår ikke klart at et slikt undervisningsopplegg ikke tilfredsstillt kravene til fase 2 glattkjøringskurs. Det er riktignok i planens kap. III på s. 12 gitt uttrykk for at elevene *kan* benytte egen bil, men ut over det kan ikke forholdet ses direkte regulert. Jeg har imidlertid merket meg at direktoratet i brev til departementet 9. april 1984 har konkludert med at det «ikke i tilstrekkelig grad sikrer elevene den øvingsmengde som fase 2 elevene skal ha i henhold til det fastlagte program», og jeg viser i tillegg til direktoratets rundskriv av 9. april 1980 (NA-28/80) pkt. 7 der det heter:

«Det er forutsatt at det i fase-2-undervisningen fortrinnsvis skal brukes egne biler. For glattkjøringskursene foregår øvelsene uten at instruktøren følger med i bilen, han har plass ute på banen.»

Rundskrivet er sendt landets sjåførskoler, og jeg finner å måtte legge til grunn at også A var kjent med at kursene skulle avholdes på en slik måte som der angitt. Ved å velge en annen fremgangsmåte, må han derfor sies

å ha satt seg ut over «gjeldende forskrifter».

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig for å tilbakekalle godkjenning som kjørelærer at det konstateres et slikt regelbrudd. Først når bruddet kan anses «vesentlig» (eller det har vært gitt advarsel eller pålegg), er en slik reaksjonsmåte hjemlet i forskriftene. Hva som ligger i dette vesentlighetskravet, fremgår ikke av trafikkopplæringsforskriftene selv, og etter det jeg har kunnet registrere gir heller ikke normalplanen eller andre bestemmelser noen klare holdepunkter. Spørsmålet må derfor vurderes konkret.

Bestemmelsen om tilbakekalling i § 8 nr. 2 bokstav b) må sies å være av utpreget pønalt karakter. Den gir anvisning på et reaksjonsmiddel overfor regelbrudd, som i realiteten innebærer at kjørelærere fratras muligheten til å utøve sitt yrke. Bruk av tilbakekalling som reaksjonsmiddel må følgelig antas å kunne få betydelige økonomiske og menneskelige konsekvenser. Dette gjør at tilbakekallingsbestemmelsen må anvendes med stor forsiktighet og at det må stilles relativt store krav til overtredelsens grovhet før det kan sies å foreligge «vesentlig» regelbrudd.

Etter førerkortforskriftene av 23. februar 1979 § 30 utstedes førerkort i første omgang bare midlertidig for 2 år. For å få ordinært førerkort kreves det «tilleggsopplæring etter regler gitt av Vegdirektoratet». Fase 2 glattkjøringskurs er et ledd i denne tilleggsopplæringen og således et vilkår for å få ordinært førerkort. Gjennomføringen av denne tilleggsopplæringen er lagt til den enkelte kjøreskole. Skolene har derfor et selvstendig ansvar for at vilkårene for ordinært førerkort er oppfylt. Kursbevisene fra kjøreskolene er det bevis myndighetene har for at nødvendig tilleggsopplæring er gjennomført, og ordningen krever følgelig lojal oppfølging fra skolens side. Når A har utstedt kursbevis på bakgrunn av kurs som ikke oppfylte myndighetenes krav, må dette på denne bakgrunn kunne karakteriseres som et regelbrudd av nokså alvorlig karakter.

Slik jeg ser det, må man ved vurderingen av vesentlighetskravet ikke bare ta i betraktning karakteren av regelbruddet objektivt sett, men også ta hensyn til A's subjektive forhold. Det er ikke omtvistet at han kjente til de krav myndighetene stilte til fase 2 glattkjøringskurs. Jeg må derfor legge til grunn at krenkelsen var bevisst.

På den annen side fremgår at det avviken- de kursopplegget ikke var valgt ut fra et ønske om personlig vinning. Om bakgrunnen for valg av kursopplegg har klageren selv opplyst i brev til biltilsynssjefen 6. oktober 1983 bl.a.:

«Fase 2 er en videregående opplæring som skal bygge videre på grunnopplæringen i fase 1. Når elevene ikke har fått noen undervisning i glattkjøring i fase 1 er det utopi å snakke om fase 1 og fase 2 opplæring i glattkjøring. Det som må det være avgjørende her er om elevene har fått den undervisning som de er best tjent med. Og det har disse elever fått.»

Jeg finner å måtte legge til grunn at den situasjonen som forelå da A brøt reglene var av en noe særegen art. Oppstartingen av glattkjøringskurs i området var av relativt ny dato. Etter det klageren har opplyst - og som for øvrig ikke er bestridt - var det mange av elevene som manglet den mer grunnleggende glattkjøringsopplæringen i fase 1. Klageren mente å gi disse elevene et bedre kurstilbud enn det som fulgte av myndighetenes regler. Etter min oppfatning kan likevel dette forhold ikke tillegges særlig vekt.

Vegdirektoratets regler om glattkjøringskurs åpner ikke den enkelte kjøreskole adgang til selv å vurdere hvilket kursopplegg elevene er best tjent med. Om derfor A mente det var ønskelig å gi enkelte elever en avvikende opplæring, ville det vært naturlig og korrekt at han tok spørsmålet opp med myndighetene.

Jeg har etter dette ikke funnet grunnlag for å innvende noe mot at regelbruddet ble ansett som vesentlig, og vilkårene for tilbakekalling av hans godkjennelse som kjørelærer må derfor etter min oppfatning anses oppfylt.

Selv om forskriftenes § 8 nr. 2 bokstav b) hjemler tilbakekalling av kjørelærergodkjenningen, må det imidlertid bero på myndighetenes skjønn om denne adgangen skal benyttes, jfr. godkjenningen «kan» tilbakekalles. En slik skjønnsmessig avgjørelse kan ombudsmannen bare kritisere hvis den finnes «klart urimelig», jfr. ombudsmannsløven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd.

I det foreliggende tilfellet rammer tilbakekallingen hardt. Klageren mistet ikke bare mulighetene til å arbeide som sjåførlærer, men ble også avskåret fra å drive sin egen sjåførskole som daglig leder. Det fremgår også av saksdokumentene at han har drevet som sjåførlærer i mer enn 15 år uten tidligere å ha vært i konflikt med biltilsynsmyndighetene. Slik jeg ser det, kan det da med god grunn reises spørsmål om ikke det hadde vært mer på sin plass å reagere med en advarsel eller pålegg om endring av kursopplegget, noe som trolig ville ha vært tilstrekkelig for å sikre at senere kurs ble gjennomført i tråd med direktoratets regler. Etter en samlet vurdering har jeg likevel under noen tvil blitt stående ved at det ikke er grunnlag

for å anvende en så vidt streng karakteristikk som «klart urimelig» på direktoratets avgjørelse.»

59.

**Produksjonstillegg i jordbruket -
søknadsbehandling på EDB
(Sak 131/84)**

Søknader om produksjonstillegg i jordbruket blir delvis behandlet ved bruk av EDB. I EDB-programmet er lagt inn visse tester med sikte på å skille ut «tvilsomme» saker som krever nærmere vurdering på tradisjonell måte. En test plukker ut søknader som gjelder eiendommer der mer enn 40 % av jordbruksarealet er ute av drift. - Uttalt at dette forholdstall muligens er å oppfatte som en veiledende norm, men definitivt ikke representerer noen rettsregel i egentlig forstand. Å avslå en søknad under henvisning til 40 %-kriteriet uten nærmere vurdering av forholdene i den konkrete sak, vil således ikke være juridisk holdbart. - Avgjørelsen i klagesaken ga ikke grunnlag for kritikk. Myndighetene hadde riktignok i forbindelse med forrige søknadsomgang ikke vært tilstrekkelig påpasselige med å informere klageren om at han befant seg i «faresonen» for å miste sine tilskott. Denne mangel ved saksbehandlingen kunne likevel ikke gi ham noe krav på fortsatt tilskott.

Saksforholdet var i korthet følgende:

A overtok gården fra sin far 1. januar 1982. Hans første søknad om produksjonstillegg (for 1982-83) ble delvis innvilget, mens neste søknad (for 1983-84) ble avslått helt. Både landbrukskontoret i kommunen og fylkeslandbrukskontoret begrunnet avslaget med at for stor del av jordbruksarealet på gården var ute av drift. En innvilgelse av søknaden måtte bygge på dispensasjon, og dette fant man ikke lenger grunnlag for så vidt lang tid etter bruksovertagelsen.

A var misfornøyd med avslaget og klaget til ombudsmannen. Han pekte på at tilskottet for 1982 var gitt uten at han hadde hørt noe om at det skjedde ved dispensasjon; han hadde heller ikke ellers fått særskilt oppfordring om å innrette seg etter regelverket for senere år. A mente dessuten at det var liten harmoni mellom innvilgelsen for 1982-83 og nektelsen for 1983-84, da han i løpet av 1982 hadde økt det produktive areal på bruket med hele 23 dekar.

Klagesaken førte til korrespondanse mellom ombudsmannen og fylkeslandbruksseksjonen. Jeg forela også saken for Landbruksdepartementet - særlig med sikte på å få nær-

mere informasjon om regelverket, bl.a. en «40 % regel» som landbrukskontoret hadde vist til.

Departementet svarte slik:

«Av de generelle reglens pkt. 1 går det fram at det kreves vanlig jordbruksdrift for å få produksjonstillegg, og at produksjonen skal stå i et rimelig forhold til jordbruksarealet og produksjonsforholda. I Håndboka er kravet til vanlig jordbruksdrift konkretisert. Til hjelp for landbrukskontoras vurdering er det i EDB-programmet lagt inn en test som tar ut søknader der mer enn 40% av jordbruksarealet er ute av drift, og landbrukskontoret er bedt om å vurdere slike søknader mot regelverkets punkt 1 og mot vanhevdeparagrafen i Jordlova. A's søknad er tatt ut ved en slik test og landbrukskontoret har da vurdert forholda slik at søknaden ikke kunne innvilges.

Ut fra landbrukskontorets redegjørelse av driftsforholda i brev datert 19.3.84 kan vi slutte oss til de vurderinger og de vedtak landbrukskontoret og senere fylkeslandbrukskontoret har gjort. Avgjørelsen er helt i samsvar med reglene for og intensjonen med ordningene.

Når større deler av arealet er ute av drift, og avkasting pr. dekar i produksjon bare er omlag 25% av avlingsmiddelet i distriktet, kan en ikke si at produksjonen står i et rimelig forhold til hva som må anses som normalt ut fra jordbruksareal og produksjonsforhold på bruket.

Det burde muligens vært gitt skriftlig informasjon til søkeren om dispensasjon for å få 50% produksjonstillegg grovfor i 1982. Vi er imidlertid enig med landbrukskontoret og fylkeslandbrukskontoret i at søkeren hadde fått nok informasjon til at han måtte skjønne konsekvensene av å ikke ta i bruk mer av sitt jordbruksareal, særlig det nygrøfta arealet.»

De aktuelle regler om produksjonstillegg fastsettes av Landbruksdepartementet på bakgrunn av Jordbruksavtalen hvert enkelt år.

I avsluttende uttalelse 30. januar 1985 fremholdt jeg om regelverket:

«Jeg vil i det følgende ta utgangspunkt i det regelverk som gjaldt for perioden 1983-84 (inntatt i samling med angitt søknadsfrist 15. august 1984). I hovedsak samsvarte dette med reglene for den foregående perioden, 1982-83.

I de Generelle regler het det i pkt. 1 første til tredje ledd:

«Produksjonstillegg kan gis til brukere som driver vanlig jordbruksdrift med plante- og eventuelt husdyrproduksjon på et bruk, når det er produksjonsinntekter av bruket ved og/eller salg av jordbruksprodukter.

Produksjonen skal stå i et rimelig forhold til hva som må ansees som normalt utfra

jordbruksareal og produksjonsforhold på bruket. Landbrukskontoret kan avslå søknad om produksjonstillegg når det er svak utnyttning av jordbruksarealet på bruket, etter nærmere retningslinjer fra Landbruksdepartementet.»

Fra de spesielle regler (Regler for produksjonstillegg pr. dyr og Regler for produksjonstillegg grovfôr) nøyer jeg meg med å gjengi pkt. 7 i grovfôrreglene:

«Produksjonstillegget kan bli redusert eller avslått for søkere som har svak utnyttning av grovfôrarealet. Forholdet mellom dyretall, grovfôrareal og kjøpt/solgt avling siste år blir lagt til grunn for beregning av svak drift.

Produksjonstillegget kan også bli redusert eller avslått for søkere som har høyt dyretall i forhold til grovfôrarealet. Landbrukskontoret kan gi dispensasjon fra dette punktet i særlige tilfeller etter nærmere retningslinjer fra Landbruksdepartementet.»

Begge de siterte punkter fastslår prinsippet om at produksjonen skal stå i rimelig forhold til arealgrunnlag m.v. Departementet har redegjort nærmere for dette i «Håndbok for saksbehandlere om regler, EDB-lister og utfylling av blanketter» (udatert). Her heter det på s. 1 bl.a.:

«Dersom det er tvil om søkeren driver vanlig jordbruksdrift, må landbrukskontoret innhente fullmakt til å gjennomgå søkerens næringsoppgave for en vurdering av drifta på bruket. Slike søknader skal oversendes fylkeslandbrukskontoret til avgjørelse etter faglig vurdering og tilrådning fra landbrukskontoret. Søkeren bør normalt ha et avlingsnivå som er minst 40 pst. av gjennomsnittlig avling i området. ---»

Søknadsbehandlingen skjer delvis ved bruk av EDB. I EDB-programmet er etter det opplyste lagt inn en test som plukker ut søknader der mer enn 40 % av jordbruksarealet er ute av drift, jfr. foran. Slike søknader forutsettes så behandlet på tradisjonell måte.

Det kan spørres hvilken rettslig karakter det nevnte 40 %-kriterium har. - Uttalelsen i håndboken («bør normalt ha») må vel nærmest oppfattes slik at forholdstallet oppstilles, eller anbefales, som en veiledende norm. Men noen rettsregel i egentlig forstand er den ikke. Å avslå en søknad under henvisning til 40 %-kriteriet uten nærmere vurdering av forholdene i den konkrete sak, vil således ikke være juridisk holdbart.»

A's klage til ombudsmannen gjaldt avslaget på søknaden for 1983-84. Sentralt i hans argumentasjon sto imidlertid det som hadde skjedd året før (1982-83), spesielt hvorvidt det da var gitt tilfredsstillende informasjon

fra myndighetenes side. Også jeg tok derfor utgangspunkt i dette:

«Som det fremgår ble søknaden for 1982-83 plukket ut under EDB-behandlingen på grunn av forholdet mellom oppgitt dyretall og grovfôrareal, og deretter undergitt ordinær behandling ved landbrukskontoret. Dette ledet til at produksjonstillegg grovfôr ble redusert til 50 % (mens produksjonstillegg pr. dyr så vidt skjønnes ble innvilget fullt ut). Noen særskilt melding om denne nedskjæring ble ikke gitt, men avregningen (EDB-utskrift fra Landbruksdepartementet, datert februar 1983) inneholdt - blant mye annet - følgende: «PRODUKSJONSTILLEGG GROVFÔR ER HALVERT JFR. FORSKR. PKT. 7.»

Landbrukskontoret og fylkeslandbrukskontoret har forklart at avgjørelsen formelt sett representerte en dispensasjon etter grovfôrreglenes punkt 7. Jeg har noe vanskelig for å se at landbrukskontoret/landbruksnemnda her hadde noen egentlig dispensasjonsmyndighet, jfr. at denne myndighet i reglene for perioden 1982-83 (søknadsfrist 16. august 1982) var tillagt fylkeslandbrukskontoret. Jeg går likevel ikke nærmere inn på dette. Det som her interesserer, er om myndighetene kan sies å ha gitt A tilstrekkelig varsel om den særlige vurdering han var blitt undergitt og den tilskudsreduksjon denne førte med seg.

A mener at myndighetene her forsømte seg, og at dette fratok ham muligheten til å vurdere sin egen situasjon med sikte på muligheten for fremtidige tilskudd. Landbruksmyndighetene har vært lite villige til å godta denne kritikk, idet de mener at Sørøy burde satt seg tilstrekkelig inn i regelverket til å forstå sin egen situasjon. Fylkeslandbrukskontoret har i uttalelsen 26. april 1984 dessuten vist til informasjon som A skal ha fått i «muntlige samtaler» med herredsagronomen. I landbrukskontorets egen redegjørelse sies det derimot ingenting om slike samtaler, noe som kan virke forvirrende. A har på sin side forholdt seg taus. Jeg finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette, men nøyer meg med å fastslå følgende:

Regler om forvaltningsorganenes plikt til å begrunne sine vedtak er fastsatt i forvaltningslovens §§ 24-27. Hovedregelen er at enkeltvedtak skal begrunnes, og at dette skal gjøres skriftlig, samtidig med at vedtaket treffes når en part ikke helt ut får medhold, jfr. § 24 første og annet punktum og § 27. I § 25 (om begrunnelsens innhold) heter det i første ledd:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.»

Tilskottsvedtaket for 1982-83 i A's sak innebar et delvis avslag. Begrunnelsen for avgjørelsen, slik den er meddelt i etterhånd, måtte åpenbart ha vært av interesse for A, ettersom den bygde på momenter og vurderinger som med stor sannsynlighet kunne ventes å få betydning også for senere søknadsperioder. Det blir derfor min konklusjon så langt at avregningen (EDB-utskriften) i seg selv ikke kunne anses som en tilfredsstillende informasjon til A.»

Selv om jeg var enig med A i at det heftet mangler ved myndighetenes saksbehandling for 1982-83, kom jeg til at dette ikke kunne gi ham noe krav på fortsatt tilskott for 1983-84. Ut fra de foreliggende faktiske opplysninger (om driften av bruket) og de begrunnelser for avslaget som myndighetene hadde gitt i forbindelse med klagebehandlingen her, fant jeg ikke grunnlag for å rette kritikk mot avgjørelsen i saken.

60.

Kontraktproduksjon av egg – tidspunkt for slaktning
(Sak 572/85)

En eggprodusent (A) inngikk kontrakt med fylkets eggentral om kontraktproduksjon av konsumegg - en ordning som omfattes av jordbruksavtalen. Kontrakten forpliktet ham til å slakte hønene etter 80 uker. Da fristen ble oversittet, besluttet myndighetene å krevde tilbake utbetalte tilskott. Søknad fra A om dispensasjon fra fristbestemmelsen ble avslått. - Han vant ikke frem med sin klage til ombudsmannen. Ut fra formålet med kontraktordningen kunne det ikke legges avgjørende vekt på A's interesse i å nyte godt av flere tilskottsordninger.

Landbruksdepartementet ga 9. juli 1985 følgende orientering om ordningen med kontraktproduksjon av konsumegg:

«Ordningen under jordbruksavtalen om kontraktproduksjon av konsumegg har som hovedformål å bedre tilpassingen av produksjonen til markedsetterspørselen. I praksis ordnes dette ved at eggprodusenten tegner en kontrakt med et godkjent eggpakkeri. Kontrakten forplikter pakkeriet til å avta alle egg fra produsenten, mens produsenten på sin side får visse forpliktelser som skal

oppfylles. Viktige momenter i denne sammenheng er oppgave over antall høner i hvert innsett og når disse settes i produksjon. Produsenten forplikter seg til å slakte hønene ved 80 ukersalder - eller noen få uker før hvis han får pålegg om dette ut fra markedsmessige årsaker. (Det utbetales spesiell godtgjørelse for besetninger som førtidsslaktes.) Alle produsenter som er med på ordningen mottar et kontrakttillegg på kr 0,60 pr. kg egg som godtgjørelse for de ulemper deltakelsen innebærer. Opplysningene fra de tegnede kontrakter - som omfatter ca 70% av hønene i landet - brukes til å utarbeide prognoser over forventet eggproduksjon og er på den måten et viktig hjelpemiddel i produksjonstilpassningen.»

A inngikk slik kontrakt med fylkets eggentral. Ifølge avtalen forpliktet han seg til å slakte besetningen i uke 45 i 1983. Han søkte 22. mars 1983 Styringsgruppen for kontraktproduksjon om utsettelse av slaktetidspunktet, og anførte tre grunner:

- a. Ut fra vanlig praksis har jeg regnet med å slakte innsettet like etter årsskiftet. Nye høner er bestilt ut fra denne praksis. Da eggprisen erfaringsmessig går opp noen uker før jul, betyr det atskillig for meg å få beholde hønene noen uker ekstra.
- b. Min mottaker, X Eggentral, har på den aktuelle tiden underskudd på egg og er interessert i at min besetning kan holdes i produksjon noen uker ekstra.
- c. Det vil bli lenge til jeg kommer i en liknende situasjon. Søknad om dispensasjon blir derfor ikke årvisst fra meg.»

Søknaden ble avslått av styringsgruppen. Slaktning av besetningen ble likevel ikke foretatt i uke 45, men først i uke 52. Dette fant ikke styringsgruppen å kunne godta. Etter å ha innhentet forklaring fra A besluttet den i mai 1984 at utbetalt kontrakttillegg på i alt ca. kr. 26.000,- måtte tilbakebetales.

A klaget til Landbruksdepartementet og uttalte bl.a.:

«I tillegg til tidligere uttalelser kan jeg påpeke at styringsgruppen har sitt eget regelverk, mens produsentene også må ta hensyn til det regelverk som Omsetningsrådet har for «Frivillig premiært nedtrapping av større hønebesetninger», samt det regelverk som L.Dept. har for produksjonstilskudd. DISSE REGELVERKENE ER IKKE SAMORDNET.»

Han henviste også til at han var sterkt plaget av en allergisk sykdom (yrkessykdom).

Landbruksdepartementet fant ikke å kunne imøtekomme klagen og motiverte dette slik i brev til A 27. desember 1984:

«Deres argumentasjon omkring sykdommen «farmers lung» har egentlig ikke noe

med tilbakebetalingskravet å gjøre. Det har heller ikke den påstått manglende samordning av tilskuddsordningene. Det står fortsatt fast at kontrakten ble misligholdt på en måte som skal medføre krav om tilbakebetaling av kontrakttillegget. En kan ikke se at det er lagt fram nye opplysninger som kan ha betydning for avgjørelsen.»

A klaget deretter til ombudsmannen.

I avsluttende brev 6. november 1985 til A uttalte jeg:

«Et hovedpoeng i Deres klage gjelder forholdet mellom de ulike tilskottsordninger som var aktuelle i Deres tilfelle. De har nevnt tre ordninger som var inne i bildet: 1) produksjonstillegg pr. dyr, 2) kontraktproduksjon av konsumegg og 3) premiært nedtrapping av eggproduksjon. De mener tidsfrister og telledatoer for disse ulike tilskuddsordningene er dårlig samordnet.

Ad 1.

Produksjonstillegget utbetales (ifølge reglene om «produksjonstillegg pr. dyr for perioden 1.2.-31.7.84») to ganger i året på grunnlag av antall dyr 1. januar og 1. august.

Ad 2.

Reglene om kontraktproduksjon av konsumegg (gjeldende fra 1. februar 1983) er omtalt av Landbruksdepartementet 9. juli 1985 (referert ovenfor). Et hovedprinsipp i disse regler er at slaktetidspunktet fastsettes i det enkelte tilfelle i produksjonsavtalen mellom produsent og eggpakkeri. Avtalen skal inngås på standardformular og godkjennes av styringsgruppen, jfr. § 6. Ifølge standardformularet skal avtalen sendes styringsgruppen allerede i god tid før innsett. Regelverket pålegger ellers produsenten å delta i førtidsslakting og andre produksjonstilpassende tiltak som måtte bli satt i verk, jfr. § 2. - I Deres avtale ble frist for slakting satt til uke 45 i 1983 i samsvar med det vanlige 80-ukersprinsipp. Det ble senere ikke gjort endringer ved dette, heller ikke etter at De søkte om dispensasjon.

Ad 3.

Ordnningen med tilleggsstøtte ved premiært nedtrapping av eggproduksjon ble kunngjort av Omsetningsrådet med følgende tekst:

«I medhold av bestemmelse truffet av Landbruksdepartementet, er det som en prøveordning med sikte på å redusere en forventet overproduksjon av egg, vedtatt å etablere for en tidsbegrenset periode en ord-

ning med tilleggsstøtte ved premiært nedtrapping av eggproduksjon.

Søknadsberettiget er produsenter som i perioden 1.11.83-31.1.84 får godkjent nedtrappingsplanen for eggproduksjon i medhold av reglene for frivillig premiært nedtrapping av kraftforkrevende husdyrproduksjoner og som realiserer nedtrappingen i perioden 1.12.83-30.11.84. Med tidspunkt for nedtrapping er ment det tidspunkt hvor nåværende besetning slaktes.

Produsenter som ønsker å benytte seg av ordningen med frivillig nedtrapping og ordningen med tilleggsstøtte fremmer søknad snarest. Søknaden sendes gjennom landbrukskontoret til Landbruksdepartementet.

Opplegg for den administrative gjennomføring av ordningen med tilleggsstøtte avtales mellom Landbruksdepartementet og Norske Eggsentraler. Ordnningen med tilleggsstøtte er oppad begrenset til det antall høneplasser som kan finansieres innenfor det beløp Landbruksdepartementet har stilt til disposisjon for generell kompensasjon for nedtrapping - anslagsvis 46 000 høneplasser. Tilleggsstøtten fastsettes til kr. 35,- pr. høneplass og utbetales når nedtrappingen er dokumentert realisert.»

Ordnningen forutsatte altså slakting tidligst 1. desember 1983. Mellom dette tidspunkt og fristen for slakting etter Deres avtale (jfr. 2 foran), var det altså en tidsdifferanse på 2 - 3 uker. Dette gjorde det i utgangspunktet umulig for Dem å falle innenfor begge tilskuddsordningene: Med slakting 26. og 27. desember 1983 falt De innenfor bestemmelsene om premiært nedtrapping og mottok tilskudd etter denne ordningen. Derimot oppfylte De ikke forutsetningene i avtale om kontraktproduksjon. (Telletidspunktet for produksjonstillegg, 1. januar, medførte at De heller ikke nøy godt av denne ordning fra første halvår 1984.)

De oppfatter det som en klar feil og urimelighet at ikke myndighetene gjennom dispensasjon fra kontraktsfristen gjorde det mulig for Dem å nyte godt av både ordning 2 og 3. Jeg kan vanskelig gi Dem medhold i dette. Ingen av de to regelsett inneholder klare bestemmelser om «samordning». Etter § 9 i reglene for kontraktproduksjon kan Landbruksdepartementet imidlertid dispensere fra de gitte regler når særlige hensyn tilsier det. Dispensasjonsspørsmålet må bero på skjønn. I avgjørelsen 27. desember 1984 har departementet tilkjennegitt at man i dispensasjonssaker ikke vil legge vekt på ønsker fra produsentene om å komme inn under andre tilskottsordninger. Jeg har ikke innvendinger mot dette standpunkt. Skulle myndighetene imøtekomme søknader på slikt grunnlag, ville det åpenbart kunne motvirke noe av formålet bak kontraktsordningen: å sikre fortløpende balanse mellom produksjon og etterspørsel.

De har i sakens anledning også vist til Deres helsemessige problemer. Jeg både forstår og godtar at sykdommen har vært belastende for Dem. Søknaden av 22. mars 1983 viser imidlertid at det ikke var helsemessige forhold som primært lå til grunn for Deres ønske om utsettelse. - Slik saken foreligger opplyst, har jeg ikke innvendinger mot at dispensasjonssøknaden er avslått.»

61.

Garantilott for fiskere - begrenset driftsperiode på grunn av motorproblemer
(Sak 818/83 og 29E/85)

En fisker (A) søkte med hjemmel i forskrifter av 20. november 1981 om minstelott for en hel garantiperiode til tross for at hun på grunn av motorproblemer bare hadde fisket i deler av perioden. Søknaden ble avslått under henvisning til at hun ikke hadde drevet et effektivt og rasjonelt fiske. - Ombudsmannen aksepterte avslaget for så vidt angikk hele perioden, men ba myndighetene vurdere om A kunne tilkjennes redusert tilskott basert på faktisk driftsperiode. Ombudsmannen tok også opp noen mer generelle spørsmål vedrørende behandlingen av minstelott saker, bl.a. om behovet for et eget søknadsskjema og hvorvidt fiskerne er tilstrekkelig orientert om at søknaden ikke nødvendigvis må gjelde for hele garantiperiodens lengde. Fiskeridepartementet tilkjente deretter A tilskott for del av perioden.

A klaget 13. juni 1983 til ombudsmannen over Fiskeridepartementets avslag på hennes søknad om minstelott for 2. garantiperiode 1982. Avslaget var truffet med hjemmel i § 1.1 i forskrifter for Garantikassen for fiskere vedrørende garantilott, fastsatt ved kgl. res. av 20. november 1981 med hjemmel i stortingsvedtak av 17. desember 1979. Bestemmelsen lød:

«§ 1. Virkeområde

1 Garantilordningen omfatter fiskere og fangstfolk som driver et effektivt og rasjonelt fiske og fangst så langt de naturgitte forhold gjør det mulig. ---
----»

Saksforholdet var dette:

A driver yrkesfiske fra en 35 fots sjark som er spesialutrustet for garnfiske. Hun har konsesjon på drivgarnfiske etter laks. Ved oppgjørsskjema C fremmet hun 1. oktober 1982 krav om minstelott. I skjemaets rubrikk «For tidsrommet (f.o.m. - t.o.m. dato)» oppga hun perioden 1. mai - 31. august 1982, som er en av de tre standardiserte garantiperiodene

for minstelottordningen på årsbasis. Videre oppga hun å ha hatt en samlet fangstinntekt på kr. 9.734,- og drivstoffutgifter på kr. 4.118,- i perioden.

Garantikassen for fiskere traff 14. desember 1982 følgende vedtak:

«Vi har mottatt Deres C-skjema med krav om tilskott for perioden 1/5 - 31/8.82.

På bakgrunn av forskriftenes § 1.1 beklager vi å måtte meddele avslag på Deres krav om tilskott, da det har vært en bruttofångstverdi på kr. 9.734,- i perioden.»

A ba om nærmere begrunnelse for avslaget. Garantikassen opplyste at det var innhentet uttalelse fra fiskerinemnda før saken ble avgjort. Uttalelsen var gitt i form av svar på et skjema. Ett av spørsmålene lød:

«Antar fiskerinemnda at fartøyet fyller vilkårene i minstelottforskriftenes § 1.1 hvor det heter:

På dette spørsmålet hadde nemnda svart «Nei». Videre hadde den svart bekreftende på spørsmål om «farkoster/utstyr/redskap (var) skikket til fisket som er oppgitt i søknaden».

I brev til fiskerinemnda skrev A bl.a.:

«--- I garantiperioden måtte fartøyet avbryte fisket p.g.a. alvorlig maskinskade. Ferier på verkstedene og en rekke andre uheldige forhold gjorde at fartøyet ble liggende ute av fiske i ca. 1 ½ mnd. ---»

Fiskerirettleiaren skrev deretter til Garantikassen:

«For det første har A i sitt siste skriv til Fiskerinemnda kome med opplysningar som stiller saka hennar i eit nytt lys. Ho opplyser at ho to gonger i den aktuelle driftsperiode var ute av drift med fartøyet p.g.a. tekn. uhell og alvorleg maskinskade. Fråvær i drifta var 8 dagar og 1 ½ mnd., tils. ca. 7 veker.

Eg ber med dette om at Garantikassen handsamar vedkomande sak på nytt, med bakgrunn i dei nye opplysningane som er kome.»

Saken ble forelagt arbeidsutvalget i Garantikassen, som vedtok å fastholde tidligere vedtak. I klage til Fiskeridepartementet redegjorde A nærmere for det faktiske hendelsesforløp og avsluttet slik:

«Av det som her i grove trekk er sagt, håper jeg man vil forstå at jeg i absolutt *hele perioden* hadde helt ekstraordinære problemer - og at driftsresultatet derfor måtte bli deretter. Det er naturligvis vanskelig å telle dager under slike forhold - men at båten var *helt* ute av drift i over halve perioden er sikkert - og like sikkert er det at når den driftet

var det med redusert effekt. Bl.a. kunne jeg som nevnt - ikke gå til havs på makrellfiske- og laksefiske måtte også foregå med alt for stor forsiktighet.»

Departementet opprettholdt avslaget.

I klagen til ombudsmannen gjentok og utdypet A sine anførsler. Klagen ble forelagt for Fiskeridepartementet, som uttalte:

«I vurderingen har Fiskeridepartementet særlig lagt vekt på følgende:

Fartøyet oppviser et lavt driftsresultat i perioden både isolert sett og sammenlignet med tilsvarende fartøyer i distriktet med tilsvarende besetning. I denne sammenheng blir både fangstinntekter og driftsutgiftene vurdert som indikatorer på aktiviteten i perioden.

Det bør her nevnes at når det gjelder sammenligning med andre fartøyer, har ikke departementet mulighet for å foreta en selvstendig vurdering. En må her bygge på opplysninger fra Garantikassen som forutsettes å ha den nødvendige oversikt både gjennom andre krav om minstelott og innsendte ferierapporter.

I behandlingen av saken har Fiskeridepartementet og Garantikassen videre lagt vekt på uttalelser fra fiskerinemnda, noe som er i samsvar med vanlig praksis. Fiskerinemnda er statlig fagorgan for rettledningstjenesten i fiskerinæringen i kommunen. En har naturligvis ikke tatt hensyn til klagerens anførsler vedrørende nemnda.

Etter Fiskeridepartementets oppfatning går det klart fram at det lave driftsresultat i perioden ikke skyldes naturgitte forhold. Fartøyets motorproblemer synes derimot å ha stor betydning. Disse synes å ha oppstått før inngangen til garantiperioden.

Det kan derfor reises tvil ved hvorvidt fartøyet i den aktuelle periode tilfredsstilte forskriftenes krav om alminnelig god standard, jfr. § 1 nr. 4.»

Etter at A var kommet med tilleggsmerknader, ba jeg departementet om en nærmere avklaring av saksforholdet og regelanvendelsen:

«Fiskeridepartementet bygger avslaget på at klagerens driftsresultat i perioden var lavt «både isolert sett og sammenlignet med tilsvarende fartøyer i distriktet med tilsvarende besetning». Departementet baserer seg her på opplysninger fra Garantikassen og fremholder at det ikke har mulighet til å foreta en selvstendig vurdering. - Det bes redegjort nærmere for de sammenlignbare driftsresultat det her vises til og opplyst om det kan sies noe generelt om hvilke driftsresultat som kan kvalifisere for minstelott. Kjenner myndighetene for øvrig til klagerens driftsresultat for tilsvarende periode i årene før 1982 og i 1983?»

Det er på det rene at det lave driftsresultat bl.a. var forårsaket av motorvanskeligheter. Så vidt skjønnes var klageren av denne grunn forhindret fra reell deltagelse i fiske i ca. halvparten av perioden. Departementet bemerker at nevnte problemer synes å ha

hatt stor betydning, men det sies ikke noe direkte om hvordan departementet vurderer dette i forhold til grunnvilkåret i forskriftenes § 1 nr. 1 om «effektivt og rasjonelt fiske». Forholdet bes klargjort. Mener departementet at farkoster med for lavt driftsresultat på grunn av motorproblemer faller utenfor minstelottsordningen? I klagerens tilfelle kan spørsmålet kanskje formuleres slik: Skal driftsresultatet vurderes på grunnlag av hele perioden eller de dager hun faktisk deltok i fiske? Er det for øvrig etter departementets oppfatning av betydning om fiskeren kan bebreides for at motorproblemene oppsto, eventuelt at de ikke ble utbedret tidligere?»

Departementet innhentet følgende uttalelse fra Garantikassen for fiskere:

«A's driftsresultat i den aktuelle periode er sammenlignet med 33 båter som drev det samme fisket med like stor besetning. ---

I den omhandlede periode lå bruttofangsten for de nevnte fartøyer mellom kr 2 000,- og kr 68 000,-. I gjennomsnitt var verdien kr 19 882,-.

Klagerens driftsresultat for samme periode i årene 1980, 81 og 83 er ukjent for Garantikassen.

Garantikassen har kun mottatt ett krav om minstelott fra A.

Det synes for Garantikassen temmelig klart at når A - i løpet av en 14 dagers periode - hadde 2 til 3 avbrudd på grunn av motorproblemer, og av samme årsak ikke kunne følge flåten til havs da fjordfisket tok slutt, vil ikke kravet om effektiv og rasjonell drift så langt de naturgitte forhold gjør det mulig, være oppfylt.

Det er den tid hun har drevet fiske i garantiperioden som legges til grunn når spørsmålet om effektiv og rasjonell drift vurderes. A søkte minstelott for hele garantiperioden, og med en bruttofangst på kr 9 734,- i løpet av 4 måneder, fikk hun administrativt avslag. Senere fikk Garantikassen opplyst at det lave driftsresultatet kunne tilskrives motorproblemer.

Forholdet ville ha kunnet gi rett til a-trykk, men Garantikassen kan ikke innvilge minstelott for et slikt forhold.

Garantikassen skal ikke bebreide A for at motorproblemen oppstod - ei heller for at de ikke ble utbedret på et tidligere tidspunkt - men med den beskrivelse hun selv gir av motorens tilstand, har saken også en sikkerhetsmessig side.»

Departementet tilføyde:

«Fiskeridepartementet viser til det som er anført av Garantikassen og skal ellers bemerke at motorproblemer vil kunne være et moment når en vurderer om søkeren har drevet «et effektivt og rasjonelt fiske», idet vedkommende på grunn av disse problemer neppe kunne delta i fisket på samme måte som fartøyer det er naturlig å sammenlikne med. Som nevnt av Garantikassen er det den tid søkeren har drevet fiske i garantiperioden, som legges til grunn når spørsmålet om effektiv og rasjonell drift vurderes.»

Vedrørende Garantikassens sammenligning med 33 andre båter, fremholdt A - med utførlig begrunnelse - at ingen andre fartøy var direkte sammenlignbare med hennes. Hun redegjorde ellers nærmere for motorproblemene og avbruddsperioden.

Ombudsmannen ba deretter departementet om eventuell kommentar til klagerens siste brev. Videre ble bedt opplyst om noen av eierne av de omtalte 33 båtene med svakest driftsresultat søkte om minstelott, og i tilfelle hva som ble utfallet av saksbehandlingen.

Departementet innhentet følgende opplysninger fra Garantikassen:

«Tre båter med to manns besetning ble innvilget garantilott. De hadde en bruttofangst på henholdsvis kr. 31.498,-, kr. 21.381,- og kr. 7.943,-.

Driftstiden var henholdsvis 01.06. - 06.08., 03.05. - 06.08. og 24.05. - 19.07.82. ---

Fartøyet med lavest fangstresultat hadde altså en rapportert driftstid på under to måneder.»

Klageren kom igjen med tilleggsmerknader.

Med utgangspunkt i Garantikassens redegjørelse om sammenlignbare båter som i samme garantiperiode hadde søkt om og fått minstelott, fant jeg å måtte forelegge saken nok en gang for departementet:

«Jeg har spesielt merket meg båten med lavest fangstresultat, nemlig kr. 7.943,-. Driftstiden var på knappe 2 måneder. - A har tidligere opplyst at hennes båt på grunn av motorproblemene var helt ute av drift mer enn halvparten av garantiperioden. Hennes samlede fangstinntekt var kr. 9.734,-.

Hva er grunnen til at minstelottssøknaden ble innvilget for førstnevnte båt, men ikke for klagerens vedkommende? I forskriftene om minstelott § 1 nr.7 a heter det:

«For å komme med i ordningen må vedkommende fiske ha drevet sammenhengende i 22 dager eller mer.»

Hvis dette vilkår er oppfylt, og fisket er drevet «effektivt og rasjonelt fiske, så langt de naturgitte forhold gjør det mulig» i 22 dager, spiller det da noen rolle hva som er grunnen til at søkeren ikke har fisket i den resterende del av garantiperioden? Hvis svaret er ja, bes opplyst hva som var grunnen til at ovennevnte båt som oppnådde minstelott, ikke fisket mer enn 2 måneder av den aktuelle garantiperioden.

Det er også av interesse å få vite hvor stort beløp eieren av denne båten fikk utbetalt som minstelott og hva klageren i tilfelle ville fått.

Jeg har forstått det slik at søknader om minstelott fremmes for hele garantiperioden; med andre ord at det ikke kan søkes om utbetaling for en forholdsmessig del av den. Er dette korrekt?»

Videre viste jeg til en uttalelse fra Garantikassen om at det bare i meget liten grad utøves skjønn fra Garantikassens side: «Grovtt sagt ser vi omsatt fangst i perioden opp mot de dokumenterte driftsutgifter: det er således helt konkrete og målbare kjensgjerninger som leses ut av skjemaet.» Jeg ba opplyst hvor fast denne «regelen» ble praktisert, i hvilke sammenhenger skjønn ble utøvet og endelig om en nærmere redegjørelse for beslutningsprosessen, herunder om søknadene på noe tidspunkt ble undergitt maskinell behandling.

Med departementets tilslutning uttalte Garantikassen 17. april 1985:

«Utgangspunktet for Garantikassen da A's minstelottssøknad ble behandlet, var ganske forskjellig fra utgangspunktet i den saken Sivilombudsmannen nå går nærmere inn på.

Med hensyn til kravet fra den andre båten, så gjaldt det altså for tidsrommet 24. mai til 19. juli. (Båten lå i opplag både før og etter dette tidsrom.)

Med en bruttopfangst på kr. 7.943,- på i underkant av to måneder, fant ikke Garantikassen noen grunn til å stille spørsmål om effektiviteten.

Dersom det fremgår av minstelottskravet at fartøyet ikke har vært i fiske i hele garantiperioden, er årsaken til dette uten betydning ved behandlingen av kravet. Det er ikke uten videre slik at krav om tilskudd må fremmes for hele garantiperioden. Har man ikke drevet fiske i hele perioden, skal man søke for den tid fartøyet har vært i fiske. Det skal imidlertid søkes for hele garantiperioden dersom fartøyet har vært i drift i hele perioden.

De to som drev fartøyet med det laveste driftsresultat, fikk tilsammen utbetalt kr. 5.741,- i minstelott i den omsøkte periode. Garantikassen har ikke det nødvendige tallmateriale til å kunne beregne hva A eventuelt ville ha kunnet få i minstelott. (Vi mangler lengden på de avbrudd hun hadde frem til det totale sammenbrudd 15. juli.)

Vi har tidligere gitt uttrykk for at det i meget liten utstrekning utøves skjønn fra Garantikassens side. Konkrete og målbare kjensgjerninger overføres fra C-skjemaet til EDB-anlegget, som i sin tur beregner den enkelte fiskers tilskudd.

Det skjønn Garantikassen i enkelte saker utøver, går stort sett ut på å vurdere om uttalelse fra fiskerinemndene bør innhentes. Det vi da ser på, er om den oppgitte driftstid sammenholdt med fangstresultatet i seg selv gir Garantikassen tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre om kravet til effektiv og rasjonell drift er oppfylt.»

Jeg avsluttet saken 12. juni 1985 med slik uttalelse:

«Klagerens sak må vurderes på bakgrunn av forskrifter for Garantikassen for fiskere vedrørende garantilott av 1981. Forskriftene

er senere endret flere ganger uten at dette har direkte betydning for saken. Henvisningene i uttalelsen gjelder forskriftene fra 1981.

Minstelottordningen tar sikte på å garantere den enkelte fisker en minsteinntekt under utøvelsen av fisket. Den skal med andre ord gi fiskeren økonomisk trygghet i de til dels store svingninger som kan oppstå i fiskeriene. Ikke alle svingninger i fiskernes økonomi innebærer at de har krav på minstelott; garantiordningen omfatter i henhold til forskriftenes § 1.1 bare fiskere og fangstfolk «som driver et effektivt og rasjonelt fiske og fangst så langt de naturgitte forhold gjør det mulig». Lavt driftsresultat som skyldes at det ikke har vært fisket, eller at fisket har vært drevet urasjonelt, gir altså ikke fiskeren krav på minstelott med mindre dette skyldes «naturgitte forhold». - Jeg forstår det slik at det med «naturgitte forhold» siktes til mangel på fisk/feilslått fiske, vanskelige værforhold o.l.

Garantiordningen er inndelt i 3 standardiserte garantiperioder på årsbasis, jfr. § 7.1. Disse periodene er etter det opplyste (1) 2. januar - 30. april, (2) 1. mai - 31. august og (3) 1. september - 23. desember. Krav om minstelott må i henhold til § 7.2 «følge gjeldende garantiperioder i den utstrekning fisket foregår gjennom hele perioden». Av §§ 4.5 og 4.6 fremgår at fartøyets og hver enkelt fiskers driftstid må oppgis nøyaktig med begynnelse og sluttdato, og at det påhviler den som disponerer fartøyet å legge frem dokumentasjon som viser at forskriftenes § 1 («Virkeområde») er oppfylt. Hvis driftstiden er kortere enn garantiperiodens varighet, skal garantiene avkortet tilsvarende, jfr. § 5.5. En hovedregel for å komme med i minstelottordningen, er imidlertid at «vedkommende fiske (har) vært drevet sammenhengende i 22 dager eller mer». Dette er kommet til uttrykk i § 1.6 a.

A søkte minstelott for hele perioden 1. mai - 31. august 1982, altså en av de fastsatte garantiperiodene. Hun gjorde dette til tross for at båten på grunn av motorproblemer var helt ute av drift den siste 1 ½ måned av perioden. Forholdet kommer klart til uttrykk i hennes klage 5. april 1983 til departementet:

«For å gjøre en lang historie kort brøt det hele *totalt* sammen i *midten av juli* - og det var såvidt jeg haltet meg inntil verkstedet for egen maskin.

Nå var det ikke lenger aktuelt med mere «førstehjelp» nå *måtte* hovedreparasjonen utføres før jeg kunne komme på fiske igjen. - Men i juli/august har alminnelige folk ferie - så også ved verkstedet. La meg derfor også gjøre denne historien kort og meddele at bå-

ten ikke kom på feltet før i første uken av *september*, og at makrelldrivgarnsflåten praktisk talt hele tiden hadde fangstet godt -»

Det står uklart for meg hva som var grunnen til at A likevel oppga hele garantiperioden i sin minstelottsknad. Forklaringen kan ligge i at det skjema som brukes som minstelottsknad - oppgjørsskjema C - primært gjelder skatteoppgjøret og at det synes lite egnet til å klargjøre overfor fiskerne hvilke opplysninger de skal legge frem. Dette er i seg selv en mindre heldig ordning. Oppgjørsskjema C har en rubrikk for søknadsperioder (eller rettere: tidsrommet for oppgjøret), men gir ingen veiledning med hensyn til om det er garantiperioden eller driftsperioden som skal oppgis. - Om det var uvisshet på dette punkt eller andre årsaker som medførte at A oppga hele garantiperioden, finner jeg ikke grunn til å søke nærmere avklart. Jeg nøyer meg med å konstatere at det ikke foreligger noe som tyder på at A ved sin utfylling av rubrikken forsøkte å føre fiskerimyndighetene bak lyset.

Med de opplysninger Garantikassen opprinnelig hadde om A's søknadsperiode, fangstinntekter og driftsutgifter sammenholdt med øvrige aktuelle fartøyer, kan det neppe sies noe på at man der stilte spørsmålsteget ved effektiviteten av fisket i perioden. Det ble på den bakgrunn innhentet uttalelse fra den lokale fiskerinemnd, som uten nærmere presisering eller forbehold svarte «Nei» på spørsmålet om fisket var drevet effektivt og rasjonelt så langt de naturgitte forhold gjorde det mulig.

Jeg har ikke grunnlag for å innvende noe imot at Garantikassen ut fra disse opplysningene avslø A's søknad ved første gangs behandling 14. desember 1982. Heller ikke på bakgrunn av de opplysninger som senere er kommet frem kan jeg kritisere avslaget for så vidt angår *hele* garantiperioden. Jeg finner følgelig å måtte akseptere at klageren - først og fremst på grunn av motorproblemer - ikke har drevet effektivt og rasjonelt fiske fra 1. mai til 31. august 1982.

Klagesaken har imidlertid brakt for dagen enkelte forhold vedrørende saksbehandlingen, som jeg finner grunn til å kommentere.

Garantikassen vurderer søknadene ut fra «konkrete og målbare kjensgjerninger» om oppgitt driftstid og fangstresultat. I Garantikassens brev 17. april 1985 heter det at «det skjønner Garantikassen i enkelte saker utøver, går stort sett ut på å vurdere om uttalelse fra fiskerinemndene bør innhentes». Departementet uttalte 9. januar 1985 at det

sterkt vil understreke at «departementet og Garantikassen må legge stor vekt på uttalelsene fra Fiskerinemndene da det er disse som forutsettes å ha best kjennskap til de lokale forhold». Dette har jeg forståelse for. Men i og med at uttalelser fra nemndene tillegges en slik vekt, virker det svært lite betryggende at nemndene ikke helt rutinemessig underbygger sine uttalelser - i alle fall når de på avgjørende punkter går i søkerens disfavør. I denne saken foreligger således ingen opplysninger om hvorfor fiskerinemnda mente at A ikke hadde drevet effektivt og rasjonelt fiske.

Kort tid etter at Garantikassens første avslag forelå, la A frem nærmere opplysninger om grunnen til sitt lave driftsresultat i garantiperioden. Fiskerirettleiern ba Garantikassen behandle saken på nytt på bakgrunn av opplysningene om at A's båt hadde vært ute av drift «8 dager og 1 ½ mnd.» på grunn av tekniske uhell og alvorlig maskinskade. Etter det jeg kan se, søkte imidlertid ikke Garantikassen å klargjøre betydningen av dette forhold overfor klageren før arbeidsutvalget opprettholdt avslaget på søknaden. Heller ikke departementet ser ut til å ha vurdert dette spørsmål under klagebehandlingen av saken, til tross for at A da hadde gitt en omfattende redegjørelse for hendelsesforløpet. Som allerede påpekt uttalte hun f.eks. direkte i klagen til departementet at båten ikke var i drift fra midten av juli til september.

Jeg konstaterer videre at verken Garantikassen eller departementet har medvirket aktivt til å oppklare betydningen av søknadsperiodens lengde i forbindelse med klagebehandlingen for ombudsmannen. Forholdet har mer indirekte kommet frem ved at jeg i mitt siste brev til departementet ba om nærmere redegjørelse for grunnen til at spesielt ett fartøy som A's båt var sammenlignet med hadde oppnådd minstelott, mens A's søknad var avslått. Garantikassen uttalte 17. april 1985, med departementets tilslutning, at «utgangspunktet» i A's sak og den sak jeg hadde trukket frem «var ganske forskjellig». Så vidt jeg kan forstå er forskjellen det her siktes til lengden på de perioder det er søkt om tilskott for. Bortsett fra dette fremstår nemlig de to sakene som ganske like - i alle fall hva angår de «konkrete og målbare kjennsgjerninger» som Garantikassen i utgangspunktet legger til grunn ved vurdering av fiskets effektivitet. Jeg viser til at driftsperioden for den båten det er sammenlignet med var fra 24. mai til 19. juli, mens A's reelle driftstid var fra 1. mai til midten av

juli. Fangstinntektene var på henholdsvis kr. 7.943,- og kr. 9.734,-.

Dette leder frem til det sentrale poeng som jeg allerede har streift: I løpet av klagebehandlingen av klagerens minstelottsknad, ble det klart at hun hadde søkt om stønad også for en periode da hun ifølge egne opplysninger overhodet ikke hadde fisket. Grunnen til avbruddet var alvorlige motorproblemer; m.a.o. ikke direkte slike «naturgitte forhold» som likevel kan gi rett til minstelott under avbrudd. Da burde fiskerimyndighetene etter min mening ha undersøkt hvorfor A likevel søkte om tilskott for hele garantiperioden. I denne forbindelse tilføyer jeg: Selv om det av praktiske og arbeidsmessige grunner vel må aksepteres at minstelottsknaden i første omgang til en viss grad behandles «summarisk», fritar det ikke myndighetene fra å innhente nærmere opplysninger hvis nye omstendigheter senere kan tyde på at vedtaket bygger på uriktig grunnlag, f.eks. fordi søkeren har misforstått regelverket e.l. Dette følger direkte av reglene om forvaltningens utredningsplikt i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 33 første ledd, jfr. § 17 første ledd og § 33 annet ledd. - I foreliggende sak, ville det etter min mening ha vært nærliggende å spørre A om hvorfor hun hadde oppgitt hele garantiperioden som søknadsperiode, og samtidig orientert henne om at hun etter regelverket er avskåret fra å kreve minstelott for den del av garantiperioden hun ikke fisket. I tillegg burde klageren ha vært spurt om det kunne være aktuelt å redusere lengden av søknadsperioden. Det måtte også ligge nær for fiskerimyndighetene å behandle søknaden direkte på grunnlag av de fremlagte opplysninger om faktisk driftstid, altså fra 1. mai til midten av juli, jfr. forskriftenes § 5.5 om forholdsmessig avkortning av tilskott når driftstiden er kortere enn garantiperioden.

Garantikassens og departementets håndtering av saken på dette punkt synes uheldig slik saken nå foreligger opplyst. De svar og uttalelser som har vært gitt under ombudsmannens behandling av klagen, har dessuten vært lite opplysende, og det har vært vanskelig å bringe på det rene hvilket grunnlag fiskerimyndighetene har bygget sine vedtak på. Klagebehandlingen her er av den grunn blitt unødig omfattende og komplisert. Som det fremgår, mener jeg at Garantikassen og departementet allerede på et tidlig stadium av saken alternativt burde behandlet A's søknad som en søknad om minstelott for hennes reelle driftstid i garan-

tiperioden. Jeg må be om at dette nå gjøres så snart som mulig.»

I brev samme dag til Fiskeridepartementet ba jeg om merknader til disse mer generelle spørsmål:

- «1. Er det i gjeldende regelverk og informasjon til fiskerne i tilstrekkelig grad klargjort at det ikke nødvendigvis skal søkes for hele garantiperiodens lengde?
2. Uklarheter kan oppstå fordi oppgjørsskjema C nyttes som søknad om minstelott. I tillegg til foreliggende sak, viser jeg til ombudsmannssak 1062/84 som ble avsluttet 25. februar 1985. I denne saken oppsto misforståelse mellom fiskeren og kommunekassereren vedrørende spørsmålet om det aktuelle oppgjørsskjema skulle videresendes til Garantikassen. -Kan det være aktuelt å utarbeide en egen søknadsblankett for minstelottaker?
3. Det er fremlagt et standardskjema for foreleggelse av minstelottaker for fiskerinemndene. Bør det klargjøres i skjemaet at nemndene i rimelig utstrekning må grunngi svar av negativ karakter for søkerne?»

Fiskeridepartementet vedtok 10. september 1985 å tilkjenne A tilskott med kr. 7.542,- basert på 68 dagers faktisk driftstid (perioden 1. mai til 15. juli 1982 fratrukket en uke i juni da båten lå ved verksted). Den konkrete klagesaken ble etter dette ansett ordnet.

Under henvisning til en uttalelse 30. august 1985 fra Garantikassen, der mine 3 spørsmål ble kommentert, fant jeg også å kunne avslutte den generelle delen av saken. Jeg uttalte imidlertid i brev 1. oktober 1985 til Fiskeridepartementet:

- «1. Garantikassen mener det er gjort tilstrekkelig klart for fiskerne at de bare skal søke om minstelott for den periode de faktisk har fisket. - Uten å være helt overbevist får jeg bare ta dette standpunkt til etterretning. Jeg forutsetter imidlertid at Garantikassen heretter, av eget tiltak, vil ta kontakt med søkeren med sikte på nødvendig avklaring dersom det er grunn til å tro at vedkommende har misforstått hvilken periode det skal søkes for.
2. I første omgang vil Garantikassen i samarbeid med skatteetaten forsøke å forbedre skjema C fremfor å utarbeide eget skjema spesielt for minstelottsakene. - Ombudsmannen bes holdt videre orientert om dette arbeid. Et eksemplar av eventuelt nytt skjema bes sendt hit når det foreligger.
3. Garantikassen har satt opp et nytt standardskjema, som skal brukes når minstelottaker forelegges for fiskerinemndene. Jeg noterer med tilfredshet at nemndene nå er pålagt å gi nærmere begrunnelse for sin vurdering.»

62.

Fradeling av boligtomter i landbruksstrøk - miljøhensyn (Sak nr. 20E/85)

I delingssaker etter jordloven av 18. mars 1955 § 55 blir det fra myndighetenes side ofte vist til at en deling med sikte på boligformål vil skape miljømessige konflikter mellom boliginteresser og jordbruksinteresser, se årsmeldingen 1981 s. 67 og 70, 1982 s. 25 og 1983 s. 107. Med utgangspunkt i et konkret tilfelle innhentet jeg en redegjørelse fra Landbruksdepartementet om det erfaringsgrunnlag man for så vidt hadde å bygge på.

I en klagesak om fradeling av bebygd parsell fra et gårdsbruk, jfr. jordlovens § 55, var pekt på de uheldige erfaringer landbruksmyndighetene har for så vidt gjelder bolig- (og hytte-) bygging i landbruksmiljøet. I den aktuelle sak uttalte således Landbruksdepartementet:

«Departementet antar at tomta ligger slik til på eiendommen at en må kunne regne med at den tilgrensende delen av resteiendommen kan bli utsatt for uvedkommende ferdsl som kan være til skade for husdyr og kan medføre skader på innmark, gjerder m.v. Boligeiendommen vil kunne påføres ulemper i forbindelse med landbruksdriften, slik som ved spredning av husdyrgjødsel som må foretas på husdyrbruk, kalking, sprøyting, støy fra maskiner og problemer med dyr på beite. Slike ulemper og problemer vil lett kunne føre til krav om at virksomheten på landbrukseiendommen skal undergis restriksjoner. En har erfaring for at slike forhold inntreer og en viser i denne sammenheng til at slike forhold tillegges stor vekt i samtlige av landets fylkeslandbruksstyres og i landbruksnemndene.»

Med utgangspunkt i denne uttalelse tok jeg opp følgende prinsipielle spørsmål i brev 18. desember 1984 til Landbruksdepartementet:

«Jeg ville være takknemlig for å få en nærmere orientering om hvilket erfaringsmateriale landbruksmyndighetene har å bygge på når det gjelder slike konflikter mellom jordbruket og rene boliginteresser. Kan det gis konkrete eksempler, og bygger disse i så fall på beklagelser fra landbruksnæringen over slike krav om restriksjoner i driften som nevnt?»

Departementet innhentet uttalelse fra alle landets fylkeslandbruksstyres og uttalte deretter i brev 15. april 1985:

«Det fremgår av uttalelsene at fylkeslandbruksstyrenes erfaringsbakgrunn for så vidt gjelder miljømessige konflikter mellom boliginteresser og landbruksinteresser vesentlig bygger på henvendelser - de fleste

muntlige - enten fra eieren av boligtomta eller fra eieren av landbrukseiendommen. Erfaringene bygger ellers på opplysninger som er fremkommet i aviser eller gjennom saker som har vært oppe for domstolene eller i forskjellige offentlige organer, f.eks. helse- råd. Ingen av fylkeslandbruksstyrene har foretatt noen form for registrering av henvendelsene. Noe statistisk materiale som det kan vises til, foreligger således ikke.

I. Ulemper som påføres boligeiendommen

På husdyrbruk er spredning av husdyrgjødsel en nødvendig del av driften. De verste luktproblemer skapes her i forbindelse med transport og spredning av bløtgjødsel og gjødsel fra svin og fjærkre. Dette er problemer som er nevnt i så godt som alle de innkomne uttalelser. Konfliktene har bl.a. ført til at gårdbrukeren - av hensyn til tomteeieren - unnlater å spre gjødsel på den del av innmarka som ligger i nærheten av boligtomta eller at han lar være å spre gjødsel under bestemte vindretninger (se f.eks. uttalelsene fra Holtålen og fra tidligere herredsagronom i Hå, Isak Haddeland, vedlegg fra Rogaland fylkeslandbruksstyre). Konflikter i forbindelse med gjødselspredning har ellers ført til politianmeldelser (se f.eks. uttalelsen fra Østfold) samt at saken har vært tatt opp av offentlige organer, bl.a. av fylkesmannen (se f.eks. uttalelsene fra Åsnes, Flora og Aust-Agder).

I denne forbindelse kan også nevnes § 7 i forskrifter om lagring og spredning av husdyrgjødsel som lyder:

«I nærheten av tettbygd strøk skal det tas hensyn til luktulempen ved spredning av bløtgjødsel. Dette kan skje ved at spredningen skjer direkte ved nedmol- ding, lav spredning eller på annen måte.»

Bestemmelsen innebærer at gårdsbruk som blir berørt av dem er underlagt restriksjoner som kan få konsekvenser for husdyrholdet på bruket. Den viser for øvrig at problemstillingen er aktuell - og selvsagt også utenfor tettbygd strøk.

Når det gjelder luktproblemer, kan ellers nevnes at planer om å legge om driften til f.eks. svin, fjærkre eller pelsdyr har blitt møtt med sterke protester fra villaeiere (se f.eks. uttalelsene fra Oppland, Buskerud, Rennebu og Kautokeino). Som eksempel kan ellers nevnes at et helseråd - etter kraftige protester fra eier av nabohus på gårdbrukeren å stoppe viftebruk mot nabo. Resultatet ble at det måtte etableres luftkanaler gjennom låvebygningen med vifte på motsatt side. Dette medførte merkostnader på kr. 15.-20.000,- (nevnt i uttalelsen fra Oppland). Videre har naboprotester mot oppføring av ny driftsbygning flere steder medført at bygningen har måttet oppføres på et annet og landbruksmessig sett mindre fordelaktig sted enn planlagt, bl.a. på dyrket jord (se f.eks. uttalelsene fra Finnmark og Oppland).

På kornbruk og andre planteproduksjonsbruk (grønnsaker, bær og frukt) er det nødvendig med sprøyting mot ugras, sopp og insekter - ofte flere ganger på en sesong. En-

kelte sprøytemidler - spesielt ugrasmidler - inneholder stoffer som kan forårsake skade dersom de kommer i berøring med ømfintlige planter på en boligtomt. Mange sprøytemidler er dessuten svært giftige. Hvor landbruksarealene ligger inntil boligtomter, er gårdbrukeren avhengig av å vente på noenlunde stille vær for å unngå at sprøytemiddel blåser inn på tomta. Da det ved sprøyting selv under gunstige værforhold er vanskelig helt å unngå avdrift, vil gårdbrukeren ofte la være å sprøyte det areal som ligger helt inntil tomta. Følgen kan f.eks. være større insekt- eller ugrassangrep og nedsatt avling på dette feltet. Det er i uttalelsene nevnt mange eksempler på denne type konflikter (se f.eks. uttalelsene fra Åsnes og Porsgrunn).

Videre er støv i forbindelse med kalking og jordbearbeiding nevnt som hyppige kilder til irritasjon. Slike arbeider fører lett til tilgrising av inntilliggende bebyggelse (se f.eks. uttalelsene fra Amot, Skien og Bø).

Mekaniseringen innen landbruket har medført at støv fra landbruksmaskiner, høy- og korntrøker har blitt et stort konfliktråde. Dette gjelder spesielt i onnene da det ofte er nødvendig å utføre arbeid til irregulære tider på døgnet. Videre vil korn- og høytørker periodevis måtte brukes døgnet rundt. Uttalelsene viser at landbruksmyndighetene ofte mottar henvendelser vedrørende dette problemet (se f.eks. uttalelsene fra Oppdal og Skaun). I et tilfelle nedla for øvrig lensmannen (!) forbud overfor en gårdbruker mot pløying etter kl. 22.00. Det sier seg selv at det kan bety store økonomiske tap om gårdbrukeren av hensyn til villaeierne ser seg nødt til å begrense onnearbeider og bruk av korn- og høytørker til bestemte tider på døgnet.

Protester mot forurensning fra landbruket ser også ut til å være et økende problem. Protestene gjelder i første rekke gjødselavrenning og utslipp av pressaft fra silo som blir påstått å føre til forurensning bl.a. av drikkevann (se f.eks. uttalelsene fra Skien, Kvinesdal og Sandnes). Slike utslipp har i flere tilfelle også vært rapportert til helse- rådet (se f.eks. uttalelsene fra Åsnes og Flora). Det skal i denne forbindelse nevnes at vanlig forurensning fra bl.a. jordbruk i henhold til forurensningslovens § 8 er tillatt i den utstrekning det ikke er gitt særlige forskrifter etter § 9. Det er gitt to forskrifter etter nevnte bestemmelse: Forskrifter om lagring og spredning av husdyrgjødsel og forskrifter om silopressaft.

Problemer i forbindelse med gjerdehold og dyr på beite er også nevnt av de fleste fylkeslandbruksstyrene. Det er nevnt flere eksempler på at beitedyr har kommet seg gjennom gjerdet og forårsaket skade på boligtomt (se f.eks. uttalelsene fra Møre og Romsdal og Hordaland). Spørsmålet om gjerdeplikt kan for øvrig i mange tilfelle være tvilsomt, jfr. gjerdelovens § 7, og således legge grobunn for konflikter.

II. Ulemper som påføres landbrukseiendommen

Uvedkommende ferdsel på innmarksareal er et velkjent problem som er nevnt i så godt som alle uttalelsene. Det er i denne forbindelse særlig grunn til å nevne slitasje på

jordbruksarealene, anlegg av stier (f.eks. snarveier over jordet), uro av dyr på beite, skade på gjerder samt unnløst av å lukke igjen grunder. Sistnevnte er spesielt nevnt som problem hvor det ferdes barn. Ferdsele medfører videre at det blir kastet søppel og andre gjenstander som kan forårsake skade både på beitedyr og maskiner. Mange har i denne forbindelse spesielt nevnt at slike gjenstander hyppig medfører skader på skurtreskere og forhøstere. For så vidt gjelder dette punkt, vises bl.a. til uttalelsene fra Skaun, Farsund og Kvinesdal.

Videre representerer hundehold et problem i områder det drives med husdyr. I uttalelsen fra Troms blir det opplyst at husdyrholdet hvert år påføres tap på grunn av løshunder som jager dyr på beite.»

Departementet oppsummerte slik:

«Det er på det rene at relativt få av de konflikter som oppstår på dette området tilspisser seg slik at de ender som saker i offentlige organer eller for domstolene. Selv om konflikten således forholdsvis sjelden ender med restriksjoner på driften fra offentlighetens side, viser de foreliggende uttalelser at konflikten rent faktisk likevel virker begrensende på driften. Gårdbrukeren ønsker naturlig nok å beholde et godt naboskap og må av den grunn ta hensyn til boliginteressene når han skal drive eiendommen sin. Dette kan lett medføre både merarbeid og direkte økonomisk tap.

Noen av landbruksnemndene har opplyst at det i kommunen i liten grad eksisterer slike miljømessige konflikter som beskrevet her. Dette gjelder f.eks. Folldal og Trysil kommuner i Hedmark samt Tydal kommune i Sør-Trøndelag. Årsaken til dette antas å være at etterspørselen etter tomter i disse kommunene er liten. Videre vil de relativt få enkelttomter som skal fradeles lettere kunne plasseres utenom gode landbruksarealer.

Etter departementets oppfatning viser uttalelsene at landbruksnemndene og fylkeslandbruksstyrene har tilstrekkelig god erfaringsbakgrunn til å kunne hevde at boligtomter plassert i nær tilknytning til produktive landbruksarealer lett kan medføre store ulemper for landbruksdriften.

Når departementet legger vekt på miljømessige konflikter ved vurderingen av en delingssak etter jordlovens § 55, er det fordi en som nevnt ovenfor mener å ha tilstrekkelig erfaring til å kunne hevde at slike forhold meget lett inntreffer. Med dette mener en ikke å påstå at miljømessige ulemper *alltid* oppstår. Graden av påregnelighet vil bl.a. være avhengig av boligtomtas plassering i forhold til landbruksarealene, hvor mange tomter som fradeles o.s.v. For at ulempene skal kunne tillegges avgjørende vekt ved vurderingen av en delingssak, er departementet innforstått med at de ikke kan være fjernt påregnelige samt at de må være av en viss tyngde og et visst omfang.»

Jeg måtte konstatere at det var et meget fyldig og instruktivt materiale departementet her hadde fremlagt, og bemerket 20. juni 1985:

«På denne bakgrunn har jeg ikke vanskeligheter med å akseptere departementets oppsummering, likevel med ett forbehold: Spørsmålet om kravet til påregnelighet bør angis positivt: Ulempene må være reelt påregnelige og samtidig være av en viss tyngde og et visst omfang. Dette svarer til en formulering som ombudsmannen tidligere har tatt i bruk. Med en slik formulering må konklusjonen kunne anvendes som en overordnet norm i slike konfliktsituasjoner.»

63.

Delingssak etter jordloven – hjemmelsspørsmål, lang tids passivitet fra myndighetene (Sak 655/84)

Med henvisning til § 55 i jordloven av 18. mars 1955 nedla landbruksmyndighetene forbud mot deling av en landbruksseiendom. Dette skjedde hele 9 år etter den aktuelle rettsoverføring. - Ombudsmannen fant det tvilsomt om det var nødvendig med delingsamtykke etter rettstilstanden på overdragelsestidspunktet (1974), men tok ikke endelig stilling til dette. Under henvisning til landbruksmyndighetenes langvarige passivitet, eiernes gode tro og den omstendighet at ikke særlig tungtveiende jordlovhensyn gjorde seg gjeldende, måtte avgjørelsen i alle fall kritiseres som «klart urimelig», jfr. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd.

Departementet omgjorde deretter vedtaket.

I forbindelse med et skifteoppgjør klaget 3 søsken (C-D-E) til ombudsmannen over Landbruksdepartementets vedtak som de fant «merkelig og urimelig». Saken gjaldt et gårdsbruk (bnr. 1) og en tidligere parsell (bnr. 23). Hovedbølet (bnr. 1), som er på ca. 100 dekar med halvparten dyrket mark, har et gammelt våningshus som i dag ikke er beboelig. Parsellen (bnr. 23) består av 1 dekar haveareal og er bebygget med et bolighus fra 1950-51. Parsellen ble utskilt i 1952, dvs. året etter at bolighuset sto ferdig. Daværende eier (A) beholdt eiendomsretten også til parsellen og hadde bolig der frem til sin død i 1982. Eiendommen for øvrig (bnr. 1) overdro han i 1974 som forskudd på arv til sine 4 barn (B-C-D-E) med en ideell fjerdepart til hver.

Det ble i den forbindelse ikke fremmet søknad om delingstillatelse etter jordlovens § 55. Landbruksmyndighetene fikk likevel rede på overdragelsen via skattefogden (arveavgiftssak), men uten at delingsspørsmålet ble tatt opp på myndighetenes eget tiltak.

B, som var beste odelsberettigede arving, anla senere odelsløsningssak mot sine medarvinger og fikk i 1978 enehjemmel til hovedbølet, bnr. 1.

Først i forbindelse med arveoppgjøret etter faren (A) i 1982 ble forholdet mellom rettsoverføringen i 1974 og jordlovens § 55 tatt opp. Klagerne, (C-D-E), opplyste følgende om hvordan spørsmålet ble reist:

«Vår far døde den 6. mars 1982 og fordeling av innbo og løssøre gikk greit. Når så bolig-huset på bnr. 23 kom på tale, kunne B forklare at herredsagronomen mente dette måtte føres tilbake til gården.»

Landbruksnemnda behandlet saken 14. desember 1982:

«Herredsagronomen:

A budde i huset på bnr. 23 dei siste 16 åra han dreiv bruket. Sonen, B, som i dag eig bruket og ein del i huset, er interessert i å overta huset som gardshus. Huset ligg inn til tunet på bruket, og det ligg lagleg til som gardshus. Vert huset selt frå bruket, vert det til skade for bruket.

At gardshusa og noko av bruket er markert som «eksisterande bebyggelse» i Generalplanen kan ikkje tilleggast nemnande vekt i dette høve. Bruket elles ligg i jord- og skog og naturområde.

Innstilling til fråsegn:

Landbruksnemnda meiner at bnr. 23 har tidlegare vore ein del av driftseininga bnr. 1, og eignedomen ligg slik til at den framleis bør vera det. Huset på bnr. 23 står slik til at det vert til skade for bruket om det vert skilt frå bruket.

Samrøystes fråsegn frå landbruksnemnda:

Landbruksnemnda meiner at huset på bnr. 23 ligg lagleg til som gardshus for bnr. 1, men likevel har bnr. 1 og bnr. 23 hatt ulike eigartilhøve sidan 1974. Ein kan heller ikkje sjå bort frå at bnr. 1 ved odelsløsning fekk endå eit nytt eigartilhøve i 1978. Landbruksnemnda kan derfor vanskeleg sjå at jordlova kan tolkast slik at bnr. 1 og 23 nå er ei driftseining.»

Denne innstilling gikk på vanlig måte til fylkeslandbrukssjefen, som fremmet saken for fylkeslandbruksnemnda idet han uttalte:

- «1. Arealet under br.nr. 23 var før 1952 ein umatrikulert part av hovudbruket, men tomta med hus var framleis ein del av driftseininga etter at arealet blei serskilt matrikulert. Br.nr. 23 med hus tente det same føremålet som i tida før 1952. A budde i huset på br.nr. 23, og arealet med hus hadde og etter 1952 ei nær tilknytning til drifta av garden. Den tidlegare eigaren åtte br.nr. 1 den 31.7.1974, og A hadde såleis både drive og ått br.nr. 23 saman med resten av garden i meir enn 5 år før 31.7.1974. Fylkeslandbruksstyret kjem etter dette til at br.nr. 23 var

ein del av driftseininga pr. nemnde dato - jfr. § 55 i jordlova - og bnr.nr. 23 kunne difor ikkje delast frå driftseininga utan samtykke av Fylkeslandbruksstyret. Ved vurderinga av dette spørsmålet er vi merksame på kva ordlyd 3. ledd i § 55 i jordlova hadde pr. 31.7.1973. Vi kan ikkje sjå at det er gjeve opplysningar som syner at br.nr. 23 ikkje har hatt noko med driftseininga å gjera. Etter dette må Styret behandla spørsmålet om frådelling av br.nr. 23 frå driftseininga br.nr. 1 og 23. Ved vurderinga av driftseinings-spørsmålet er vi klare over at br.nr. 1 var pakta bort etter 1.1.1968.

2. Økonomisk kartverk syner grensene for br.nr. 1 og br.nr. 23. Tomta ligg inne i bruket ved sida av frådelt tomt, og det austre hyrna ligg like inn til offentleg veg. Fråstanden mellom nordre del av tomta og gardstunet er berre på om lag 25 m. Ei frådelling av denne tomta på ca. 1 dekar vil etter Fylkeslandbruksstyrets skjønn føra med seg såpass stor driftsøkonomisk skade at Styret ikkje kan sjå at det er driftsøkonomisk forsvarleg å dele tomta på driftseininga. Arealet har - som tomt for eit gardshus - vore ein viktig del av driftseininga, og jamvel om arealet hadde vore utan hus, ville det ikkje vore grunnlag for å gi samtykke til delinga. Tomta har og vore ein del av driftssentret på garden, og ulempene ved å få eiga tomt like inn til gardstunet fører og med seg både arronderingsmessige og driftsmessige ulemper. Desse ulempene er etter vårt skjønn såpass store at ulempene åleine talar imot ei utskiljing.

Spørsmålet melder seg så om det i denne saka finst samfunnsinteresser av større vekt (enn landbruksinteressene) som talar for ei deling. Vi kan ikkje sjå at det finst slike interesser. Styret er elles merksam på at det er ca. 9 år sidan den tidlegare eigaren skilde br.nr. 23 frå resten av driftseininga, men dette er eit tilhøve som etter vårt skjønn ikkje har nemnande å seia ved behandlinga av delingsspørsmålet.»

Fylkeslandbruksstyret var enig med herredsagronomen og fylkeslandbrukssjefen og fattet 24. februar 1983 enstemmig følgende vedtak:

«Fylkeslandbruksstyret nekter etter § 55 i jordlova frådelling av br.nr. 23 i ---- frå driftseininga br.nr. 1 og 23 i ----.»

C, D og E påklaget vedtaket. Departementet kom i sin klageavgjørelse 25. november 1983 til samme resultat som fylkeslandbruksstyret og begrunnet dette slik:

«Etter de opplysninger som foreligger skjedde en eventuell deling i 1974. Det er etter departementets oppfatning forholdene slik de forelå dengang som må være avgjørende for spørsmålet om delingssamtykke er nødvendig.»

Jordlovens § 55 forbyr deling av eiendom som er eller kan nyttes til jord- eller skogbruk. Fylkeslandbruksstyret kan bare gjøre unntak fra dette forbudet dersom delingen finnes driftsøkonomisk forsvarlig eller samfunnsinteresser av større vekt taler for det. Paragrafens 3. ledd, slik den lød i 1974, bestemte at delingsforbudet gjaldt uten hensyn til om eiendommen hadde flere matrikelnummer når eiendommen de siste fem år hadde vært drevet som en driftsenhet.

Departementet har kommet til samme resultat som fylkeslandbruksstyret.

Det legges til grunn at A etter 1952 drev bnr. 1 og bnr. 23 og at bebyggelsen på eiendommen således fungerte som brukets våningshus fram til overdragelsen av bnr. 1 i 1974. Departementet er derfor enig med fylkeslandbruksstyret i at disse matrikelnummer må anses for å ha blitt drevet som en driftsenhet de siste fem år før overdragelsen i 1974 og at fradelingen dermed var avhengig av delingssamtykke i henhold til jordlovens § 55.

Selvom man skulle finne at eiendommens gamle våningshus var beboelig i 1974, antas det å være en viktig ressurs for et bruk som dette å ha to våningshus. Fradelingen finnes således ikke driftsøkonomisk forsvarlig. Til dette kommer at avstanden fra tomte til gardstunet bare er ca. 25 m og at fradelingen derfor kan få både arronderingsmessige og driftsmessige ulemper for landbruket.»

Ved brev av 27. februar 1984 ble departementet anmodet av klagerne om å omgjøre klageavgjørelsen, da denne bygget på uriktige faktiske opplysninger:

«--- I vedtaket heter det at A etter 1952 drev bnr. 1 og bnr. 23 og at bebyggelsen på eiendommen (bnr. 23) fungerte som brukets våningshus fram til overdragelsen i 1974. Dette er ikke riktig. A ble enkemann høsten 1967, i en alder av 75 år (født 1892). Ved årsskiftet 1967/1968 trakk han seg tilbake fra aktivt gårdsdrift og pakket bort jorda på gnr. 87, bnr. 1 til en fjern slektning, som nyttet denne som tilleggsjord i egen gårdsdrift fram til 1978, da A's eldste sønn, B, løste eiendommen på odell. Bnr. 1 hadde forøvrig i alle år vært bortpaktet. A nyttet imidlertid våningshuset på bnr. 23 som sin bopel fram til sin død, 6/3-1982.»

Departementet svarte 23. mars 1984 at man hadde vært klar over disse forhold:

«Når det gjelder betydningen av at bnr. 1 i 1968 ble forpaktet bort er departementet av den oppfatning at det ikke kan legges vekt på hvem som har drevet arealene på eiendommen etter 1968. Da A i 1968, i en alder av 75 år, valgte å la andre stå for driften av produksjonsarealene, betød dette i og for seg ikke at parsellen som søkes fratatt mistet sin tilknytning til de øvrige bruksnummer som del av en større driftsenhet.

Departementet legger derimot vekt på at parsellen med A's våningshus driftsøkonomisk passer godt sammen med resteiendommen. Det vises til at eiendommen er av en slik størrelse at det av hensyn til en forsvar-

lig drift av eiendommen ved generasjonsskifter bør være bolig for begge generasjoner. En legger også vekt på at bnr. 23 geografisk ligger godt til rette for å drives sammen med bnr. 1 og at det faktisk har vært slik samdrift inntil 1968.»

Den 29. mai 1984 ble saken brakt inn for ombudsmannen, og klagerne (C-D-E) oppsummerte sine anførsler slik:

«Myndighetenes standpunkter er etter vårt syn urimelige av følgende grunner:

1. Våre foreldres intensjon med huset og utskillingen, jfr. ovenfor.
2. Kommunens vurdering av eiendom som boligeiendom
 - a. Huset har vært belagt med eiendoms-skatt.
 - b. Eiendommen er utlagt til boligformål i henhold til generalplanen.
3. Huset har ikke rent faktisk vært knyttet til jordbruksdrift siden 1967.
4. Etter at B overtok gården i 1978 har denne vært drevet fra hans i 1965 nyoppførte enebolig. Gården vil fortsatt bli drevet derfra.
5. Om gården skulle ha behov for mer enn en bolig, f.eks. ved generasjonsskifte vil det gamle huset kunne moderniseres eller en kan bygge nytt på denne tomte.»

I brev 16. juli 1984 viste jeg til dette og ba ellers om departementets uttalelse til følgende:

«Et grunnleggende spørsmål i saken er om nevnte rettsoverføring i 1974 var å betrakte som en deling i jordlovens forstand. Siden det gjaldt en eiendom med flere matrikelnummer, er spørsmålet om bnr. 1 og bnr. 23 i de siste 5 forutgående år hadde «være drive som ei driftseining» - slik det het i § 55 tredje ledd den gang. Jeg forstår det slik at landbruksnemnda har besvart dette spørsmål med nei, mens fylkeslandbruksstyret og departementet har kommet til motsatt konklusjon.

Etter 1974 er bnr. 1 overtatt på odell av B, mens parsellen, bnr. 23, er overtatt av A's arvinger etter dennes død i 1982.

Jeg ber opplyst om departementet ved behandlingen av saken vurderte om det var riktig og rimelig å reise delingssak så lang tid etter rettsoverføringen i 1974. Burde ikke iallfall enhver forstandig tvil om hvorvidt § 55 var anvendelig, tilsi tilbakeholdenhet fra jordlovmyndighetenes side?»

Etter å ha forelagt saken for de lokale landbruksmyndighetene, svarte departementet:

«I forbindelse med overskjøtingen av bnr. 1 til A's barn i 1974 ble saken forelagt fylkeslandbrukskontoret. Saken forelå ikke som delingssak med søknad fra partene, og den ble ikke lagt frem for fylkeslandbruksstyret. Fylkeslandbrukssjefen meddelte i brev av 26. februar 1976 --- skattefuktontor at bnr. 23 måtte anses som en del av driftsenheten.

Kopi av brevet ble sendt høyesterettsadvokat --- som da bisto familien i forbindelse med overdragelsen. Spørsmålet om forholdet til jordlovens § 55 ble altså aktualisert overfor partene allerede i 1976. En mener etter dette at det ikke var urimelig å reise delingssak i 1982.

En kan heller ikke se at spørsmålet om jordlovens delingsbestemmelse kom til anvendelse da forholdet var så tvilsomt at dette burde ha avholdt jordlovmyndighetene fra å ta delingssaken opp, idet en finner det rimelig klart at de ulike bruksnummer her har «vore drive som ei driftseining». Det vises bl.a. til at det ved fradelingen i 1952 ikke skjedde endringer i eierforholdet til parsellen som således var på samme eierhånd som bnr. 1 frem til 1974. Huset på parsellen har i denne perioden fungert som våningshus på eiendommen. Det kan ikke legges avgjørende vekt på at deler av driftsenheten ble forpaktet bort fra 1968. En viser forøvrig til departementets brev av 23. mars 1984 som bl.a. viser hvilke fakta og hvilken vurdering departementet la til grunn for sin avgjørelse.»

I avsluttende uttalelse 13. juni 1985 ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«Landbruksmyndighetene har i medhold av jordlovens § 55 nedlagt forbud mot at matrikkelenheten bnr. 23 skilles fra enheten bnr. 1. Så vidt jeg kan se er vedtak truffet uten at det foreligger noen søknad fra hjemmelshaver(e). Den direkte foranledning til at delingsspørsmålet ble tatt opp i 1982, var arveoppgjøret etter A, eieren av boligparsellen (bnr. 23). Det synes på det rene at overføringen av parsellen til arvingene i seg selv ikke var noen disposisjon som krevde samtykke etter § 55. Myndighetene har i stedet knyttet sin avgjørelse til den overdragelse av hovedbølet (bnr. 1), som fant sted flere år tidligere - i 1974. Det er derfor lovsituasjonen på dette tidspunkt som må legges til grunn ved vurderingen av om delingssamtykke er nødvendig.

Jordlovens § 55 første ledd første og tredje punktum samt tredje ledd lød dengang:

«Eigedom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk kan ikkje delast utan samtykke frå fylkeslandbruksstyret. --- Fylkeslandbruksstyret kan bare gi samtykke dersom deling er driftsøkonomisk forvarleg eller samfunnsinteresser av større vekt taler for det.

Føresegna i første leden gjeld utan omsyn til om eigedomen har fleire matrikelnummer når eigedomen i dei siste 5 åra har vore drive som ei driftseining.»

Et vilkår for at overdragelsen i 1974 skal rammes av det dagjeldende delingsforbud er således at bnr. 1 og bnr. 23 de siste 5 forutgående år hadde «vore drive som ei driftseining», jfr. § 55 tredje ledd. Med hensyn til

forståelsen av dette uttrykk, finner jeg grunn til å vise til forarbeidene til de endringene som ble vedtatt i jord- og konsepsjonslovgivningen i 1978, jfr. endringslov av 26. mai 1978 nr. 16. Her fremgår at det hersket adskillig usikkerhet omkring forståelsen av den tidligere ordlyden i § 55 tredje ledd. I Innst. O. nr. 40 (1977-78) s. 2-3 argumenterer departementet slik for den endring av bestemmelsen som senere ble vedtatt:

«Endelig vil departementet reise spørsmål om en klargjøring når det gjelder jordlovens § 55, 3. ledd. Svært mange landbrukseiendommer består av mere enn ett matrikelnr. (gnr./bnr.). Det er selysagt like uheldig at en landbrukseiendom (driftsenhet) bestående av flere matrikelnr. deles på en måte som ikke er driftsøkonomisk forsvarlig som når driftsenheten består av ett enkelt matrikelnr. Dette er også uttrykt i jordlovens § 55, 3. ledd slik den lyder i dag. Her er imidlertid delingsforbudet knyttet til forutsetning om at «eigedomen i dei siste 5 åra har vore drive som ei driftseining». I enkelte tilfelle er det gjort gjeldende at denne bestemmelse må forstås slik at det kreves en *aktiv* samdrift av hvert enkelt bruksnr. Det har således vært hevdet at hvis det ikke i de siste 5 årene er hugget i en særskilt matrikulert skogteig eller et særskilt matrikulert innmarksareal har ligget ubrukt (vanhevdet) eller driften har vært overlatt til noen annen, så kan slike deler av eiendommen selges fritt uten hinder av paragrafens første ledd. Dette er uheldig, og en klargjøring er nødvendig for å hindre at delingsforbudet skal kunne omgås ved ikke-bruk eller korttids (konsepsjonsfri) bortleie av jord eller mer enn 5 års intervaller mellom hver hugst osv.»

Etter det opplyste trakk A seg helt tilbake fra all aktiv gårdsdrift ved årsskiftet 1967/68. Deler av bnr. 1 var da allerede bortforpaktet, og det ble nå også inngått avtale om å forpakte bort resten av jorda. De siste åra fra 1968 til rettsoverføringen skjedde i 1974 ble således ikke noen del av gården drevet i aktiv samdrift fra boligparsellen bnr. 23. Ut fra rettstilstanden i 1974 kan det derfor, etter min oppfatning, reises berettiget tvil om hvorvidt delingsforbudet overhodet kom til anvendelse i dette tilfelle.

Landbruksmyndighetenes befatning med 1974-overdragelsen, synes da også å være preget av denne tvil om hjemmelsgrunnlaget. De ble koblet inn i forbindelse med spørsmålet om arveavgift. Så sent som 3. november 1975 nøyde fylkeslandbrukskontoret seg med å antyde at det var «mogeleg at ein her står ovafor ein delingssituasjon (§ 55 i jordlova)». Først ved brev av 26. februar 1976 til skattefutkontoret tok fylkeslandbruksstyret stilling til hjemmelsspørsmålet, men dette ledet - etter det jeg kan se - ikke til noe direkte initiativ for å få fremmet en delings-

sak. Som nevnt av departementet ble riktignok gjenpart av fylkeslandbrukssjefens brev sendt til høyesterettsadvokat ---. Men jeg synes for min del det må være grunn til å fremheve at dette - en gjenpart av et brev til skattefutkontoret i forbindelse med arveavgiftssaken - var det eneste landbruksmyndighetene gjorde i forhold til partene i denne situasjon.

Hvis myndighetene virkelig mente at det var foretatt en overdragelse som krevde samtykke etter lovens § 55, må reaksjonen etterpå - sett under ett - anses som kritikkverdigg. Bakgrunnen for denne tilbakeholdenhet kan ha vært et ønske om å se hva som kom til å skje med eiendommen ved neste korsvei, ved A's død. Jeg ser en mulig forklaring i dette, men en slik holdning kan ikke forsvares som berettiget.

På den annen side synes det å fremgå at eierne har vært i god tro vedrørende disse spørsmål. Arvingene - herunder eldste, odelsberettigede sønn, B - har vært kjent med at bnr. 23 allerede var utskilt fra gården i 1952, og de har, så vidt jeg kan forstå, gått ut fra at alt var i orden.

Vedtak om å nedlegge delingsforbud ble gjort av fylkeslandbruksstyret og departementet i 1983, dvs. ni år etter den angivelige deling. Tidsforløpet burde etter min mening tilsi en mindre restriktiv holdning fra myndighetenes side. Det samme gjelder de øvrige momenter jeg har trukket frem foran: tvilen om hjemmelsgrunnlaget, myndighetenes egen passivitet og eiernes gode tro. Til dette kommer at jeg har vanskelig for å se at de jordlovhensyn som er påberopt til støtte for avgjørelsen, kan anses spesielt tungtveiende.

Det er en liten parsell det er snakk om - ca. 1 dekar hageareal. Selv om parsellen ligger bare 25 meter fra tunet, er den så vidt skjønnes adskilt fra gårdshusene av en liten kolle. Boligparsellen grenser også mot en annen fraskilt, bebygd tomt, samt direkte til veg, hvorfra den har egen adkomst. Ifølge klagerne er parsellen utlagt til boligformål i generalplansammenheng.

Det driftsøkonomisk uforsvarlige ligger etter departementets oppfatning i selve det å frarøve bruket den viktige ressurs å ha to våningshus. Det gamle gårdshuset er visstnok nå i så pass dårlig forfatning at det ikke er beboelig. Hvordan standarden var i 1974, er noe uklart, jfr. departementets klageavgjørelse. Klagerne har imidlertid pekt på den mulighet at huset kan moderniseres, eventuelt at det kan bygges nytt på tomten, i forbindelse med et senere generasjonsskifte. -Siden 1978 har bruket vært drevet (nå av en-

ken etter B) fra en annen utskilt parsell, bnr. 40. Betydningen av dette har, så vidt jeg kan se, ikke vært drøftet særskilt i sakens anledning.

Alle forhold tatt i betraktning har jeg blitt stående ved at myndighetenes avgjørelse må karakteriseres som *klart urimelig*, jfr. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8). Jeg må be om at saken tas opp til ny behandling.»

Landbruksdepartementet vedtok etter dette å omgjøre tidligere vedtak, slik at det ble gitt samtykke til å dele boligparsellen (bnr. 23) fra hovedbølet (bnr. 1).

64.

Bruk av statens forkjøpsrett i konkurranse-situasjon mellom jordsøkende naboer (Sak 1080/84)

To gårdbrukere (A og B) var begge interessert i å overta en skogteig i området som tilleggsjord. Da B oppnådde frivillig avtale med teigeieren, gjorde A bruk av en privat forkjøpsklausul. Overføringen til A krevet konsesjon og i den forbindelse ble statens forkjøpsrett gjort gjeldende for å tilgodese første kjøper B, jfr. konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 2. Myndighetene mente at begge interessenter ville oppnå en viss rasjonaliseringsgevinst, men la avgjørende vekt på bosettingshensynet (arbeid og bolig utenfor kommunen). - Ombudsmannen fant at dette hensyn måtte anses saklig forankret i formålsbestemmelsene i konsesjonslovens § 1 og § 1 i jordloven av 18. mars 1955. Sakens forhistorie (bruk av privat forkjøpsklausul) gjorde at man ikke kunne være bundet av de vanlige krav til interesseovervekt for å gjøre statens forkjøpsrett gjeldende.

Eiendommen X er en skogteig på ca. 75 dekar. B inngikk i 1980 kjøpekontrakt med tidligere eier av X, og eiendommen ble tilskjøttet ham i 1981. B eide fra før en eiendom som består av ca. 18 dekar jord og ca. 23 dekar skog og ligger i nærheten av X.

A er eier av 2 eiendommer som også ligger i nærheten av X. Disse er på til sammen ca. 13 dekar dyrka jord og ca. 56 dekar skog. A hadde leiet X i henhold til leiekontrakt fra 1975, og etter denne kontrakt hadde A forkjøpsrett til X. A gikk til rettssak mot B, og B ble i 1983 dømt til å utstede skjøte til A.

Etter at skjøte var utstedt, søkte A konsesjon for ervervet. I søknaden opplyste han at han ville drive X sammen med sine 2 andre eiendommer, men at han ikke kunne forplikte seg til å bo på eiendommen. Han frem-

holdt at driftsenheten var for liten som selvstendig næringsgrunnlag og at han ville være avhengig av å fortsette i sin stilling i byen noen mil unna. Det var da naturlig for ham å være bosatt i byen, men han ville likevel «benytte all ledig tid på eiendommene og for store deler av året bo på stedet».

Under konsesjonsbehandlingen meldte B seg som interessert i tilleggsskog. - Landbruksnemnda anbefalte å nytte statens forkjøpsrett, med sikte på videresalg til B. Nemnda bemerket at den la stor vekt på å styrke bosettingen i bygda, for «å opprettholde en grendefunksjon», hvilket tilsa at «bebodde småbruk bør styrkes før ubebodde». - Kommunestyret sluttet seg til landbruksnemndas innstilling.

Fylkeslandbrukssjefen frarådte bruk av statens forkjøpsrett, mens fylkesskogsjefen kom til motsatt konklusjon. Fylkeslandbruksstyret sluttet seg til sistnevnte og vedtok å gjøre statens forkjøpsrett gjeldende med følgende begrunnelse:

«Eiendommen trengs og skal nyttes i rasjonaliseringsøyemed som tillegg til B's eiendom.

Etter fylkeslandbruksstyrets vurdering vil fordelene ved å legge dette skogstykket inn til B's eiendom, være overveiende i forhold til at det blir lagt inn til A's eiendom.

Fylkeslandbruksstyret legger bl.a. betydelig vekt på at en av hensyn til bosettingen i kommunen bør styrke de bruk hvor eieren bor på bruket.»

A påklaget vedtaket ved brev til Landbruksdepartementet. I brevet ble bl.a. opplyst at A nå ved avgjørelse fra Sentralkontoret for folkeregistrering var registrert som bosatt i landkommunen. Sentralkontoret la her til grunn at A oppholder seg i denne kommune «sju måneder eller mer» og at det kun er i vintermånedene at A og ektefellen bor i byen.

Landbruksdepartementet forkastet klagen og motiverte dette slik:

«Konsesjonssøker har ervervet X som tilleggsareal til sine to tidligere eiendommer. Både X og de to andre er små eiendommer av relativt liten landbruksmessig betydning.

Til tross for at ervervet ikke har betydd noen vesentlig styrkelse av søkers eiendom, antar departementet det må legges til grunn at en sammenslåing av eiendommene innebærer en viss rasjonalisering.

Når det gjelder spørsmålet om bruk av forkjøpsrett til fordel for B, skal det bemerkes at også hans eiendom har svakt arealgrunnlag og således har behov for utvidelse.

Ved vurderingen av spørsmålet om bruk av forkjøpsrett finner departementet etter det foreliggende å måtte legge avgjørende vekt på at eiendommen ligger i et område av kommunen hvor det, bl.a. av hensyn til

landbruksmiljøet, er viktig å styrke bosettingen. Klageren har sitt hovedyrke i byen og har hittil ikke vært bosatt i landkommunen.

Etter det opplyste vil han nå flytte til eiendommen, men har til hensikt bare å bli boende på eiendommen deler av året. Jordsøker bor fast på sin eiendom og tar tilfeldig arbeid utenom bruket for å oppnå en rimelig inntekt. Departementet antar hensynet til bosettingen blir best ivaretatt - samtidig som også forholdene for landbruket i grenda legges best til rette - ved at B får styrket næringsgrunnlaget på sin eiendom. En har på denne bakgrunn kommet til at forkjøpsrett i dette tilfelle bør nyttes.

Det er ved vurderingen også lagt vekt på de lokale organers enstemmige tilrådinger/vedtak.»

A's advokat klaget 21. september 1984 til ombudsmannen og anførte bl.a.:

«Landbruksdepartementet har avgjort saken ut fra bosetting. Det er ikke riktig når Departementet uttaler at A nå vil flytte til eiendommen. A er bosatt på eiendommen. Det er ingen vesentlig gradsforskjell mellom B's bosetting og A's bosetting, og denne gradsforskjell kan ihvertfall ikke tillegges slik avgjørende vekt etter den aktuelle lov-hjemmel - slik som foretatt av Landbruksdepartementet.

Jeg forela saken for Landbruksdepartementet, og stilte bl.a. spørsmål om det var grunn til å legge så sterk vekt på bosettingsforholdet når konsesjonssøkeren har behov for tilleggsareal og formålet med statens forkjøpsrett i første rekke er å fremme jordbruksrasjonalisering.

Departementet viste i sitt svarbrev til formålsbestemmelsene i konsesjonsloven og jordloven og fortsatte:

«Det følger av formålsbestemmelsene at en, foruten den egentlige bruksrasjonalisering, også kan ta andre hensyn ved vurderingen av bruk av forkjøpsrett, jfr. at en skal prøve «å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlig for samfunnet,...» Departementet mener at en herunder også kan legge vekt på bosettingen bl.a. av hensyn til landbruksmiljøet i et distrikt. Det vises til de store konsekvenser fraflytting i et område kan få for landbruksdriften. En viser i denne forbindelse også til Ot.prp. nr. 47 (1963-64) side 3, første spalte, nest siste avsnitt. Det skal i denne forbindelse også pekes på at kravet om bo- og driveplikt står sentralt i landbrukspolitikken, jfr. bl.a. konsesjonslovens § 6 nr. 1 og 8 nr. 2. Departementet har etter de foreliggende opplysninger lagt til grunn at eiendommen ligger i et område av kommunen som har bosettingsmessige problemer. En finner det ikke urimelig at en i denne forbindelse har lagt vekt på at søker bare bor på sin eiendom deler av året. Hans bosetting ville for øvrig ikke vært tilstrekkelig for oppfyllelse av boplik-

ten etter konsesjonsloven. Det bemerkes at det i denne forbindelse ikke er avgjørende hvor søkeren er registrert bosatt. Etter den praksis som følges må det påregnes at konsesjonssøknaden ville blitt avslått. Det skal også pekes på at jordsøker, som tar tilfeldige jobber utenom sitt bruk, må sies å ha større behov for tileggsarealer for å skape seg et levebrød enn konsesjonssøker har.»

A's advokat kom med følgende tilleggs-kommentar:

«På vegne av A fastholdes det at det her ikke er tilstrekkelig rettslig grunnlag ut fra bosettingsformål for å oppnå et *effektivt vern* om landbrukets produksjonsarealer til å benytte Statens forkjøpsrett.»

I avsluttende uttalelse 17. mars 1985 uttalte jeg:

«Statens forkjøpsrett er et virkemiddel som kan nyttes for å nå de mål konsesjonsloven skal fremme, jfr. lovens §§ 1 og 2. Når siktemålet er å tilgodese landbruksnæringen, må man også kunne se hen til formålsbestemmelsen i § 1 i jordloven av 18. mars 1955. Hvorvidt forkjøpsretten skal benyttes i den enkelte sak, må bero på en skjønnsmessig vurdering av de fordeler som kan oppnås (innenfor lovens formålsangivelse). Det vil også ha betydning hvordan et forkjøpsvedtak - som er et tvangsinngrep - vil bryte inn i kontraktsforholdet mellom selger og kjøper. Betydningen av dette moment vil likevel variere etter omstendighetene i den enkelte sak.

De fleste konsesjonssaker utløses av en frivillig avtale. Spørsmålsstillingen for myndighetene vil da gjerne være om de skal gjøre bruk av forkjøpsretten for å tilgodese en jordsøkende nabo til fortrengsel for en annen som har oppnådd kjøp ad frivillig vei. Jeg har med sikte på slike tilfelle gitt uttrykk for at inngrep ikke bør skje med mindre det foreligger en klar interesseovervekt.

Situasjonen her er noe annerledes, idet konsesjonssaken er utløst av et privat forkjøp, jfr. dommen av 28. januar 1983. På sett og vis kan begge interessenter påberope seg frivillig avtale: A leieavtalen med forkjøpsklausul fra 1975 og B kjøpsavtalen fra 1980. Etter min mening kunne myndighetene i denne situasjon ikke være bundet av samme krav til interesseovervekt som i normalsituasjonen.

Det er så vidt jeg forstår uomtvistet at begge interessenters bruk kan oppnå en viss rasjonalisering gjennom sammenslåing med X. Myndighetene har så vidt skjønnes ikke tatt definitivt stilling til hvilken løsning som - objektivt sett - ville gi størst gevinst. Det

avgjørende for myndighetene har vært bosettingshensynet. Departementet har fremholdt at eiendommen ligger i et område som har bosettingsmessige problemer, og at det generelt kan ha stor betydning for landbruksdriften og landbruksmiljøet at bosettingen er fast. Etter min mening må det være plass for et slikt synspunkt ved avgjørelse av forkjøps sak, jfr. formålsbestemmelsene i konsesjonslovens § 1 og jordlovens § 1.

B bor fast på sin eiendom. Det er fra klagers side påpekt at også han er registrert som bosatt i denne kommune, jfr. avgjørelsen fra Sentralkontoret for folkeregistrering. Denne formelle betraktning må ikke være umiddelbart avgjørende. Som departementet mener jeg at bospørsmålet her må ses i lys av konsesjonsloven og praksis etter denne, jfr. særlig regelen om boplikt i § 6 nr. 1. Ut fra de opplysninger som forelå om A's botilknytning til de to kommuner, finner jeg å måtte godta departementets standpunkt om at B tross alt har en mer solid bomessig forankring i området enn A.

Etter det som foreligger, antar jeg - under en viss tvil - at departementets forkjøpsvedtak må være holdbart. - Klagen kan etter dette ikke føre frem.»

65.

Søknad om festetomt på statsgrunn i Finnmark - dårlig fremdrift og andre mangler ved jordsalgsmyndighetenes saksbehandling (Sak 1024/84 og 19E/85)

Klage over sen behandling av søknader om feste av hyttetomt på statens grunn ledet til kritikk, jfr. saksbehandlingsreglerne i jordsalgforskriftene av 15. juli 1966, gitt i medhold av lov av 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark. Selv om slike saker involverer ulike motstridende interesser og forskriftene legger opp til en nok så omstendelig behandlingsprosedyre, må jordsalgsmyndighetene ha ansvar for aktiv styring av saksutviklingen. Ombudsmanen pekte på myndighetenes adgang til å sette frister for de instanser som skal uttale seg. - Saken reiste også spørsmål om hvorvidt myndighetenes adgang til å fortsette behandlingen av en sak, der det allerede er fattet begunstigende vedtak, er begrenset av de vanlige forvaltningsrettslige regler om klage og omgjøring. - Forholdet mellom jordsalgforskriftene og forvaltningsloven tatt opp på generelt grunnlag med Landbruksdepartementet og Justisdepartementets lovavdeling.

A og B, begge bosatt i Finnmark, klaget i september 1984 til ombudsmannen. De hadde fremmet søknad til jordsalgsmyndighetene om å få feste hyttetomt på statens grunn henholdsvis i 1978 og 1980, men søknadene var ennå ikke avgjort. Klagerne var misfornøyd med fremdriften i sakene, og mente at jordsalgsmyndighetene viste mangelfull evne til styring av saksbehandlingen:

«Våre søknader er ikke de eneste som har fått en god del år på seg før de blir avgjort. Det gjelder i særlig grad søknader der reindriften har en negativ uttalelse, mens de øvrige høringsinstanser har positive uttalelser vurdert på et samfunnsmessig grunnlag. Det virker da som jordsalgsmyndighetene ikke har evne eller vilje til å fatte vedtak til fordel for de fastboende. Søknadene blir svevende att og fram til ny behandling, og fastholder jordsalgsstyret sitt positive vedtak blir søknaden sendt att og fram mellom Direktoratet og jordsalgskontoret. ---»

Regler for behandlingen av slike saker er gitt i jordsalgforskriftene av 1966. Etter forskriftenes §§ 10-11 skal forvaltningen av statsgrunnen utøves lokalt av jordsalgskontoret i Finnmark under ledelse av et styre og en jordsalgssjef. Kontoret hører administrativt inn under Direktoratet for statens skoger.

Søknader om kjøp eller feste av grunn skal etter § 15 sendes jordsalgskontoret til avgjørelse. Forskriftenes §§ 15-16 gir detaljerte regler om når slike saker skal forelegges til uttalelse for andre instanser, herunder bygningsråd, landbruksmyndigheter, distriktsorganer tilknyttet reindriftsnæringen, fiskeinteressene, vegvesenet, friluftsnemndene og naturvernmyndighetene.

Det som hadde skjedd i A's sak var i hovedtrekk følgende:

A søkte 15. november 1978 om feste av tomt til hytte til bruk under jakt og fiske og til fritidsformål. Den 30. november ble søknaden sendt reindriftsagronomen (tidligere lappfogden), diverse kommunale organer og fylkeslandbruksstyret til uttalelse. Reindistrikt X behandlet søknaden 9. april 1979 og gikk sterkt imot søknaden på grunn av de store reindriftsinteressene i området. Reindriftsagronomen fant 7. mai 1979, under henvisning til distriktets uttalelse, ikke å kunne anbefale søknaden.

Jordstyret og fylkeslandbruksstyret fant for sin del å kunne anbefale søknaden. Det samme gjorde bygningsrådet i møte 18. oktober 1979. Jordsalgsstyret innvilget søknaden i møte 5. juni 1980, og ga i den forbindelse dispensasjon fra jordsalgsbestemmelsernes dagjeldende hovedregel om konsentra-

sjon av hyttetomter i godkjente hytteområder.

A og reindriftsagronomen ble orientert om vedtaket 13. juni 1980. Reindriftsagronomen ble samtidig bedt om å gjøre vedtaket kjent for reindistriktet. Jordsalgskontoret purret på reindriftsagronomen 5. november 1980, og reindistrikt Y fattet i møte 20. desember vedtak om å avslå søknaden og begrunnet dette med at hyttetomten ligger midt i reinbeiteområde som også kan benyttes som kalvingsland. Distrikt nr. Y ga samtidig uttrykk for at det var mot spredt hyttebygging.

Reindriftsagronomen sluttet seg til dette og anførte at spredt hyttebygging i kjerneområder for rein kan være til skade og ulempe for reindriftsnæringen. Han pekte også på at området benyttes som kalvingsland, og at forstyrrelser kan føre til særlig store tap for reieneierne. Den ikke ubetydelige forsinkelse i ekspederingen skyldtes etter reindriftsagronomens forklaring uklarhet m.h.t. grensene mellom distriktene og dermed oversendelse til feil distrikt, nemlig distrikt X. - Også distrikt X behandlet imidlertid saken i møte 9. januar 1981 og gikk imot søknaden. Vedtaket var begrunnet med at omsøkte hyttetomt lå midt i trekkeleia for rein, området er meget viktig beite-land for rein, og at spredt hyttebygging i reiens kjerneområder er til skade og ulempe for reindriftsnæringen.

Jordsalgskontoret mente at reindistriktes uttalelse måtte betraktes som en klage. Etter at A hadde fått uttale seg på nytt, tok man derfor saken opp 10. februar 1981, og vedtok å utsette saken og oversende søknaden til kommunen og områdestyret i Vest-Finnmark for ny behandling. Områdestyret gikk 19. februar 1981 imot søknaden og anbefalte utarbeidet en plan i samarbeide med de berørte reindistrikter.

På denne bakgrunn vedtok jordsalgsstyret i møte 7. mai 1981 å pålegge jordsalgskontoret å arbeide videre med saken i samarbeide med kommunen og de berørte parter.

Den 25. august 1981 ble det avholdt et møte mellom representanter for jordsalgskontoret, reindriftsnæringen og tomtesøkere, bl.a. A. Det ble der oppnådd enighet om utmåling av tomter på nærmere vilkår, og distrikt X ble ved brev av 11. september 1981 bedt om å ta bl.a. A's søknad opp til ny behandling.

Distrikt X gikk i møte 15. desember 1981 imot søknaden og begrunnet dette bl.a. ved å hen vise til tidligere vedtak. Den 17. mars 1983 behandlet bygningsrådet saken og uttalte at søknaden i og med behandlingen i

1979 var ferdigbehandlet fra bygningsrådets side.

I møte 14. juni 1983 vedtok jordsalgsstyret å innvilge søknaden i henhold til plassering og festevilkår vedtatt på møtet 25. august 1981, og oversendte klagesaken til behandling i direktoratet.

I B's sak var søknad fremmet i februar 1980. Utviklingen hadde for øvrig fulgt om lag de samme linjer som hos A.

Jeg forela klagen for Direktoratet for statens skoger, som ga uttalelse 19. november 1984. Her het det bl.a.:

«Jordsalgforskriftene gir i §§ 15 og 16 regler for behandlingen av søknader om kjøp, feste eller leie av grunn og rettigheter.

Her er det fastsatt hvilke organer jordsalgskontoret skal innhente uttalelser fra. Blant dem som skal avgi uttalelse, er tillitsmannsutvalget samt områdestyret i saker som berører reindriftsnæringens interesser (inntil forskriftene ble endret 21.05.81: lappefogden eller reindriftsagronomen).

Jordsalgforskriftene pålegger jordsalgskontoret å innhente diverse uttalelser før det treffer avgjørelse. Jordsalgskontoret har i liten utstrekning herredømme over når de nødvendige uttalelser kan foreligge. Når det gjelder reindriftsnæringen, må det tas hensyn til at det kan være vanskelig å få samlet til møte aktive utøvere av reindrift, slik at vedkommende organ (områdestyre eller tillitsmannsutvalg) kan avgi uttalelse.

Når avgjørelse skal treffes i klagesaken, kan det være en rekke opplysninger klageorganet har behov for, og forhold det vil ha klagjort.

Uttalelser fra diverse organer kan derfor være nødvendig å innhente på ny, og det vil ytterligere forsinke en avgjørelse.

Spesielt vil saksbehandlingen være tidkrevende i saker hvor sterkt motstridende interesser gjør seg gjeldende, som tilfellet er m.h.t. hyttebygging i dette området.»

Direktoratet opplyste videre i brev 13. februar 1985 at A hadde fått innvilget sin søknad ved direktoratets vedtak 5. februar 1985. Videre ble det i brev 23. april 1985 gitt nærmere opplysninger om utviklingen i B's sak.

Etter dette avsluttet jeg saken med brev til direktoratet 7. mai 1985:

«Som direktoratet har pekt på legger §§ 15 og 16 i jordsalgforskriftene av 15. juli 1966 opp til en nokså omstendelig behandlingsprosedyre ved avgjørelse av søknader om tomt på den umatrikulerte statsgrunnen i Finnmark. Det er derfor ikke til å komme forbi at saksbehandlingen iblant vil kunne ta noe tid, og særlig da når Jordsalgskontorets avgjørelse blir påklaget.

Klagernes saker skal ha blitt særlig forsinket på grunn av uklarheter med hensyn til

hvilket reindistrikt som skulle uttale seg om hytteplanene, med det resultat at sakene ble feilsendt. Videre er det opplyst å være sterkt motstridende interesser mellom reindriftsnæringen og jordbruksnæringen i det aktuelle område. Dette skal ha gjort en omstendelig saksbehandling ekstra påkrevet i dette tilfelle. Det fremgår også at det en tid ble tatt sikte på å løse denne interessekonflikten gjennom utarbeidelse av en plan for hyttebebyggelsen i området, noe som førte til at tomtesøknadene ble stilt i bero. Tanken om å få utarbeidet en slik plan måtte imidlertid oppgis.

Selv om jeg må være enig i at det har vært en del særegne omstendigheter til stede, kan jeg vanskelig akseptere en behandlingstid på mer enn henholdsvis 6 og 4 år som forsvarlig. Det burde etter mitt syn ha vært mulig å styre saksutviklingen mer aktivt slik at avgjørelse kunne ha vært truffet på et tidligere tidspunkt. Jeg vil i den sammenheng spesielt fremheve adgangen til å sette frister for dem som skal uttale seg i en sak. Dette er ellers en helt ordinær fremgangsmåte, som også er vel forankret i forvaltningsloven. At sakene - som her - preges av motstridende interesser, kan være et forhold som nettopp bør tilsi utstrakt bruk av dette virkemiddel. Det må i det hele være jordsalgsmyndighetenes oppgave å sørge for den nødvendige fremdrift i saksbehandlingen. - Det er mitt generelle inntrykk at man ikke har lykket med dette i de aktuelle saker.

Direktoratet har gitt uttrykk for at avgjørelse av søknader om tildeling av tomt på statens umatrikulerte grunn i Finnmark ikke er vedtak i forvaltningslovens forstand, jfr. lovens § 2 bokstavene a og b, eller - sagt med andre ord - at denne type avgjørelser ikke er offentlig myndighetsutøvelse. Selv om det ikke sies uttrykkelig, forstår jeg direktoratet slik at det av dette skulle følge at lovens regler om fremgangsmåten ved enkeltvedtak ikke får anvendelse i tomtetildelingssaker. Jeg må for min del reservere meg mot en slik lovførståelse, men har ikke funnet det nødvendig å ta endelig stilling til spørsmålet i denne omgang. Både av hensyn til den enkelte søker og til myndighetene selv synes det her å være et behov for klarføring, og jeg har derfor tatt dette spørsmål opp med Landbruksdepartementet på generelt grunnlag, jfr. vedlagte gjenpart av brev av i dag til departementet.

På ett punkt er forholdet til forvaltningsloven avklart i selve jordsalgforskriftene. Ifølge § 16 a kan avgjørelser etter forskriftene påklages, og forvaltningslovens kap. VI skal gjelde tilsvarende. I § 16 a, fjerde og femte ledd heter det:

«Klage over avgjørelse truffet av jordsalgssjefen skal forelegges for styret før saken eventuelt sendes direktoratet, jfr. forvaltningslovens § 33, fjerde ledd.

Et vedtak kan omgjøres av klageinstansen eller av annet overordnet organ uten at det er påklaget dersom vilkårene etter § 13 tredje ledd foreligger. Forvaltningslovens § 35 gjelder tilsvarende.»

I forskriftenes § 13 tredje ledd - som det her er vist til - heter det:

«Avgjørelser truffet av jordsalgssjefen kan omgjøres av styret dersom endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, eller underretning om vedtaket ikke er kommet frem til vedk. og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller vedtaket må anses ugyldig.»

Jeg har ved gjennomgåelsen av klageres saker festet meg spesielt ved de deler av saksbehandlingen som falt *etter* positive vedtak i jordsalgssstyret om å tildele tomt på statens grunn (for A: 5. juni 1980, for B: 14. juni 1983).

Den rettslige situasjon var da at avgjørelsene var underkastet de vanlige forvaltningsrettslige regler om klage og omgjøring. Dette innebærer bl.a. at kompetanse til å endre et vedtak må bygge *enten* på at det er fremmet klage i lovlige former (jfr. lovens §§ 28-32) *eller* at vilkårene for omgjøring uten klage er til stede (lovens § 35). Disse begrensninger i adgangen til endring vil indirekte også sette skranke for myndighetenes adgang til å videreføre saksbehandlingen etter at vedtaket egentlig er blitt endelig. Dette kan underbygges med andre regler i loven, jfr. således § 11 a, som fastsetter at avgjørelser skal treffes uten ugrunnet opphold, og §§ 29-31 om klagefrist og formelle regler for å ta klage under behandling når fristen er oversittet.

Det som skjedde i denne saken er ikke forenlig med disse rettslige prinsipper.

Det fremgår at A fikk sin søknad innvilget av Finnmark jordsalgskontor første gang 5. juni 1980. Han fikk meddelelse om vedtaket i brev av 13. s.m. Først 20. desember 1980 - dvs. mer enn 6 måneder senere - besluttet reinbeitedistrikt Y å påklage avgjørelsen, og klagen ble sendt gjennom reindriftsagronomen 8. januar 1981. Det gikk frem av reindriftsagronomens brev at det hadde vært visse problemer med å finne frem til rette reinbeitedistrikt. Underretning om vedtaket var derfor først sendt reinbeitedistrikt X, så vidt skjønnes uten reaksjon derfra i første omgang. Jordsalgskontoret tok klagen til behandling uten å kommentere spørsmålet om det var klaget i rett tid, jfr. forvaltningslo-

vens §§ 29 og 30, og det ble følgelig heller ikke drøftet om vilkårene var til stede for å gi oppreisning for fristoversittelse, jfr. lovens § 31. - Jeg må konstatere at jordsalgskontorets behandling på dette punkt ikke var i samsvar med forvaltningslovens regler.

Så vidt skjønnes er det i ettertid slått fast at tomten A har søkt om ligger i distrikt X, ikke i distrikt Y. Følgelig kan det kanskje reises spørsmål om klagen her var fremsatt av noen som hadde «rettslig klageinteresse i saken», jfr. forvaltningslovens § 28. Jeg finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette.

B fikk innvilget sin søknad om tomt ved jordsalgskontorets vedtak 14. juni 1983. Underretning om vedtaket ble sendt både til B og til distrikt Y, som også fikk opplysning om klagerett. - Om den videre administrative behandlingen av saken heter det i direktoratets brev til ombudsmannen:

«Det er ikke fremsatt noen formell klage i saken. Imidlertid har jordsalgskontoret valgt å se hele utbyggingen av hyttefeltet i --- og klagen under ett, og festekontrakt er derfor ikke utstedt til B.»

Selv om direktoratet mente å se et praktisk behov for å vurdere de to sakene - og også andre tilsvarende søknader - i sammenheng, har jeg vanskelig for å se at man hadde noe rettslig grunnlag for å utsette gjennomføringen av vedtaket på den måten som her ble gjort. - Jeg vil her skyte inn at jeg er kjent med at det høsten 1984 ble fremmet en klage fra reindriftshold også i B's sak, men at denne nå er avvist under henvisning til ettårsfristen i forvaltningslovens § 31 siste ledd.»

I brev 15. mai 1985 opplyste direktoratet at B hadde fått innvilget sin søknad 10. mai 1985.

Samtidig som jeg avsluttet klagesaken, fant jeg grunn til å gi Landbruksdepartementet en generell orientering om forholdene:

«Som det vil fremgå av dagens brev til direktoratet, må jeg konkludere med at behandlingen av sakene har tatt uforsvarlig lang tid. Uten hensyn til de ulike kryssende interesser som her gjør seg gjeldende, må det etter min mening la seg gjøre å styre saksbehandlingen mer aktivt slik at sakene ikke blir så gamle som her. Jeg har i den sammenheng pekt spesielt på muligheten av å sette frister overfor dem som skal uttale seg i sakens anledning.

Direktoratet har ellers gitt uttrykk for at

en avgjørelse av søknad om tomt på den umatrikulerte statsgrunnen i Finnmark ikke er myndighetsutøvelse og følgelig heller ikke et vedtak i forvaltningslovens forstand, jfr. § 2 bokstav a) og b). Så vidt skjønnes bygger direktoratet dette synet på en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 23. februar 1970.

Som det fremgår har jeg foreløpig reservert meg mot denne lovforståelse. På bakgrunn av den utvikling som har skjedd når det gjelder forvaltningslovens anvendelsesområde, ser jeg ikke bort fra at også Lovavdelingen kan ha endret oppfatning. Det vil for øvrig ligge nær å gi loven *analogisk* anvendelse på slike avgjørelser. Under enhver omstendighet må dette spørsmål anses så vidt viltsomt at det både av hensyn til den enkelte og til myndighetene selv, er et behov for en regelavklaring, eventuelt i form av bestemmelser gitt i medhold av forvaltningslovens § 5.»

Landbruksdepartementet forela spørsmålet for Justisdepartementets lovavdeling, som ga uttalelse 23. oktober 1985. Lovavdelingen konkluderte med at forvaltningspraksis *også etter 1970* har bygget på at salg fra statsalmenning og fra såkalt umatrikulert grunn i Finnmark, ikke er utøvelse av offentlig myndighet: «Det har derfor etter vår mening ikke skjedd noen utvikling som kan tilsi en endring av vårt tidligere standpunkt.»

Landbruksdepartementet meddelte etter dette at forholdet ikke foranlediget ytterligere utspill derfra - et standpunkt jeg bare kunne ta til etterretning.

66.

**Bygging nær nabogrense - dispensasjons-
spørsmål
(Sak 841/84)**

Etter å ha revet gammel verkstedbygning, fikk grunneier byggetillatelse for gjenoppføring på samme grunnmur. Avstandsregelen i bygningslovens § 70 nr. 2, om 4 meters avstand til nabogrense, ble fraveket gjennom dispensasjon etter § 7. Naboer protesterte forgjeves, og fikk heller ikke medhold hos ombudsmannen. - Uttalt at det i et tilfelle som dette ikke kan være nødvendig med særskilt dispensasjonssøknad i tillegg til byggesøknaden.

Naboen (A) klaget til ombudsmannen i juli 1984. Etter å ha innhentet saksdokumentene og supplerende uttalelser fra fylkesmannen, ga jeg i avsluttende brev 31. januar 1985 til A uttrykk for følgende syn på saken:

«Bygningsloven av 18. juni 1965 fastslår i § 70 nr. 2:

«Hvis ikke annet er bestemt i reguleringsplan, skal bygning ha en avstand fra nabogrense som minst svarer til bygningens halve høyde og ikke under 4 m.

Bygningsrådet kan godkjenne at bygning plasseres nærmere nabogrense enn nevnt i første ledd eller i nabogrense

- a) når eier (fester) av naboeiendommen har gitt skriftlig samtykke eller
- b) ved oppføring av garasje, uthus o.l. med grunnflate inntil 50 m².»

I tillegg til de to alternativ for fravikelse av 4-metersregelen som her er nevnt, kommer en tredje: å gi dispensasjon etter den generelle bestemmelse i lovens § 7. Det er denne bestemmelse fylkesmannen har bygget på.

Paragraf 7 første ledd lyder:

«Når særlige grunner foreligger, kan bygningsrådet, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift eller fra reguleringsplan. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.»

I de tilfelle der 4-metersregelen fravikes gjennom dispensasjon, er det ikke krav om samtykke fra naboer.

Etter § 7 kan dispensasjon gis «etter søknad». Dette betyr ikke at det ubetinget er nødvendig med særskilt søknad om dispensasjonsspørsmålet. I forarbeidene til siste endring av § 7 finner man følgende uttalelse om dette: (NOU 1982:13, Forenklinger av bygningsloven, s. 17):

«Kravet til søknad om dispensasjon bør likevel opprettholdes. Men det må forstås slik at bygningsmyndighetene, i de tilfelle det samtidig søkes om byggetillatelse, vurderer hvorvidt det også skal kreves særskilt skriftlig søknad om dispensasjon.»

I et tilfelle som dette kunne det ikke være nødvendig å stille krav om særskilt dispensasjonssøknad da spørsmålet om avvik fra avstandsgrensen fulgte av selve byggesøknaden.

Et vilkår for dispensasjon etter § 7 er at det foreligger «særlige grunner». Om innholdet av dette uttrykket heter det samme sted (NOU 1982:13, s. 16):

«Uttrykket «særlige grunner» må ses i forhold til de offentlige hensyn som skal ivaretas gjennom bygningslovgivningen. Naboemessige hensyn kan også komme inn ved bygningsmyndighetenes behandling. I den enkelte dispensasjonssak må det ut fra intensjonene i vedkommende bestemmelse foretas en konkret og reell vurdering av de fak-

tiske forhold i saken. Foreligger en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon vil lovens krav være oppfylt.»

I det foreliggende tilfelle er det opplyst at bygget ikke kommer nærmere nabogrensen enn det tidligere bygget. Også tilbygget - som gjør bygget ca. 1,40 m lengre langs grenselinjen - holder samme avstand til grensen som bygget for øvrig. Det er videre opplyst at tilbygg også tidligere har vært aktuelt og at tillatelse til slik utvidelse bl.a. ble gitt i 1979. Jeg har ellers merket meg at bygningsmyndighetene har lagt til grunn at bygget ikke vil bli «vesensforskjellig fra det tidligere bygg», og så vidt skjønnes medfører gjenoppbyggingen og utvidelsen ikke noen økt ulempe i forhold til tidligere. På denne bakgrunn kan jeg ikke se grunnlag for å innvende noe mot at kravet til «særlige grunner» ble ansett oppfylt.

Hvorvidt dispensasjon skulle gis, måtte i siste omgang bero på en skjønnsmessig vurdering, jfr. uttrykket «kan» i lovens § 7. Overfor skjønnsmessige avgjørelser er ombudsmannens kompetanse begrenset. Ombudsmannen kan bare kritisere en slik avgjørelse dersom den finnes «klart urimelig», jfr. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962. Jeg finner ikke grunnlag for å ta i bruk en så sterk karakteristikk om avgjørelsen i denne sak.»

67.

Flytebrygge - vilkår om opparbeidelse av parkeringsplasser
(Sak 539/85)

Bygningsmyndighetene stilte vilkår om opparbeidelse av parkeringsplasser ved utlegging av flytebrygge. - Antatt at brygga var en meldepliktig konstruksjon etter bygningsloven av 18. juni 1965 § 84 nr. 1, og at vilkåret om parkeringsplasser hadde nødvendig hjemmel i loven, jfr. § 69 nr. 1.

A fikk tillatelse fra havnemyndighetene til å legge ut en flytebrygge med lengde 18 m og bredde 2 m + uttriggere på hver side. Forankring skulle skje i betongplattning på land, og bryggen skulle etter planen gi plass til 10 båter. - A sendte deretter melding til bygningsrådet i henhold til bygningsloven av 18. juni 1965 § 84.

I samsvar med innstilling fra bygningsseksjonen vedtok bygningsrådet 12. desember 1984 å stille vilkår om bl.a. opparbeidelse av parkeringsplasser. Det ble gitt slik begrunnelse:

«Bygningsrådet har for denne type tiltak vurdert behovet for f.eks. parkeringsplasser, jfr. § 80.2 og har stilt krav om dette der det synes nødvendig. Selv med kort avstand mellom bryggen og de nå aktuelle leietakeres bolig, synes behovet for atkomst med bil og hensetting av disse å være tilstede. Som alternativ til parkering på den aktuelle parsell bør bygningsrådet kunne akseptere parkering på annen varig sikret grunn i rimelig nærhet, f.eks. på areal foreslått regulert til parkering for de øvrige deler av X båthavn. Vi finner det vanskelig å frafalle kravet til biloppstillingsplasser, som bør beregnes til min 0,5 plasser pr. faste båtplasser på eiendommen.»

A påklaget vedtaket til fylkesmannen som 22. februar 1985 opprettholdt bygningsrådets krav om parkeringsplasser:

«Klagen gjelder bygningsrådets vilkår om opparbeidelse av parkeringsplasser i tilknytning til båtplassene. Spørsmålet er i første rekke om bygningslovens krav i § 69 om ordnet parkering for grunn som skal bygges, også kan gjøres gjeldende for § 84 - anlegg.

Hvilke av lovens bestemmelser som gjelder for § 84 - anlegg, er noe uklart. I bygningslovens forarbeider (innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven s. 166) er det forutsatt at også andre av utkastets bestemmelser enn de som er nevnt i § 84, eller som gjelder direkte (f.eks. etter §§ 31, 33, 89 m.fl.), kan tenkes anvendt etter en utvidende eller analogisk fortolkning når det klart fremgår av formålet med vedkommende bestemmelser at de må ha en slik rekkevidde.

Fylkesmannen er ut fra denne uttalelse tilbøyelig til å hevde at krav til parkering bør kunne gjøres gjeldende for § 84 anlegg som vil medføre kjøring til og fra anlegget. Denne oppfatning er også i samsvar med det Kommunaldepartementet har gitt uttrykk for i brev til --- kommune i august 1981.

Et bryggearrangement m/båtplasser som det anmeldte medfører erfaringsmessig biltrafikk til og fra anlegget med behov for ordnede parkeringsforhold. Fylkesmannen antar etter dette at bygningsrådet har lovhjemmel for sitt vilkår nr. 3 i vedtaket av 12.12.84.

Fylkesmannen finner ikke grunnlag for å sette tilside det skjønn bygningsrådet enstemmig har utøvd ved vurderingen av parkeringsspørsmålet. ---»

A brakte så saken inn for ombudsmannen, idet han fremholdt at bygningsmyndighetene ikke hadde hjemmel for å kreve parkeringsplasser ved anlegg som omhandles i bygningslovens § 84.

I avsluttende brev 11. juli 1985 til A viste jeg innledningsvis til at området var uregulert og at kommunen etter det opplyste ikke hadde vedtekt i tilknytning til bygningslovens § 84. Videre pekte jeg på at det var uomtvistet at flytebygger falt inn under reglene i bygningslovens § 84 nr. 1 om varige konstruksjoner og anlegg. - Bestemmelsen lyder:

«For kaianlegg, moloer, dokker, bruer, transformatorer, tank- og beholderanlegg, underjordiske anlegg, haller og bedrifter i fjell, tribuner, idrettsanlegg, andre varige konstruksjoner og anlegg og masseuttak ut over husbehov som ikke går inn under § 93, må melding sendes bygningsrådet før graving, fylling, oppføring eller riving settes i gang. Reglene i § 94 nr. 3 gjelder tilsvarende.

Det som er bestemt om bebyggelse og bygninger i §§ 68, 74 nr. 2, 79 og 80 nr. 2, gjelder tilsvarende for konstruksjoner og anlegg som nevnt. De må ikke føres opp nærmere nabogrense enn 4 m. Bygningsrådet kan fastsette en annen avstand.»

Jeg fortsatte:

«Bygningsrådet har ment å finne hjemmel for vilkår om parkering i lovens § 80 nr. 2, jfr. henvisningen til denne i § 84 nr. 1 annet ledd ovenfor. Og i bygningssjefens innstilling til møtet 12. desember 1984 er det opplyst at bygningsrådet «for denne type tiltak (har) vurdert behovet for f.eks. parkeringsplasser, jfr. § 80.2 og har stilt krav om dette der det synes nødvendig». Bestemmelsen i § 80 nr. 2 gjelder «bygninger som ved sin art eller den virksomhet de er beregnet for, eller den trafikk de fører med seg, antas å medføre fare eller ulempe for dem som oppholder seg i bygningen eller for andre». For ordens skyld finner jeg grunn til å uttale at denne bestemmelse åpenbart ikke kan gis anvendelse på en slik flytebrygge som denne saken gjelder.

Jeg går ellers ikke nærmere inn på dette spørsmål da fylkesmannen ved sin klageavgjørelse har bygget på en annen lovanvendelse og forankret vilkåret om parkeringsplasser i § 69 nr. 1. Denne bestemmelse gir regler om sikring av areal for bl.a. parkering av biler. Nå inneholder ikke § 84 nr. 1 annet ledd noen uttrykkelig henvisning til § 69 nr. 1, og det følger ikke direkte av ordlyden i § 69 nr. 1 at bestemmelsen får anvendelse for anlegg omhandlet i § 84. Som nevnt i fylkesmannens klageavgjørelse, forutsetter imidlertid lovmotivene til § 84 at også andre bestemmelser i bygningsloven enn de som uttrykkelig er nevnt i § 84 nr. 1 - eller som er gitt direkte anvendelse på slike anlegg - kan tenkes anvendt ut fra en formålsbetraktning. Det samme har Kommunal- og arbeidsdepartementet lagt til grunn, slik fylkesmannen nevner.

Spørsmålet om i hvilken utstrekning enkeltbestemmelser i bygningsloven skal få anvendelse på § 84-tiltak har senere vært vurdert av Byggesaksutvalget, jfr. NOU 1982:13 s. 32-33 og NOU 1985:13 s. 38-40. I den siste innstilling er det foreslått et nytt siste punktum nr. 1 med følgende ordlyd:

«Bestemmelsene i §§ 65, 66 og 69 gjelder i den utstrekning bygningsrådet finner det nødvendig.»

Forslaget betegner etter min mening ikke noen reell nydannelse, men må oppfattes som en videreføring - og presisering - av uttalelsen i lovforarbeidene og senere praksis.

Det springende spørsmål i saken blir derfor om formålet med bestemmelsen i § 69 nr. 1 angående parkeringsplasser ved bygninger tilsier at den også får anvendelse på et flytebryggeanlegg som dette med 10 båt-plasser, som forutsetningsvis skal leies ut til andre.

Etter mitt syn er det et velbegrunnet behov for å kunne stille krav om parkeringsplass i dette tilfelle. Jeg viser for så vidt til fylkesmannens uttalelse om at slike tiltak erfaringsmessig medfører biltrafikk til og fra anlegget. Uten ordnede parkeringsforhold er det da en nærliggende fare for at det vil kunne oppstå problemer både for brukerne og for andre veifarende.

Jeg konkluderte etter dette med at kravet om parkeringsplasser hadde nødvendig hjemmel, og at klagen over fylkesmannens vedtak følgelig ikke kunne føre frem.

68.

Bygge- og delingssaker i et byområde - kommunens praksis lite forenlig med god forvaltningsskikk (Sak 60/84)

For et større byområde var det i medhold av den tidligere bygningslov fra 1924 gitt bygningsvedtekter, som bl.a. hadde bestemmelser om maksimal utnyttingsgrad og om nedre arealgrense for boligtomter. Det hadde etablert seg en praksis som gikk ut på at det for størstedelen av vedtektsområdet rutinemessig ble gitt dispensasjon, mens vedtektene ble håndhevet konsekvent med dispensasjonsnektelser i et bestemt strøk, ut fra hensynet til belastningen på en gjennomfartsvei. - Ombudsmannen uttalte at regelsituasjonen i området var særdeles haltende og uoversiktlig og at praksis var lite forenlig med god forvaltningsskikk. Det ble også stilt spørsmålstejn ved gyldigheten av vedtaket i den konkrete sak, som gjaldt søknad om deling. Uttalelse om forholdet til reglene i bygningsloven av 18. juni 1965 § 31 nr. 3, § 33 og § 66 nr. 1.

A eide en villaeiendom i Voksenliaområdet i Oslo. Han klaget i januar 1984 til ombudsmannen over at bygningsmyndighete-

ne (byggningsrådet og fylkesmannen) hadde avslått hans søknad om å få dele eiendommen. Som hjemmel for avslaget var vist til de såkalte Holmenkollvedtektene, der det for Voksenliaområdet er fastsatt en maksimal utnyttingsgrad på 0,06, samt en nedre arealgrense for boligtomter på 2,5 dekar. Ved etablering av en ny boligtomt på A's eiendom ville ingen av disse to bestemmelser kunne overholdes.

Holmenkollvedtektene er vedtatt i 1962, i medhold av den tidligere bygningslov fra 1924 og er gitt fortsatt gyldighet ved bestemmelsen i bygningslovens § 117 nr. 1. Rettsvirkningene av vedtektene følger da i første rekke av reglene i bygningslovens § 31 om virkning av reguleringsplan.

Om bakgrunnen for de bestemmelser som ble gitt i 1962 og den senere utvikling i området, heter det i en redegjørelse utarbeidet av byplankontoret i Oslo:

«Bakgrunnen for å vedta så lave utnyttelsesgrader i dette området var dels ut fra landskapsmessige hensyn, en ønsket at skogen i størst mulig grad skulle bevares; dels hensynet til eksisterende veg vann- og kloakkanlegg som en mente ikke ville tåle den belastning en større utbygging ville medføre.

Ut fra nye politiske ønsker om større utnyttelse av Holmenkollåsen utarbeidet byplankontoret i 1974 et forslag til endret reguleringsplan for Holmenkollvedtektenes område. Planen ble fremlagt for byggningsrådet og vedtatt første gang 27.5.74. For felt II foreslo byplankontoret en utnyttelsesgrad fra 0.15-0.25. For felt III en vesentlig høyere utnyttelse, nemlig 0,5. Felt III var det politisk mest interessante fordi dette kunne gi en betydelig boliggevinst. I den videre saksbehandlingen ble derfor reguleringsarbeidet konsentrert om dette området. Det ble utarbeidet en disposisjonsplan, og reguleringsplaner ble etterhvert utarbeidet i samsvar med denne. Midlertidig bygge- og deleforbud ble nedlagt for store deler av Holmenkollen i 1974, men ikke for Voksenlia (felt II), da reguleringsbehandlingen for dette området stoppet opp etter byggningsrådsvedtaket. Fortsatt er det derfor Holmenkollvedtektene fra 1962 som gjelder her. På bakgrunn av byggningsrådets vedtak utviklet det seg imidlertid en praksis der byplankontoret i stor utstrekning ga dispensasjon fra vedtektene i samsvar med den utnyttelsesgrad som var foreslått i det omtalte reguleringsforslaget. Synspunktet var at byggningsrådet ved rådsaksbehandlingen i 74 hadde gitt aksept for en slik praksis. Dette, sammen med større utbygging lenger nord førte etter hvert til for sterk belastning på Lillevannsveien. Til slutt fant en det påkrevet å prøve å stoppe nye tiltak som ville belaste veien ytterligere. For Voksenliaområdet ble dette gjort ved at en gikk tilbake til en streng praktisering av Holmenkollvedtektene. Prinsippsak om dette ble forelagt byggningsrådet og vedtatt 25.6.81. Grunneierne i området ble underret-

tet om vedtaket og den nye praksis. Byplankontoret fant at det var juridisk hjemmel til på denne måten å endre den etablerte praksis midlertidig på bakgrunn av de spesielle omstendigheter som hadde oppstått. A nedlegge bygge- og deleforbud anså en for uaktuelt så lenge det ikke forelå konkrete planer om regulering av området.»

Både byggningsrådet og fylkesmannen la ved behandlingen av A's sak til grunn at vedtektenes bestemmelser om utnyttingsgrad og arealgrense var fullt gyldige fremdeles i Voksenlia (felt II).

I min henvendelse til fylkesmannen om saken i brev 10. februar 1984, tok jeg utgangspunkt i opplysningene om praksis i de ulike deler av Holmenkollvedtektenes virkeområde:

«Sammenfattet betyr vel dette at det er etablert en praksis som går ut på at det for størstedelen av vedtektsområdet rutinemessig gis dispensasjon fra vedtektenes bestemmelser (spesielt om utnyttingsgrad), mens vedtektene derimot håndheves konsekvent med dispensasjonsnektelser i en bestemt del av Voksenliaområdet - av hensyn til belastningen på Lillevannsveien. En slik praksis virker umiddelbart betenkelig. Kan den oppfattes slik at gjeldende plan med bestemmelser ikke håndheves etter sine intensjoner i *noen* del av vedtektsområdet, og bare trekkes frem som avslagsgrunnlag der spesielle utbyggingsbehov tilsier midlertidig stopp i alle byggearbeider?

Jeg vil gjerne ha uttalelse til dette både fra kommunen og fylkesmannen. ---

For så vidt gjelder hjemmelsgrunnlaget i A's sak, vil jeg gjerne få nærmere presisert på hvilke måter søknaden antas å komme i strid med vedtektene. Kan det her bli spørsmål også om andre bestemmelser enn de som gjelder tomtestørrelse og utnyttingsgrad?

Jeg ber ellers opplyst om forholdet til bygningslovens § 33 og § 67 bokstav a er vurdert.»

Jeg festet meg også ved at det her gjaldt en søknad om deling, og ikke om bygging. A hadde erklært at han ville avstå fra å søke om byggetillatelse før utbedringen av Lillevannsveien var avsluttet. Jeg fremholdt:

«Det prinsipielle spørsmål om reguleringsplan som hjemmel for å nekte deling er tidligere tatt opp av ombudsmannen med Miljøverndepartementet, jfr. ombudsmannens årsmelding for 1982 s. 76 første spalte, og vil ikke bli trukket inn her. - Jeg har imidlertid festet meg ved at bygningssjefen opprinnelig ga tillatelse til delingen (formodentlig gjennom dispensasjon), og som begrunnelse for denne avgjørelse anføres at vedtaket av 25. juni 1981 ikke oppfattes å gjelde enkeltsaker om deling. Og videre: «En deling får ingen belastningskonsekvenser for veien.»

Byggningsrådet var visstnok uenig i dette og uttalte - med senere tilslutning fra fylkes-

mannen - at det «erfaringsmessig er vanskelig å hindre bygging når utparsellering først er akseptert».

Kan det sies noe nærmere om hva slags erfaringer det her siktes til?»

Fylkesmannen svarte 12. juni 1984. Til det første punkt i mitt brev - om hjemmelsbruken generelt - fremholdt han at han i likhet med bygningsrådet, ikke kunne se

«--- at det juridisk er noe til hinder for å snu dispensasjonspraksisen i det området hvor Holmenkollvedtekten fortsatt er gjeldende regulering, sett på bakgrunn av de konkrete forhold som blant annet begrunner bygningsrådets prinsippvedtak av 25. juni 1981. Det må presiseres at det etter at grunneierne fikk varsel om vedtaket ikke er gitt noen dispensasjoner i dette området.»

Fylkesmannen hadde også innhentet en uttalelse fra byplankontoret. Til mitt andre punkt - at det her gjaldt en delingssak - bemerket byplankontoret:

«Delesøknad fra A ble godkjent av byplansjefen den 24.1.83 ved at det ble gitt dispensasjon fra Holmenkollvedtektens bestemmelser om utnyttelsesgrad. Bakgrunnen for bygningsrådets vedtak om en streng håndheving av vedtektene var hensynet til belastningen på Lillevannsveien. Siden en delesak ikke ville ha slike faktiske virkninger fant byplansjefen det rimelig å gi dispensasjon. Bygningsrådet var imidlertid av en annen oppfatning. Det ville ha en konsekvent håndheving av vedtektene.»

Fylkesmannen tilføyde:

«Etter Fylkesmannens mening er loven slik å forstå at deling ikke bør tillates før også forholdene ligger til rette for bygging, jfr. også lovens §§ 33, 66 og 67 som likestiller deling og bygging. En dispensasjon for fradeling av tomt er egnet til å skape en berettiget forventning om at også vilkårene for å bygge foreligger. Fylkesmannen mener derfor at myndighetene langt på vei ville være bundet til også å måtte innvilge en eventuell byggemelding dersom delingssøknaden ble imøtekommet.

Det må ellers påpekes at byggepresset i dette området er massivt, og at en eventuell deling trolig ville foranledige en byggemelding som for bygningsmyndighetene ville oppleves som en uønsket forsterkning av dette byggepress.

Fylkesmannen finner ikke holdepunkter for den tolkning byplankontoret har lagt til grunn vedrørende prinsippvedtaket av 25. juni 1981. I vedtakets pkt. 2 står det uten modifikasjoner at Holmenkollvedtektens bestemmelser skal få anvendelse; herunder bestemmelsen om tomtestørrelse. Heller ikke premissene for vedtaket gir støtte for nevnte tolkning.»

Til mitt siste spørsmål svarte fylkesmannen:

«Fylkesmannen har ikke vurdert forholdet til bygningslovens §§ 33 og 67a. Som sagt av byplankontoret ble Voksenlia (felt II) holdt utenfor det midlertidige bygge- og deleforbudet av 1974 fordi kommunen valgte å utsette eventuell ny regulering av området. En opprettholdelse av Holmenkollvedtektens bestemmelser ville i praksis hindre nye utbygginger fordi de fleste eiendommene allerede var utnyttet innenfor rammen av det tillatte.»

Etter å ha mottatt tilleggsmerknader fra A, skrev jeg 14. november 1984 på nytt til fylkesmannen:

«Avgjørelsen i saken bygger på de såkalte Holmenkollvedtektene. Som påpekt i brev 10. februar 1984 er jeg skeptisk til den praksis som myndighetene her har etablert, og som går ut på at det for størstedelen av vedtektsområdet rutinemessig gis dispensasjon fra vedtektens bestemmelser (spesielt om utnyttingsgrad), mens vedtektene håndheves konsekvent med dispensasjonsnektelser i en bestemt del av Voksenliaområdet - og da ut fra hensynet til belastningen på Lillevannsveien. Dette kan, som jeg fremholdt den gang, oppfattes dithen at vedtektene ikke håndheves etter sine intensjoner i noen del av vedtektsområdet, og bare trekkes frem som avslagsgrunnlag der spesielle utbyggingsbehov midlertidig stopper i alle byggearbeider.

Som en konsekvens av dette er regelsituasjonen i området blitt særdeles haltende og uoversiktlig. I stedet for å anvende de virkemidler loven gir anvisning på - nemlig reguleringsplan, midlertidige reguleringsbestemmelser etter bygningslovens § 31 nr. 3 og midlertidig forbud etter § 33 - faller man tilbake på en gammel vedtekt som utviklingen i realiteten har løpt fra.

Mine reservasjoner ovenfor retter seg primært mot en praksis som jeg finner lite forenlig med god forvaltningsskikk. Synspunktene kan imidlertid også få betydning for spørsmålet om vedtaket i den aktuelle sak er gyldig.

Med sikte på gyldighetsvurderingen må man for det første kunne stille spørsmålstegn ved det *saklige* grunnlag for avslaget. Det er vist til Holmenkollvedtektens bestemmelser om tomtestørrelse og utnyttingsgrad, mens avgjørelsen reelt er begrunnet i trafikkforholdene. Dette gir ikke god sammenheng.

Jeg vil videre påpeke at bygningsloven gir begrenset adgang til å fremme trafikkavviklingshensyn gjennom avgjørelser i enkelt saker. Dette er prinsipielt sett noe ganske annet enn det å kontrollere at en eiendom er

sikret «lovlig atkomst», jfr. § 66 nr. 1. Problemstillingen blir særlig tilspisset, når det som her gjelder en søknad om deling, ikke om bygging. Det vil rent generelt være mer begrenset hva man etter loven kan legge vekt på ved delingsstadiet sammenlignet med de mer detaljerte bestemmelser som kommer til anvendelse ved senere søknad om byggetillatelse. Jeg kan for så vidt vise til det jeg uttalte i en annen nylig avsluttet sak fra Oslo (ombudsmannssak 749/83). Den type konsekvensbetraktninger som bygningsrådet og fylkesmannen har påberopt overfor A (at det «erfaringsmessig er vanskelig å hindre bygging når utparsellering først er akseptert», jfr. klageavgjørelsen 3. januar 1984) er jeg generelt skeptisk til. Det mangler ikke eksempler i praksis på at byggetillatelse er avslått uten hensyn til at det tidligere er gitt delingstillatelse til byggetomt. I denne bestemte sak kommer det også til at A åpenbart er innstilt på å godta midlertidige begrensninger i rådigheten over parsellen, jfr. bl.a. opplysningen i klagen 16. januar 1984 til ombudsmannen om at «jeg har bekreftet at jeg vil avstå fra å søke om byggetillatelse før byggeforbudet er opphevet».

Under henvisning til det som her er nevnt, vil jeg be vurdert om det kan være grunn til å ta saken opp til fornyet behandling.»

Fylkesmannen opplyste i svarbrev 7. februar 1985 at det nå hadde skjedd ting som medførte at klagesaken neppe lenger hadde samme aktuelle interesse. Byplankontoret hadde for det første sendt ut følgende meddelelse til samtlige grunneiere i Voksenliaområdet:

«På grunn av Lillevannsveiens dårlige standard mellom Voksenlia stasjon og Setra vei har det vært byggestopp i området siden sommeren '81. Utbedring av Lillevannsveien er nå i ferd med å bli avsluttet, og byggeforbudet vil derfor bli opphevet fra 1.1.85. Innsendte byggemeldinger som avventer endelig godkjennelse i påvente av at veien blir ferdig, kan nå ferdigbehandles.»

Videre hadde A meldt fra at han nå hadde solgt eiendommen.

Jeg avsluttet saken 20. februar 1985 med følgende brev til A:

«I denne situasjon finner jeg ikke grunn til å gå videre med Deres sak spesielt. Av prinsipiell interesse er imidlertid den praksis saken har avdekket, og som jeg har stillet meg sterkt kritisk til, jfr. særlig mitt brev av 19. november 1984 til fylkesmannen. Dette er spørsmål jeg vil ha til fortsatt observasjon.»

69.

**Utsatt iverksetting ved klage i byggesaker -
forvaltningslovens § 42
(Sak 42E/84, 119/85 og 461/85)**

Bygningsrådets vedtak i byggesaker kan påklages til fylkesmannen. Spesielt i saker der bygningsrådet har innvilget byggesøknaden og det fremmes klage fra berørte naboer, får det stor betydning om klagen fører til at byggearbeidene må utsettes. Dette spørsmål må løses etter prinsippene i forvaltningslovens § 42. Lovens utgangspunkt er at en klage ikke har utsettende (oppsettende) virkning med mindre det fattes særskilt beslutning om dette av underinstansen, klageinstans eller annet overordnet organ - dvs. bygningsrådet, fylkesmannen eller departementet.

Ombudsmannen har i 1984 og 1985 mottatt en rekke klager over bygningsmyndighetenes håndtering av disse spørsmål. Et gjennomgående klagepunkt er at begjæring om at klage skal gis utsettende virkning, ikke behandles tilstrekkelig raskt. Dette har i flere tilfeller ledet til kritikk fra ombudsmannen. Kritikken har rettet seg både mot bygningsmyndighetene i kommunen og mot fylkesmannen som klageinstans. - Henvendelse til Kommunal- og arbeidsdepartementet om behov for innskjerping av praksis.

1. Generelt (sak 42E/84).

Jeg tok forholdet opp på generelt grunnlag med Kommunal- og arbeidsdepartementet den 12. desember 1984. Med utgangspunkt i forvaltningslovens § 42 fremholdt jeg:

«Det er ikke fastsatt noe om hvorledes en slik begjæring om oppsettende virkning nærmere skal behandles. Avslag fra underinstansen kan ikke formelig påklages, men kan omgjøres av en klageinstans. Det sier seg imidlertid selv at skal en beslutning om oppsettende virkning tjene noen hensikt, må den treffes så snart råd er. Problemet vil være aktuelt der det påklagede vedtak går ut på en endring i den faktiske tilstand - f.eks. tillatelse til oppføring av et bygg eller pålegg om riving. Selv om det dreier seg om et spørsmål av generell karakter, har det derfor lett for å bli satt på spissen nettopp i byggesektoren.

Flere klager i byggesaker i det siste har vist at begjæring om oppsettende virkning ikke alltid behandles så raskt som ønskelig er. Underinstansen som mottar klagen, tar stundom ikke standpunkt til spørsmålet før det gis uttalelse i selve klagesaken og denne videre-ekspederes til klageinstansen. Da det ofte vil kunne ta atskillig tid før en klagesak

er tilstrekkelig forberedt, vil følgelig mye av hensikten med oppsettende virkning være tapt allerede før det blir tatt standpunkt til begjæringen. Klageinstansen, som normalt ikke er kjent med saksforholdet før klagen mottas fra underinstansen, vil av denne grunn ikke ha noen foranledning til å gripe inn på et tidligere tidspunkt. Det er heller ikke alltid slik at en fremsatt begjæring om oppsettende virkning blir gjenstand for prioritert behandling når saken er kommet inn til klageinstansen.

På denne bakgrunn bes opplyst om departementet har gitt noen retningslinjer om dette eller - i motsatt fall - om man vil overveie å treffe tiltak med sikte på å sikre en forsvarlig behandling av anmodninger om oppsettende virkning.»

Departementet svarte 9. juli 1985 med å vise til at ombudsmannen også tidligere hadde tatt opp tilsvarende spørsmål, jft. ombudsmannens årsmelding for 1972 s. 61-62. I den forbindelse hadde departementet sendt ut rundskriv til fylkesmennene og bygningsrådene vedrørende behandling av slike begjæring (rundskriv H-18/72). - Kommunal- og arbeidsdepartementet fortsatte:

«Ombudsmannens erfaringer fra klagesaker i den senere tid kan tyde på at departementet påny må innskjerpe overfor bygningsrådene og fylkesmennene at anmodninger om oppsettende virkning må sikres en forsvarlig behandling. Vi vil vurdere å utarbeide et nytt rundskriv om dette.»

2. Et eksempel fra en rivingssak (sak 111/85).

Etter at det prinsipielle spørsmål var tatt opp med departementet, mottok jeg en ny sak av noe særegen art.

Bygningsrådet vedtok 8. desember 1983 bebyggelsesplan og mindre vesentlig reguleringsendring. En forening med formål å bevare kulturminner påklaget vedtaket i brev 19. desember 1983 til fylkesmannen, samtidig som det ble begjært oppsettende virkning. Etter forberedende behandling i kommunen ble klagesaken oversendt fylkesmannen for avgjørelse 8. februar 1984.

Foreningen henvendte seg til ombudsmannen 25. januar 1985, og fremholdt:

«Ved telefonhenvendelse til Fylkesmannen 5.3.1984 fikk vi opplyst at saksbehandlingen ved kontoret var fire måneder. Det var således altfor tidlig å vente noen avgjørelse. I løpet av sommeren ble det registrert at bygningsrådets vedtak var gjennomført idet bakgårdsbebyggelsen var revet. Ved henvendelse til Bygningskontrollen ble det opplyst at saken var ferdigbehandlet og tillatelse til riving kunne således gis. Vi har sene-

re ved flere anledninger purret på Fylkesmannen for å bli orientert om vedtaket i klagesaken. Dette har vi ennå ikke mottatt.»

Foreningen skrev også:

«Under alle omstendigheter burde alle klager som gjelder riving av bygninger gis oppsettende virkning når klageinstansen opplyser at saksbehandlingstiden er *minst* fire måneder. Foreningens reelle klagerett i saker av denne karakter vil ellers bli illusorisk.»

Ombudsmannen forela saken for fylkesmannen som svarte:

«Foreningens brev av 19.12.83 til fylkesmannen er ikke blitt sendt fylkesmannen som egen ekspedisjon. Brevet er sendt via kommunen, og ble av kommunen lagt ved klagesaken sammen med de øvrige saksdokumentene som ble sendt fylkesmannen 8.2.1984.

En kan bare beklage at en på grunn av dette ikke så foreningens anmodning om oppsettende virkning av klagen, før klagesaken sto for tur for behandling. En kan også bare beklage at det har tatt så vidt lang tid å få behandlet klagesaken, men det er dessverre så pass lange restanser hos fylkesmannen når det gjelder byggesaker. Saken er nå oversendt Miljøverndepartementet til uttalelse før fylkesmannen treffer sitt vedtak.»

Jeg uttalte i brev 26. april 1985 til fylkesmannen vedrørende spørsmålet om oppsettende virkning:

«Begjæringen om dette ble fremsatt 19. desember 1983, og er pr. i dag - dvs. 17 måneder senere - ennå ikke behandlet av fylkesmannen. Det er riktignok opplyst at det nå vil bli tatt stilling til spørsmålet, dersom det fortsatt har aktuell interesse for klageren, men jeg finner likevel å måtte kommentere nærmere denne side av saksbehandlingen.

Spørsmålet om utsettelse med byggearbeidene til klagesaken er avgjort, er ofte av vital interesse for den som klager. Dersom byggearbeidet settes i gang og fortsetter mens klagesaken behandles, vil dette ikke bare lede til at klageretten ofte føles illusorisk, men omfanget av de allerede utførte arbeider vil også lett innvirke på spørsmålet om oppsettende virkning. Det er derfor viktig at en slik begjæring får en rask og betryggende behandling.

I den foreliggende sak unnlot de kommunale instanser å ta standpunkt til spørsmålet om oppsettende virkning, og etter det jeg kan se, gjorde de heller ikke fylkesmannen oppmerksom på at slik begjæring var fremsatt. Dette burde vært gjort. Kommunens forsømmelse på dette punkt kan likevel ikke fritta fylkesmannen for ansvar. Fyl-

kesmannen burde under enhver omstendighet ha registrert begjæringen ved mottakelsen av klagesaken. God forvaltningsskikk tilsier at klageinstansen nettopp i denne fase rutinemessig foretar en rask gjennomgåelse av sakene, bl.a. med sikte på å få klarlagt om det er fremsatt begjæring om oppsettende virkning. Ved en slik gjennomgåelse i dette tilfelle burde foreningens begjæring ha vært oppdaget.

Jeg må konstatere at behandlingen av saken på dette punkt ikke har vært tilfredsstillende. Forholdet må kritiseres.»

3. Hva ombudsmannen kan gjøre i slike saker (sak 461/85).

Den bistand ombudsmannen kan gi i saker som dette, ligger primært i å se til at myndighetene tar stilling til spørsmålet om oppsettende virkning. Ombudsmannen har derimot hittil ikke funnet å burde gå inn på en overprøving av det standpunkt myndighetene tar. - I forbindelse med en konkret sak uttalte jeg følgende om dette:

«Lovens regel er altså at en klage til overordnet forvaltningsorgan (og for så vidt også klage til ombudsmannen eller søksmål for retten) ikke har automatisk utsettende virkning. Men både underinstansen og klageinstansen kan beslutte at iverksettelsen skal utsettes. Avgjørelsen vil måtte bero på et helhetlig skjønn, basert på en foreløpig vurdering av klagen og av de ulike interesser og forhold knyttet til selve klagesaken. Ut fra dette har jeg måttet velge å innta en forsiktig holdning til forvaltningens avgjørelser etter § 42.»

70.

Dispensasjon fra hyttevedtekt – mangelfull begrunnelse og klart urimelig avslag (Sak 802/82 og 1215/84)

Bygningsrådet og fylkesmannen avslo søknad om dispensasjon fra vedtekt til bygningslovens § 82 for oppføring av hytte på en berghylle. - Verken vesentlige friluftsinnteresser eller arealdisponeringshensyn tilsa etter ombudsmannens oppfatning avslag. På ombudsmannens anmodning omgjorde bygningsmyndighetene vedtaket og ga dispensasjon fra vedtekten.

Kommunens vedtekt til § 82 i bygningsloven av 18. juni 1965, stadfestet 21. august 1973 av Miljøverndepartementet, lyder:

«1. I X kommune med unntak av --- er det ikke tillatt å fradele tomt for, eller

oppføre sportshytter, sommerhus, kolonihagehus o.l. bygninger som bare er beregnet på å bebos i kortere tidsrom, samt tilhørende uthus, båthus o.l. Det samme gjelder for tilbygg, påbygg og ombygging.

I allerede eksisterende hytteområder og for allerede skylddelte tomter kan, når særlige grunner foreligger, bygningsrådet gi dispensasjon fra dette punkt etter at friluftsnemnda har uttalt seg. ---»

Det konkrete saksforhold var slik:

En eiendom ble overdratt til A i 1956 og skylddelt. I 1979 søkte A om tillatelse til å oppføre en hytte på eiendommen. Bygningsrådet avslo 13. juni 1980 å dispensere fra byggeforbudet og viste til stadfestet generalplan, hvor det aktuelle område var avsatt til jord-, skog- og naturområde. A påklaget avgjørelsen og anførte:

«Parsellen som er på 972,3 m² ligger på en hylle i terrenget mellom to allerede oppførte fritidshus. Hyllens omfang på ca. 3-4 mål omfatter kun disse 3 parseller. Hyllen består i det alt vesentlige av fjell og stein og stuper ca. 10 m nær loddrett ned mot vest mot et smalt busk-bevokst terreng som støter mot adkomstveien. Mot øst, d.v.s. like bak min parsell, går terrenget vel 30 m nær loddrett opp.

Foruten at denne fjelltomt ligger mellom 2 eksisterende fritidshus, er det ikke plass til flere hytter på denne hylle.

Adkomsten er en smal sti i en renne i terrenget. Området på begge sider både i retning syd og nord er allerede godt utbygget hytteområde. Da tomten ble fradelt i sin tid var de fleste av de nu eksisterende hytter allerede oppført, og det var en forutsetning at det skulle oppføres et fritidshus på angjeldende parsell som også har rett til båtfeste.»

Bygningsrådet opprettholdt avslaget. Saken ble deretter, etter anmodning fra klager, stilt i bero. A kom senere tilbake til saken og anførte at eiendommen ikke vil berøre friluftsinnteressene i området og at den heller ikke ligger innenfor et naturlig boligområde.

Fylkesmannen forkastet klagen med denne motivering:

«Slik kommunens vedtekt er formulert er det et krav for å gi dispensasjon at tomten ligger i et utbygd hytteområde og at tomten er skylddelt. I tillegg må det foreligge særlige grunner. Siden det allerede i forutsetningene for i det hele tatt å vurdere om det bør gis dispensasjon er tatt med områdets art og skylddeling, er det klart at de særlige grunner som skal til for å gi dispensasjon fra denne vedtekten, går ut på andre forhold enn om området er utbygd og tomten er skylddelt. Det er vanskelig å angi nærmere hva disse særlige grunnene må være, dette er forhold som kan variere over et bredt spekter. Ved fylkesmannens behandling av

slike klagesaker legges det bl.a. vekt på kommunens egen dispensasjonspraksis. En ugrunnet forskjellsbehandling i samme område vil kunne være en særlig grunn.

Kommunen har imidlertid ført en restriktiv linje med å gi dispensasjoner for nye hytter. Med unntak av ---, blir tillatelse til hytter ikke gitt. I det samme området det her er snakk om har det ikke blitt gitt tillatelser til nybygg av hytter i de senere år. Fylkesmannen har også i den senere tid avslått klager om å få bygge både helårshus og hytter i området.

Etter det som er sagt ovenfor finner ikke fylkesmannen at det foreligger særlige grunner til å gi dispensasjon fra kommunens vedtekter, for bygging av hytta.»

A klaget 30. juni 1982 til ombudsmannen. Etter å ha innhentet nærmere opplysninger fra fylkesmannen ba jeg om at saken måtte tas opp til ny vurdering og eventuelt forelegges for friluftsnemnda. Jeg viste til Miljøverndepartementets rundskriv T-13/82 av juli 1982 om kommunens behandling av hyttesaker, bl.a. punktet om fortetning av hytteområder, hvor særlige grunner for dispensasjon lettere vil være til stede enn i områder som er ubebygde. Etter min oppfatning ga verken bygningsrådets eller fylkesmannens avgjørelse noe overbevisende inntrykk av at saken hadde vært undergitt en konkret og individuell vurdering som forutsatt i rundskrivet.

Friluftsnemnda behandlet saken den 18. oktober 1982 og gjorde slikt vedtak med 3 mot 2 stemmer:

«Friluftsnemnda har ingen innvendinger mot at A får oppføre hytte på eiendommen da friluftssinteressene ikke blir berørt. (Tomten ligger mellom to eksisterende hyttetomter.) Med dette vedtaket har Friluftsnemnda ikke tatt stilling til generelt forbud mot hyttebygging.»

Mindretallet kunne ikke anbefale dispensasjon, og begrunnet dette med at en fortetning av eksisterende hytteområder i kommunen ville være uheldig.

Bygningsrådet behandlet deretter saken og uttalte:

«Dispensasjon fra vedtekt til bygningslovens § 82 kan gis i eksisterende hytteområder, for skylddelte tomter og når særlige grunner foreligger. Parsellen ble fradelt i 1956, m.a.o. før bygningsrådet hadde noen befattning med fradelingssaker. Det ligger noen hytter i denne vestskråningen, men åsen vest for veien må karakteriseres som et sammenhengende skogsområde og er av den grunn avsatt til jord-, skog- og naturområde i generalplanen. Det vil være uheldig å tillate ny hyttebebyggelse her. Skal man ta området i bruk til bebyggelse i fremtiden, bør det forbeholdes helårsbebyggelse. Areal-

disponeringshensyn tilsier at man ikke dispenserer fra vedtekt til bygningslovens § 82.»

Fylkesmannen opprettholdt sin tidligere avgjørelse med denne motivering:

«--- Fylkesmannen er enig i bygningsrådets vurdering av at området ikke kan karakteriseres som et utbygd hytteområde, selv om det ligger en hytte på hver side av tomta. Området foran og bak er ubebygde.

Etter kommunens opplysninger er begrunnelsen for vedtekten å hindre videre hyttebygging utenfor allerede etablerte hytteområder. Dette både for å unngå sammenblanding av hyttebebyggelse og framtidig helårsbebyggelse, og for å holde enkelte skogsområder ubebygde. I en slik situasjon er det etter fylkesmannens syn ikke avgjørende at almenne friluftssinteresser ikke blir berørt. ---»

A anførte til dette at det ikke dreier seg om skogsområde i vanlig forstand i nær tilknytning til den aktuelle tomt, selv om det finnes spredte grantrær og enkelte løvtrær i nærområdet. Han fremholdt videre at bygningsrådets uttalelse om at området bør forbeholdes helårsbebyggelse er «helt hypotetisk» på grunn av de topografiske forhold.

Jeg tok deretter saken opp på ny med fylkesmannen i brev 18. mai 1983:

«Så vidt skjønnes fastholder fylkesmannen at «særlige grunner» ikke foreligger. Jeg har vanskelig for å følge fylkesmannen på dette punkt. Den aktuelle tomt ligger på en berghylle avgrenset av bratte stup/skråninger i øst og vest. Tomta er dessuten omgitt av eksisterende hytter i nord og sør. Foreligger ikke da nettopp en spesiell situasjon der hensynet til fremtidig arealutnyttning ikke taler imot oppføring av omsøkte hytte? Hensynet til fremtidig helårsbebyggelse synes i alle fall ikke å kunne være noe sentralt poeng, jfr. tomtas inneklemt beliggenhet med hytter i nord og sør. Av generalplankartet fremgår dessuten at eksisterende byggeområder (for helårsbebyggelse?) er planlagt i andre områder i kommunen.

Er vedtektens vilkår for dispensasjon oppfylt, er det opp til forvaltningen på skjønnsmessig grunnlag å ta stilling til dispensasjonsspørsmålet. Foreløpig finner jeg ikke grunn til å gå inn på det konkrete forvaltningsskjønn. Jeg peker likevel på at vedtektsvilkårene her er særskilt spesifisert. Er slike vilkår oppfylt, innskrenkes rammene for skjønnsutøvelsen.

Finner fylkesmannen etter dette ikke å kunne omgjøre avslaget, må jeg be om merknader til de punkter som er tatt opp foran.»

Bygningsrådet fastholdt tidligere vedtak.

Til A's beskrivelse av tomta bemerket bygningsjefen:

«Til dette er å anføre at skrenten mot vest og øst har et stigningsforhold på ca. 1:1,5 (ca.

35-40 grader). Det som beskrives som «et smalt buskbevokst terreng som støter mot adkomstveien» er et ca. 20-30 meter bredt område bestående av høybonitet skogsmark m/barskog. Barskogen på dette sted med slik bonitet vil nå en høyde før den er hogstmoden på 25-30 m. D.v.s. at skogen vil stikke 10-20 m over den aktuelle berghylle og kanskje frarøve beboerne av hytten utsikt/sol, - og dette vil kunne utløse krav om hogst og konflikt med skogbruksinteressene.

Likeledes er det tilgrensende område øst for tomten, ovenfor skrenten, også høybonitet skogsmark med barskogsbestand.»

Bygningssjefen fortsatte:

«Når det gjelder formuleringen; «eksisterende byggeområder er planlagt», må man mene *planlagte byggeområder*. Hva det angår så er generalplanen f.t. under revisjon, og utbyggingsområder i neste generalplanperiode er ikke fastlagt ennå. Området like øst for hytten kan i så høye områder også komme i betraktning. I så fall vil en tett randbebyggelse av hytter mot sjøsiden være lite ønskelig.»

Fylkesmannen tilføyde:

«Også fra fylkesmannens side er det foretatt ny befaring i området. Etter vår oppfatning preges dette som helhet av skog og jordbruksarealer, men med noe spredt bebyggelse. Askammen hvor A's tomt ligger er relativt uberørt, hvor hyttene virker som fremmedelementer. Innenfor en radius på 200 meter rundt A's tomt finnes det riktignok 10 hytter, men området kan likevel ikke karakteriseres som hytteområde. Det bør påpekes at det i generalplanen er avsatt til jord-, skog- og naturområde.

Dispensasjonsvilkåret «hytteområde» er således etter fylkesmannens oppfatning ikke oppfylt. Når det gjelder spørsmålet om det ellers foreligger «særlige grunner» i vedtektsen forstand, vil fylkesmannen vise til de konflikter med hensyn til arealbruk som bygningssjefen peker på.

De vil i alle tilfelle eksistere mellom de allerede bygde hytter og andre interesser i arealbruken, men det synes uheldig å styrke hytteinteressene ved idag å tillate bygget ytterligere fritidshus på stedet. Fylkesmannen er fortsatt av den oppfatning at kommunens vedtekt til bygningslovens § 82 gir hjemmel for avslaget, og at det heller ikke foreligger en overvekt av hensyn som taler for at det dispenseres fra denne.»

A fremholdt til dette at det totalt i hytteområdet, som er praktisk talt sammenhengende, er 46 hytter og 4 helårsboliger. Han kom også nærmere inn på forholdene på stedet, og tilbakeviste bl.a. at det her forelå muligheter for konflikt med skogbruksinteresser.

Saksbehandlingen for ombudsmannen er skriftlig, og befaring i enkeltsaker har vært en sjeldenhet. For å få en bedre oversikt over A's tomt og området i umiddelbar nærhet,

ble imidlertid befaring foretatt i dette tilfelle. Ved befaringen deltok A, representanter fra fylkesmannen, kommunen og ombudsmannens kontor.

Etter dette avsluttet jeg saken. I mitt brev til fylkesmannen 10. juli 1985 viste jeg til kommunens § 82-vedtekt og uttalte:

«Vilkåret om at tomte skal være skylddelt er oppfylt. Bygningsmyndighetene fastholder imidlertid at tomte ikke ligger i et eksisterende hytteområde. Klageren er ikke enig i dette.

Spørsmålet om hvordan området rundt tomte skal karakteriseres er ikke direkte avgjørende for min vurdering av klagen. Jeg nøyer meg derfor med følgende observasjoner på dette punkt: Tomte ligger i et felt som i generalplanen er lagt ut til jord-, skog- og naturområde. Rent faktisk kan imidlertid konstateres at det i det umiddelbare nærområde finnes to hytter. Fjerner man seg lenger fra klagerens tomt, får området utvilsomt et mer blandet preg med både helårs- og fritidsbebyggelse. Jeg har ellers notert meg at det i en bygningsrådssak om en eiendom like i nærheten, uten reservasjoner blir bemerket at denne tomte ligger i et eksisterende hytteområde.

Vedtekten krever videre at det må foreligge «særlige grunner» for å kunne dispensere. Når det gjelder den konkrete vurdering av dette vilkår, viser jeg til mine brev av 24. august 1982 og 18. mai 1983 til fylkesmannen (referert foran). Spørsmålet om den fremtidige disponering av arealet vil her stå sentralt.

Friluftsnemndas flertall har ingen innvendinger mot at A gis dispensasjon. Heller ikke nemndas mindretall har pekt på vesentlige friluftsinnteresser i området.

Tomte ligger på en fjellhylle mellom to eksisterende hytter (nord-sør). Andre hytter finnes også i nærheten. Mot øst og vest er tomte avgrenset av bratte skråninger/stup. Tomte er bevokst med skog og kratt.

Følgende forhold synes tillagt vekt ved avslaget:

- Kommunen har en generell restriktiv holdning til oppføring av hytter.
- Skogbruksinteresser kan bli berørt.
- Kommunen ønsker å bevare området for helårsbebyggelse.

At dispensasjonspraksis i kommunen har vært streng, er ikke i seg selv noe avgjørende argument for avslag så lenge lov og vedtekt åpner adgang til å dispensere. Det samme må gjelde hensynet til konsekvensene av en eventuell dispensasjon. Jeg peker i denne

forbindelse på at forholdene selv for «sammenlignbare tomter» innen kommunen vil variere fra sak til sak, avhengig av den nærmere beliggenhet og omstendighetene for øvrig, jfr. f.eks. gnr. --- bnr. ---, der det ble lagt avgjørende vekt på at søkeren tidligere hadde fått godkjent bebyggelse. Under enhver omstendighet må eventuelle konsekvenshensyn vurderes i forhold til de «særlige grunner» som foreligger.

I denne sak hevdes det at oppføring av hytte vil kunne medføre konflikt med skogbruksinteressene i det aktuelle området. Tomtas beliggenhet mellom to eksisterende hytter må likevel redusere betydningen av denne betenkelighet: Det er således vanskelig å se hvordan en hytte til her kan forsterke konflikten med skogbruksinteressene, som for øvrig - i alle fall i dagens situasjon - synes lite aktuell og konkret. Det samme vil gjelde en eventuell fremtidig boligbebyggelse i området, jfr. ombudsmannens brev 18. mai 1983. Heller ikke kommunens ønske om å unngå en tett randbebyggelse av hytter mot sjøsiden, kan tillegges vesentlig vekt for den aktuelle tomta slik den ligger mellom to eksisterende hytter.

I denne saken kan arealutnyttingshensyn knyttet til tomta og det umiddelbare nærområde ikke tale mot dispensasjon, da tomta ut fra foreliggende opplysninger ikke kan tenkes å ha annen aktuell anvendelsesmulighet enn til hytteformål. Jeg kan etter dette vanskelig se at det er gitt noen holdbar begrunnelse for avslaget.

Under henvisning til at byggetiltaket ikke kan ses å berøre allmenne friluftsinnteresser, ut fra tomtas plassering mellom to eksisterende hytter og de topografiske forhold på stedet, må etter min mening vedtektens vilkår for dispensasjon «særlige grunner» anses oppfylt. De konsekvenshensyn som er påberopt for avslaget, innebærer videre etter min mening en unyansert og unødige streng utøvelse av forvaltningsskjønnet. På bakgrunn av opplysningene i saken og de observasjoner som ble gjort under befaringen, er jeg derfor kommet til at avslaget på dispensasjonssøknaden må karakteriseres som «klart urimelig», jfr. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962.

På denne bakgrunn bes bygningsmyndighetene på nytt vurdere å omgjøre avslaget.»

Bygningsrådet fant ved fornyet behandling å kunne dispensere fra byggeforbudet i vedtektens til bygningslovens § 82.

71.

Byggesak - avslag på søknad om oppføring av hytte
(Sak 628/82)

A søkte om tillatelse til oppføring av hytte på tomt som lå innenfor en «foreldet» disposisjonsplan. Bygningsmyndighetene fant ikke å kunne dispensere fra kommunens vedtekt til bygningslovens § 82 bl.a. under henvisning til den strenge praksis som var fulgt i kommunen for oppføring av hytter utenom godkjente hytteområder. - Ombudsmannen ba om ny behandling på grunn av mangelfull begrunnelse, særskilt fordi det ikke var foretatt noen konkret vurdering av hytteprosjektet.

Departementet fastholdt sitt standpunkt.

A v/advokat klaget 18. mai 1982 til ombudsmannen over avslag på søknad om oppføring av hytte.

Eiendommen inngår i en utparselleringsplan for fritidsbebyggelse godkjent av bygningsrådet i 1965. Klagerens far søkte i 1976 bygningsrådet om kjøp av tomta som tilleggstomt. I søknaden ble presisert at tomta ikke skulle bebygges. Bygningsrådet godkjente søknaden 7. september 1976. Fra bygningsseksjonens saksfremstilling til bygningsrådet refereres:

«--- Hvis en innvilger søknaden unngår en ny hytte i et allerede belastet areal, og den aktuelle tomt må da nærmest betraktes som et «privat friareal». På den bakgrunn finner en å kunne anbefale søknaden selv om ca. 5,4 mål syntes for mye for en hytte.»

Også i målebrevet er anmerket at «parsellen skal anvendes til ubebygget tilleggstomt». Søknad om konsesjon for ervervet ble imidlertid avslått av fylkeslandbruksstyret i samsvar med tilrådinger fra jordstyret og formannskapet. - Herredsagronomen og fylkeslandbrukssjefen la i sine merknader vekt på det betenkelige i at hytteeiere «samler opp» hyttetomter til «privat friareal», noe som vil medføre øket press på annet landbruksareal.

Parsellen ble etter dette overdratt til A, som fikk konsesjon av fylkeslandbruksstyret i 1978 i samsvar med jordstyrets og formannskapetets anbefalinger. - I konsesjonssøknaden var angitt at ervervet skjedde til fritidsformål, og det var vist til at eiendommen inngikk i plan for fritidsbebyggelse tidligere godkjent av fylkeslandbruksstyret.

A sendte i 1980 byggemelding for oppføring av hytte på eiendommen. Bygningsrådet viste til «de helt klare forutsetninger» for fradelingssamtykket 7. september 1976, og anbefalte ikke dispensasjon fra kommunens

vedtekt til bygningslovens § 82. Bygningsrådet beklaget formannskapet, jordstyrets og fylkeslandbruksstyrets behandling av konsesjonssøknaden.

Omstendighetene omkring, fradelingen kom til å spille en viss rolle i den videre behandling av byggesaken. Men da dette forhold ikke ble tillagt avgjørende vekt i sluttfasen, har jeg i den følgende fremstilling utelatt den argumentasjon som ble knyttet til fradelingsspørsmålet.

Fylkesmannen av slo 20. januar 1981 dispensasjonssøknaden under henvisning til at kommunens vedtekt til bygningslovens § 82 setter et generelt forbud mot oppføring av hytter i kommunen frem til 1. januar 1986, og at det i lang tid har vært en svært restriktiv holdning til bygging av hytter i kommunen. Fylkesmannen begrunnet avslaget slik:

«Fylkesmannen har ved sin vurdering av om det bør gis dispensasjon fra bygging av hytter utenfor de områdene som generalplanen avmerket som hytteområder, lagt til grunn de samme krav som stilles for bygging av hytter innenfor disse områdene. I tillegg til at tomta må være godkjent som hytteomtømt av bygningsrådet, blir det vurdert om området kan karakteriseres som et utbygd hytteområde, om tomta ligger inne i dette området og om det foreligger andre særlige grunner. Siden generalplanen avklarte hvilke områder som skulle være hytteområder, stilles det strenge krav til karakteriseringen av disse områdene.

Det har etter hvert vist seg at det er behov for å praktisere vedtekten mer restriktivt for å oppnå intensjonene i vedtekten. Det er lagt større vekt på at det må foreligge særlige grunner i tillegg til at tomta må være godkjent fradelte av bygningsrådet som hytteomtømt og ligge inne i et etablert hytteområde. Kommunestyret har da også gitt uttrykk for behovet for en mer restriktiv praktisering av vedtekten.»

Miljøverndepartementet tok ikke A's klage til følge. Fra departementets klageavgjørelse 12. oktober 1981 refereres:

«Departementet har ikke noe å bemerke til fylkesmannens skjønn i saken. Kommunen har fulgt en streng praksis når det gjelder bygging på tomter som ikke er godkjent av bygningsrådet som byggetomter. --- Vi viser til at det aktuelle området ikke er forutsatt videre utbygd med hytter i kommunens generalplan, og at både fylkesmannen og bygningsrådet er enige om at det ikke bør gis dispensasjon fra forbudet i § 82-vedtekten i dette tilfellet.»

A's advokat bemerket i klagen til ombudsmannen at tomta ligger innenfor en tidligere godkjent hytteplan hvor det i årene 1979-81 er oppført 5 hytter. Videre fremholdt han:

«Jeg vil understreke at man har å gjøre med en godkjent hyttedisposisjonsplan, godkjent av bygningsrådet 1.2.1965. Det er således tale om et begrenset område for bebyggelse. Det er etter planen ialt lagt inn 36 tomter, så vidt jeg kan se. Planen er dessuten langt på vei gjennomført. I denne situasjon kan jeg vanskelig se at det skulle få samfunnsmessige uheldige konsekvenser om A's ble tillatt bebygget. ---»

Bygningsrådet uttalte i anledning klagen til ombudsmannen at presset om ytterligere hyttebebyggelse er stort, og at alt blir gjort for ikke å få flere hytter i kommunen. Det ble i den forbindelse vist til en uttalelse av 10. august 1982 gitt i anledning av Miljøverndepartementets rundskriv T-13/82, der det bl.a. heter:

«Kommunens areal er 37,6 km². Når det fra dette areal trekkes småøyer, holmer og skjær samt jordbruksområder, produktive skogområder, veier m.v. samt bebygde tomter, reterer det neppe mer enn ca. 25 km² disponerbart areal i kommunen. Da antallet hytter nå er omtrent 2500, og da kommunen i sesongen er vertskommune for tusener av besøkende til friarealene og campingplassene, har kommunens folkevalgte myndigheter funnet at belastningen på naturen og på de kommunale serviceapparater er så stor at ytterligere hyttebygging ikke kan tales uten at det vil medføre alvorlig og til dels varig skade på natur og miljø.»

Miljøverndepartementet uttalte deretter i brev til ombudsmannen bl.a.:

«Departementet vil bemerke at X kommune fører en meget streng praksis når det gjelder hyttebygging. For det aktuelle området foreligger en utparselleringsplan for 1965, men bare ca halvparten av tomtene etter planen er bebygd. Kommunenes generalplan forutsetter ikke oppføring av nye hytter i angjeldende område. Derimot er et område på oversiden av vegen utlagt som hytteområde.»

I avsluttende uttalelse 4. mars 1985 viste jeg først til kommunens vedtekt til bygningslovens § 82, stadfestet 18. mars 1977, pkt. 1 og 2, som lyder:

- «1. I X kommune er det frem til 1. januar 1986 ikke tillatt å fradele tomt for eller oppføre sportshytter, sommerhus, kolonihagehus og lignende bygninger som er beregnet på å bebos i kortere tidsrom, samt tilhørende uthus, båthus, anneks, garasjer o.l. Det samme gjelder vesentlige tilbygg, påbygg og ombygginger/endinger av slike bygninger.
2. Når særlige grunner foreligger, kan bygningsrådet etter at friluftsnemnda har uttalt seg, gi dispensasjon for oppføring av fritidshus i områder for fritidsbeskjeftigelse avmerket (med lys gul farve) på kommunens generalplankart av juni

1975, målestokk 1:20000, vedtatt av X kommunestyre 9. desember 1975 for (alerede) tidligere fradelte tomte(r) som er godkjent av bygningsrådet. ---»

Jeg fortsatte:

«Kommunestyret har i prinsippvedtak 18. desember 1980 gitt uttrykk for en restriktiv praktisering av vedtekten.

Eiendommen ligger i et område som etter kommunens generalplan ikke er avsatt til fritidsbebyggelse. Dispensasjonssaken er derfor behandlet etter § 7 i bygningsloven. Etter denne bestemmelse «kan» det dispenseres fra vedtekt til § 82 når «særlige grunner» foreligger. Spørsmålet om det foreligger særlige grunner er et rettsspørsmål som ombudsmannen kan prøve fullt ut. Forvaltningens skjønnsutøvelse kan imidlertid bare kritiseres herfra dersom den finnes «klart urimelig», jfr. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8) § 10 annet ledd.

Departementet har ikke motivert sin avgjørelse med at «særlige grunner» ikke antas å foreligge. Jeg finner det derfor ikke nødvendig å gå noe nærmere inn på dette spørsmål, idet kjernepunktet i alle fall må være den skjønnsutøvelse som er foretatt, og de grunner avslaget er basert på.

Bygningsmyndighetenes begrunnelse for avslaget er dels at den fradelte tomt var forutsatt nyttet som tilleggstomt uten bebyggelse og dels kommunens strenge praksis når det gjelder oppføring av hytter.

Jeg ser først på fradelingsspørsmålet.

Det annet hovedmoment bak avslaget er kommunens strenge praksis når det gjelder hyttebygging utenfor områder særskilt avsatt til fritidsbebyggelse, jfr. vedtektens pkt. 2.

Det er ingen tvil om at bygningsmyndighetene i kommunen følger en streng praksis når det gjelder dispensasjonssøknader i slike tilfeller. Hyttevedtekten er uttrykkelig begrenset til 10 år og faller sammen med generalplanperioden. Ut fra formålet med vedtekten og kommunens målsetting, må avslag da kunne begrunnes med konsekvenshensyn i noe større utstrekning enn ellers. Men avgjørelsen må likevel være basert på en konkret vurdering av forholdene innenfor de enkelte hytteområder: Det kan etter min mening ikke være berettiget å trekke inn i vurderingen virkningene innenfor kommunen som helhet, da forholdene selv for «tilsvarende tilleggstomter» lett kan variere fra det ene område til det andre.

Departementet har i klageavgjørelsen vist til «at det aktuelle området ikke er forutsatt

videre utbygd med hytter i kommunens generalplan». Det er uklart hvilken selvsterdig betydning dette moment er tillagt. Innenfor et generalplanområde vil i alle fall det avgjørende måtte være om et hyttebygg «i vesentlig grad vil vanskeliggjøre» den forutsatte utnyttning. Det fremgår ikke at det er foretatt noen slik vurdering her.

Det er ellers et erkjent prinsipp at spørsmålet om dispensasjon skal vurderes helt konkret. De begrunnelser som er gitt i denne saken er imidlertid utelukkende av generell karakter. Det fremgår således ikke om bygningsmyndighetene anser den aktuelle parsell som en utfyllingstomt eller om oppføring av hytte her vil innebære en utvidelse av området for hyttebebyggelsen eller ha andre uheldige virkninger for arealutnyttelsen. Jeg viser i denne forbindelse til det kartmateriale klageren har innsendt. Etter det jeg kan se av dette materialet, grenser parsellen mot veg på tre kanter. Jeg ser da bort fra parsell nr. 19 som etter det opplyste ikke er fradelte. Videre peker jeg på at A's parsell, så vidt jeg forstår, er den eneste fradelte parsell innenfor utparselleringsplanen som ikke er tillatt bebygd. Dette er forhold som ikke kan ses å ha vært vurdert - men som etter min mening burde ha vært tatt i betraktning ved avgjørelsen.

Min konklusjon blir at det hefter berettiget tvil ved holdbarheten av de momenter som er tillagt vekt ved avgjørelsen av dispensasjonsspørsmålet og at det ikke er foretatt den nødvendige konkrete vurdering av søknaden. Jeg må etter dette be om at dispensasjonssøknaden blir behandlet på nytt.»

Etter å ha foretatt befarings- og vurderingsreisen kom departementet til at det ikke var grunnlag for å omgjøre vedtaket av 12. oktober 1981 om ikke å gjøre unntak fra forbudet i vedtekten til bygningslovens § 82. Departementet uttalte bl.a. i brev 2. oktober 1985 til ombudsmannen:

«I en kommune som X vil den samlede hyttebebyggelse influere sterkt på kommunens arealdisponering og utvikling i sin alminnelighet. Det er et roffestet trekk i norsk planleggings- og bygningslovgivning at det kommunale selvstyre skal stå sterkt i slike spørsmål. Dette tilsier etter Miljøverndepartementets mening at kommunen må ha mulighet for å vurdere den enkelte sak i lys av den generelle utvikling, og legge vekt på hvilken virkning avgjørelsen vil få som pre-sedens der det er et jevnt press etter nye hytter. Etter departementets mening er det klart at kommunen ikke bør stå dårligere når det gjelder å vurdere arealdisponeringen

i forhold til hyttebygging enn f.eks. i forhold til industrilokalisering.

Til illustrasjon viser vi også til at ordningen med vedtekter til bygningslovens § 82 i den nye plan- og bygningsloven (lov 14. juni 1985 nr. 77) er erstattet med styring gjennom kommuneplanens arealdel. Der som man i en konkret dispensasjonssak ikke kan ta hensyn til de generelle betraktninger som ligger bak planens utforming, sier det seg selv at bindende arealplanlegging blir meningsløst, og styring gjennom arealplaner nærmest umulig.

Ombudsmannen uttaler også at det er «et erkjent prinsipp at spørsmålet om dispensasjon skal vurderes helt konkret». Vi er enig i at hver enkelt dispensasjonssak må vurderes konkret, slik at det ved vurderingen tas hensyn til forhold som særskilt knytter seg til den konkrete sak på det aktuelle sted. Spesielt gjelder dette for forhold som søkeren har påberopt urettferdig. Dette innebærer imidlertid ikke at man er avskåret fra å ta hensyn til mer generelle momenter, og etter omstendighetene kan de bli utslagsgivende for saksutfallet.»

Med mer direkte sikte på den foreliggende sak fortsatte departementet:

«Departementet har etter å ha foretatt befaring fått et bedre grunnlag for den rent konkrete vurdering av aktuelle sak. Befaringen viste at det ikke er riktig som forutsatt av Ombudsmannen at omsøkte parsell grenser til veg på 3 kanter. Det vegsystem som er vist på klagerens kartskisse datert 20.8.84 er ikke anlagt i sin helhet. Det viste seg å være veg m/ende punkt mellom naboens hyttetomt og angjeldende parsell, og denne vegen er lite opparbeidet og har nærmest preg av godt kjørbær kjerreveg. For øvrig grenser parsellen ikke til veg.

A's parsell ligger i utkanten av det eksisterende hytteområdet. Parsellen er en del av et noe større ubebygde område, som er flatt med utsikt over sjøen og med lav buskvegetasjon. Mot øst grenser parsellen til en bergknaus. Landskapsmessig burde eventuell bebyggelse legges opp mot knausen, men det vil da komme midt i utsynet fra naboens hytte, og A ønsker å plassere hytta på den vestlige del av tomten. Under enhver omstendighet vil evt. bebyggelse bli nokså synlig i landskapet.

Tomten kan ikke sies å ha utpreget interesse for allmennheten i friluftsyemed. Den har likevel betydning som et slags friareal sammen med det øvrige ubebygde område, vesentlig for eksisterende hyttebebyggelse i området.

Det er ikke riktig at A's tomt er den eneste fradelte parsell innen utparselleringsplanen som ikke er bebygde. Det er innen området flere tomter fradelte som tilleggstomter og som ikke er bebygde. Det gjelder tomter tilhø-

rende B, C og D. I tillegg gjenstår 7 tomter som ikke er fradelte fra det opprinnelige hovedbruket.

--- Fradelingen av søkerens tomt er skjedd i henhold til en utparselleringsplan som er fra 1965 og ikke har noen bestemt rettslig status. Også for andre områder i kommunen finnes det en rekke utparselleringsplaner av samme type som her. Flere av disse planene er bare delvis oppfylt med hensyn til bebyggelse. Angjeldende sak står således ikke i noen særstilling.»

Og departementet konkluderte slik:

«Etter å ha vurdert saken på nytt etter befaring, er departementet kommet til at det ikke har grunnlag for å omgjøre vårt tidligere vedtak 12.10.81. Vedtaket om ikke å gjøre unntak fra forbudet i vedtekt til bygningslovens § 82 for X kommune for oppføring av hytte på gnr 42, bnr 172, står dermed ved lag.»

Dette brev ble forelagt for klagerens advokat, som bl.a. reiste innvendinger mot enkelte av de faktiske forhold departementet hadde basert seg på, og han fastholdt at klageren hadde vært utsatt for forskjellsbehandling. Avslutningen av saken hos ombudsmannen ble utsatt i påvente av departementets reaksjon på dette. I en foreløpig kommentar til de mer generelle synspunkter i departementets brev av 2. oktober 1985 uttalte jeg bl.a.:

«Både bygningslovens § 82 fjerde ledd og kommunens vedtekt til § 82 inneholder bestemmelser om dispensasjon, jfr. også lovens § 7. Bygningsmyndighetene har følgelig en plikt til å vurdere dispensasjonssøknader og hver enkelt søknad må vurderes konkret. Også i X kommune blir det dispensert - virkningene innenfor kommunen som helhet har ikke vært til hinder for at det blir gitt tillatelser for oppføring av nye hytter i kommunen. Det utelukker ikke at hensynet til kommunens generelle praksis og konsekvenshensyn i en viss utstrekning vil kunne trekkes inn som momenter i vurderingen. Etter min oppfatning skulle det imidlertid være klart nok at en generell henvisning til «virkningene innenfor kommunen som helhet» ikke som eneste grunnlag tilfredsstiller kravet til saklig begrunnelse for avslag, idet man da ikke kan vite om det er foretatt en slik konkret vurdering som dispensasjonsbestemmelsene i loven og vedtekten forutsetter.»

72.

Omlegging av avkjørsle frå fylkesveg – spørsmål om vedtaksform og økonomisk medansvar for styresmaktene
(Sak 571/84)

Veglova av 21. juni 1963 § 40 og § 41. Vegstyresmaktene nekta utvida bruk av eksisterande avkjørsle i samband med oppføring av eit nytt bolighus på staden, men gav tilsagn om løyve dersom heile avkjørsla vart flytta. Denne framgangsmåten reiste spørsmål både om vedtaksformen og om eventuelt økonomisk medansvar for styresmaktene, jfr. § 41 tredje ledd. - Etter at ombodsmannen tok saka opp og mellom anna viste til retningslinjer frå Vegdirektoratet, vart avgjerda brigda av vegsjefen, slik at klagaren fekk løyve til utvida bruk.

A ville i 1980 bygge hus på familieeigedommen. Både faren og broren hadde hus der frå før, med lovleg avkjørsle frå fylkesvegen. A søkte om å få nytte same avkjørsla, men fekk avslag. Vegsjefen grunn gav avgjerda med at avkjørsla ikkje stetta dei vanlege krava til stigningsforhold, svingradius og frisikt. Han gav likevel tilsagn 16. juni 1981 om løyve dersom avkjørsla vart flytta 28 m, og då slik at den eksisterande avkjørsla til faren og broren måtte stengjast.

Etter dette førte A opp bustaden. Avkjørsla vart likevel ikkje bygd i samsvar med føresetnaden. Seinare søkte A om å få etablert lovleg avkjørsle ved å nytte eksisterande avkjørsle, slik han opphavleg hadde søkt om.

Vegsjefen svarte:

«Vegkontoret finn ikkje å kunna imøtekomma søknaden. Avkjørsla stettar ikkje vegstellet sine tekniske krav til avkjørsle til offentleg veg. Stigningsforhold, svingradius, samt frisikta er ikkje tilfredsstillande. Det er vanskeleg å få etablert ei tilfredsstillande avkjørsle ved den noverande avkjørsla. Sjølv om det kun gjeld utvida bruk, finn vi utifrå trafikktryggleiken i området å måtte krevja at avkjørsla blir flytta slik det går fram av vårt tilsagn om løyve av 16. juni 1981.»

A påklaga vedtaket til klagenemnda i fylkeskommunen, som sa seg samd med vegsjefen. A - no ved advokat - klagare deretter til ombodsmannen og skreiv mellom anna:

«Det ansees aktuelt å vurdere også om spørsmålet om flytting av avkjørsel er refusjonsberettiget i forhold til A's far og bror. Det vil altså si om disse må være med på å betale en slik flytting, eller om de på sin side kan kreve at vegkontoret eller vegvesenet må være med på å betale for flyttingen eller dekke deres refusjonsplikt i medhold av Veglovens bestemmelser og om vegvesenets erstatningsplikt ved flytting av avkjørsel jfr. Veglovens § 41, 3. ledd.»

Eg la saka fram for vegstyresmaktene. Vegsjefen svarte 4. juli 1984:

«Vegsjefen kan ikkje sjå at denne saka utløyser refusjonsplikt for staten etter veglova § 41, 3. lekken. Ved søknad om utvida bruk står vegvesenet fritt til å stilla nødvendige krav for utbetring av avkjørsla. Utbetningskrava får ofte verknad for dei som alle-reide har ei lovleg avkjørsle på den aktuelle staden og/eller verknad for tilgrensande eigedomar. Det er da søkjaren om utvida bruk som er ansvarleg for at det nødvendige arbeidet blir utført, og som må ta opp med dei andre brukarane eventuell kostnadsfordeling.

Dersom slike saker som denne skulle utløyse refusjonsplikt for vegvesenet, ville dette medføre store omkostningar for staten. Dei fleste søknadene om avkjørsle gjeld søknad om utvida bruk, som da ofte ville utløyse refusjonsplikt for vegvesenet. For å unngå slik refusjonsplikt, ville alternativet for vegvesenet da vera å nekta utvida bruk eller ikkje setja krav til utbetring av avkjørsla. Ei slik løysing av desse sakene ville vera svært uheldig.

Refusjonsplikt etter veglova § 41, 3. lekken inntretr først når det er vegvesenet som direkte utløyser flytting eller endring av ei lovleg avkjørsle, ikkje som i den konkrete saka der det er søknaden om utvida bruk som utløyser krav om utbetring av avkjørsla.»

Etter tilleggsmerknader frå advokaten skreiv eg på nytt til vegstyresmaktene v/fylkesrådmannen. Eg peika på at den avkjørsleløyving som klagaren hadde fått godteke reiste fleire spørsmål, både med omsyn til vedtaksform og eventuelt økonomisk medansvar for styresmaktene. Eg viste til Vegdirektoratets «Nærmere retningslinjer for vegvesenets behandling av avkjørselssaker» (av 10. mars 1982), der det står på s. 24:

«Vilkår - avkjørselssanering

Det kan være nødvendig å gjøre en avkjørselstillatelse betinget av at en eller flere avkjørsler stenges. Selv om dette er forårsaket av en søknad etter vegloven § 40, vil imidlertid vegloven § 41 være hjemmelen for en slik avkjørselssanering. Vegsjefen må således fatte et særskilt vedtak etter denne paragraf basert på hensynet til den offentlige veg. § 41 hjemler ikke vedtak *utelukkende* til fordel for den enkelte avkjørselssøker, som i tilfelle må bruke § 53 i vegloven.

Gjennom slike vilkår om avkjørselssanering vil det også være naturlig å behandle spørsmålet om fordeling av kostnader mellom søker og vegvesen.

Hovedregelen er at vegvesenets økonomiske medansvar er knyttet til tiltak vegmyndigheten setter i gang på offentlig veg, i motsatt fall er kostnadene vegvesenet uvedkommende.

Dersom vegsjefen gjør en avkjørselstillatelse betinget av en avkjørselssanering, er det søker som ved sin søknad, har initert avkjørselssaneringen. Men det er vegsjefen som avgjør om det er behov for avkjørselssa-

nering. Spørsmålet om i hvilken grad et slikt behov var tilstede også tidligere står derfor sentralt. Gjelder stengingen et fåtall av kjørsler som tidligere hadde en tilfredsstillende teknisk utforming, er det ikke rimelig at vegvesenet dekker kostnadene ved en avkjørselssanering, som er en helt nødvendig forutsetning for en tillatelse.

Dersom et vedtak etter vegloven § 41 i alle tilfeller hadde vært aktuelt, må vegvesenet dekke kostnadene ved omlegging av de opprinnelige avkjørselene, mens den nye avkjørselsbrukeren selv må dekke de utgifter som refererer seg til hans egen adkomstløsning (adkomstveg samt andel av opparbeidelseskostnadene til den nye fellesavkjørsel.)

Eg stilte spørsmål om ikkje styresmaktene i denne saka burde gjort særskilt vedtak etter veglovas § 41, og eventuelt om dette ville bli vurdert gjort no. - Med omsyn til spørsmålet om økonomisk medansvar for styresmaktene ved omlegginga, viste eg til vegsjefens fråsegn 4. juli 1984, og heldt fram:

«Det er ikkje lett å sameine vegsjefens restriktive syn med retningslinene frå direktoratet. Etter retningslinene skal det, med sikte på medansvarsspørsmålet, vurderast «i hvilken grad et slikt behov (for avkjørslesanering) var tilstede også tidligere». Ei slik vurdering går vegsjefen ikkje inn på no. Eg har likevel merka meg følgjande i grunngjevinga for klageavgjerda:

«På omsøkte stad ligg fylkesvegen i skjæring. Avkjørsla skrånar brattlendt ut i vegen, og siktilhøva er svært dårlege. ---»

Dette kan vel tyde på at det var turvande med sanering også før?

Eg må be om at vegsjefen ser på spørsmålet på nytt, og at også klageutvalet no gir merknader på dette punkt.»

Fylkesrådmannen viste i svarbrev til fråsegn frå vegsjefen, der det stod:

«Etter å ha drøfta liknande saker med Vegdirektoratet har vi den siste tida fått forståing for at ein i større grad bør kunna gjera unntak frå dei generelle tekniske krava for utforming av avkjørsle. Dette gjeld særleg langs mindre trafikkerte strekninger, der terrengtilhøva er vanskelege.

På bakgrunn av dette fann vegkontoret å kunna endra dei tekniske krava for utbetring av den eksisterande avkjørsla, jfr. vedlagt brev av 3. des. 1984 til A's advokat. Det blei teke atterhald om at saka måtte leggjast fram for klageutvalet, ettersom utvalet i sak 30/83 hadde stadfesta vegsjefens tidlegare vedtak.

A fann å kunna godta vegkontorets nye framlegg til utbetring av avkjørsla, men det blei teke atterhald om eventuelt krav om refusjon etter veglova § 41, 3. lekken.»

Det var då ikkje lenger aktuelt med flytting av avkjørsla, og saka vart avslutta som ordna.

73.

Oppløsning av borettslag, statsrådsbehandling - ombudsmannens kompetanse (Sak 1188/85)

Etter borettslagsloven av 4. februar 1960 § 78 tredje ledd er vedtak om frivillig oppløsning av borettslag tilknyttet boligbyggelag ikke gyldig før vedtaket er godkjent av fylkesmannen. Godkjenning kan bare gis når borettslaget er ute av stand til å oppfylle sitt formål eller det foreligger andre særlige grunner.

Et borettslag klaget til ombudsmannen over avslag på søknad om oppløsning. En tidligere, tilsvarende søknad var avslått ved kgl. res. av 15. april 1983. Borettslaget hadde den gang gitt følgende grunner for oppløsning:

- «1. Laget bebos av befal undergitt beordningssystemet.
2. Vedlikeholdet av lagets leiligheter har etter hvert blitt et problem. Således er indre vedlikehold ikke blitt foretatt i nødvendig grad.
3. Man har i dag en månedlig husleie på kr. 800,- som stadig ser ut til å måtte oppjusteres.
4. Boligbyggelagets assistanse med å få reparasjoner/skader og forhold med kommunens ingeniørvesen brakt i orden har vært kritikkverdig.
5. Vedlikeholdet og oppfølgingen av dette arbeidet tar nå mer og mer av styremedlemmenes fritid. Laget har derfor vanskeligheter med å få valgt et handlekraftig styre.
6. En del av andelseierne som har flyttet en rekke ganger og som nå raskt nærmer seg pensjonsalderen, ønsker å bevare det relativt stabile bomiljø som er etablert. Den beste måten å gjøre dette på, er å la familier som etablerer seg i kommunen få investere i eierleiligheter.»

Av statsrådsforedraget fremgikk at ingen av disse grunner ble ansett som «særlige i borettslovens forstand».

Borettslagets nye søknad om oppløsning ble avslått av fylkesmannen, og avslaget ble etter klage opprettholdt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 29. mai 1985. I fylkesmannens premisser het det bl.a.:

«Borettslagets begrunnelse for oppløsning er stort sett de samme som ved den tidligere søknad, jfr. også korrespondanse i forbindelse med klagebehandlingen av forrige søknad. Lagets problemer er imidlertid forsterket i den tiden som har gått.

Det fremgår ellers av saken at borettslaget sliter med betydelige problemer, jfr. foran siterte argumentasjon fra laget. Jeg kan imidlertid ikke se at det er brakt inn i saken egentlig nye momenter for oppløsning siden borettslagets forrige søknad ble behandlet.»

Ved min vurdering av saken måtte jeg slutte meg til den oppfatning at de grunner borettslaget hadde gitt i søknaden om oppløsning stort sett var de samme som i den tidligere søknad. I mitt avsluttende brev til borettslaget konkluderte jeg derfor slik:

«Avgjørelser truffet i statsråd er ved uttrykkelig lovbestemmelse unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde. Statsrådsavgjørelsen fra 1983 ville således ikke kunne ha vært gjenstand for klagebehandling her. Ombudsmannen kan imidlertid heller ikke overprøve anførsler og forhold som ble vurdert og dannet grunnlaget for vedtaket i statsråd den gangen. Selv om forholdene i mellomtiden kan ha endret seg noe, er det ikke gitt opplysninger om noe nytt av prinsipiell betydning som skulle gjøre det berettiget å fastslå at spørsmålet om «særlige grunner» nå må vurderes annerledes. Ut fra dette er jeg kommet til at jeg er avskåret fra å ta klagen over departementets vedtak av 29. mai 1985 under klagebehandling.»

74.

Tinglysingsdommerens undersøkelsesplikt – skifteskjøte tinglyst tross protest fra hjemmelsinnehaveren
(Sak 1056/85)

Fellesboet til A og hans ektefelle var tatt under offentlig skifte. Med i boet var en fast eiendom med A som hjemmelsinnehaver. Sorenskriveren tinglyste mot A's protest et skifteskjøte utstedt av skifteretten i en annen rettskrets. - Spørsmål om sorenskriveren hadde overholdt undersøkelsesplikten etter tinglysingsloven av 7. juni 1935 § 7 fjerde ledd og § 13. Ombudsmannen tok ikke stilling til dette da eventuelle undersøkelser likevel ikke ville gitt sorenskriveren grunnlag for med rette å nekte tinglysing.

Etter § 4 første ledd bokstav c) i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 er domstolens virksomhet unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde. Ombudsmannen kan derfor ikke se på skifterettens bobehandling, og heller ikke direkte på tinglysingsdommerens avgjørelser. I medhold av tinglysingslovens § 3 kan dommerens avgjørelser imidlertid påklages til Justisdepartementet. Departementets vedtak kan så i neste omgang eventuelt bringes inn for ombudsmannen. Ordningen er således noe haltende og åpner for uklarheter med hensyn til hvilke sider av saken som ombudsmannen kan overprøve. I praksis er det likevel ikke registrert vesentlige problemer i så måte.

Den konkrete sak gjaldt følgende forhold: Under bobehandlingen sendte A 24. oktober 1983 et brev til sorenskriveren (tinglysingsdommeren). Det hadde følgende ordlyd:

«Da jeg har oppdaget diverse misligheter i forbindelse med min eiendom, nedlegger jeg herved forbud mot enhver innføring i grunnboken som ikke er forhåndsgodkjent av meg, uansett hvor henvendelsene måtte komme fra.

Forbudet gjelder foreløpig inntil mislighetene er erkjent og rettet opp, og spesielt gjelder dette om et nytt kjøte skulle dukke opp og som ikke er underskrevet av meg.»

Sorenskriveren tinglyste i desember 1983 skifteskjøte mottatt fra skifteretten uten å ta kontakt med A. Det forelå ikke opplysninger som viste at sorenskriveren hadde foretatt noen undersøkelser i anledning av brevet.

A klaget uten hell til Justisdepartementet som 1. august 1985 svarte:

«Separasjonsboet sto under X skifteretts behandling. Skifteretten vil dermed være legitimert til å forføye over boets midler, og en kan ikke se at det var feil av tinglysingsdommeren å godta kjøtet, utstedt av skifteretten, til tinglysing. Justisdepartementet har i sin vurdering tatt hensyn til at brev av 24. oktober 1983 fra Dem til sorenskriveren var mottatt i god tid før kjøtet kom til tinglysing. Den ene loddeier i boet kan imidlertid ikke på den måten frata skifteretten dens legitimasjon og forvaltningsoppgave i boet. Tinglysingsdommeren skal heller ikke foreta noen prøving av det grunnlag skifteretten bygger sin avgjørelse på. Det synes etter dette på det rene at det ikke er gjort feil hos tinglysingsmyndigheten. Retting er derfor ikke aktuelt, jf. tinglysingslovens § 18.»

I klagen til ombudsmannen fremholdt A at skifterettens utstedelse av skifteskjøtet var basert på en feil i skifteprotokollen. En uke etter mottakelsen av protokollen skrev han det omtalte brevet til sorenskriveren. Han hadde også tatt opp forholdet med skifteretten, men retten var ikke enig i at det var gjort feil. A avsluttet slik:

«Det bekymrer meg at departementet bruker uttrykket legitimert der loven bruker uttrykket grunnbokshjemmel eller samtykke av hjemmelsinnehavere. At mitt brev av 24. oktober 1983 kan oppfattes som samtykke eller legitimasjon er for meg helt uforståelig.»

Etter å ha innhentet supplerende opplysninger uttalte jeg i avsluttende brev 27. september 1985 til A:

«Selv om det kan være noe uklart, legger jeg i likhet med departementet til grunn at

brevet av 24. oktober 1983 ble mottatt på sorenskriverkontoret i god tid før skifteskjøtet kom inn til tinglysing.

I likhet med departementet tar jeg som utgangspunkt at Deres brev ikke kunne frata skifteretten dens legitimasjon til å forføye utad over boets midler, og dermed automatisk hindre tinglysing av et utstedt skifteskjøte. Spørsmålet er imidlertid om ikke sorenskriveren, etter å ha mottatt Deres brev, burde ha foretatt nærmere undersøkelser for å bringe på det rene om det forelå forhold som skulle tilsi at skjøtet ble nektet tinglyst, jfr. tinglysingslovens § 7 fjerde ledd og § 13.

Tinglysingdommeren plikter å undersøke om vilkårene for tinglysing foreligger. At et skjøte er utstedt av skifteretten, fritar ham ikke fra dette. Også i slike situasjoner vil dommeren ha en viss undersøkelsesplikt. Hvor langt plikten går, kan vanskelig besvares generelt. En klar begrensning ligger imidlertid i at tinglysingsdommeren ikke skal foreta noen reell overprøving av skifterettens saksbehandling eller avgjørelser. Dette hører under domstol overordnet skifteretten.

Hvorvidt sorenskriveren i dette konkrete tilfelle burde ha innhentet nærmere opplysninger, finner jeg ikke grunn til å ta stilling til. Avgjørende for meg er at eventuelle undersøkelser ikke ville ha gitt sorenskriveren grunnlag for med rette å nekte tinglysing. Dette bygger jeg på de opplysninger som nå foreligger om skifterettens behandling, bl.a. i mottatte vedlegg fra Dem. Det vesentlige i denne sammenheng er at De høsten 1983 ikke synes å ha fulgt opp Deres «protest» ved bruk av formelle rettsmidler overfor skifteretten. Dette ville ha vært den adekvate reaksjon som i sin tur kunne ha gitt sorenskriveren foranledning til å nekte tinglysing, eller tinglyse med tilleggsanmerkning.»

75.

Manglende reaksjon fra Kultur- og vitenskapsdepartementet på henvendelser fra ombudsmannen
(Sak 1231/84)

Forbundet frie fotografer rettet 9. juli 1982 en skriftlig henvendelse til Kultur- og vitenskapsdepartementet om høyere fotografisk utdanning i Norge. På tross av flere påminnelser mottok foreningen ikke noe svar, og klaget 26. oktober 1984 til ombudsmannen.

Ved brev herfra 1. november 1984 ble klagen forelagt for departementet. Senere ble svar etterlyst 20. desember 1984, samt 5. februar, 20. mars og 11. juli 1985. Det siste brevet avsluttet jeg slik:

«Under enhver omstendighet må jeg nå be om et omgående skriftlig svar fra departementet, ellers må saken her avsluttes som ubesvart. Det vil i så fall være ganske enestående.»

Jeg mottok fremdeles ikke noe svar fra departementet. Det underliggende saksforhold var ikke av en slik art at jeg i denne situasjonen fant grunn til å gå videre med klagen. Jeg avsluttet imidlertid med følgende bemerkninger i brev 18. september 1985 til departementet:

«Bakgrunnen for departementets passivitet er vanskelig å forstå. Ekspedisjonssjefen opplyste i telefonsamtale 11. juni 1985 at departementet lenge har arbeidet med saken, og at det «formodentlig vil foreligge en avklaring på utdannelsesspørsmålet med det første». Det kan således være mulig at departementet ikke har villet, eller ment det ikke var riktig å svare klager og ombudsmannen før man nærmere har avklart realiteten i klagers anmodning. Dette er i så fall en fullstendig misforståelse av poenget med å holde parten løpende orientert om sakens utvikling, og ikke minst av hensikten med forespørslene herfra.

Departementets holdning må jeg karakterisere som sterkt kritikkverdig og i klar strid med god forvaltningsskikk. I løpet av en treårsperiode har det verken for klager eller ombudsmannen vært mulig å få noen skriftlig reaksjon. Denne passivitet representerer et markant brudd mot den plikt forvaltningen har etter § 11 a i forvaltningsloven av 10. februar 1967 til om nødvendig å gi foreløpig svar.

Jeg er kommet til at det har liten hensikt å fortsette å sende purrebrev som forblir ubesvart, og finner følgelig å måtte innstille klagebehandlingen her med den kritikk som er uttalt.»

Saken ble referert i enkelte aviser, noe som resulterte i at departementet beklaget at svar ikke var gitt. Beklagelsen ble gjen tatt i brev 3. oktober 1985 til ombudsmannen.

Departementet svarte så forbundet i brev 25. november 1985. Av brevet fremgikk at spørsmålet om norsk høyere utdanning for fotografer og fotografiske kunstnere er omtalt i St.meld. nr. 66 (1984-85). Meldingen var foreløpig ikke behandlet av Stortinget. I mellomtiden arbeidet departementet med en del problemstillinger som krevde nærmere avklaring. Forbundet ble bedt om å legge frem sitt syn på utdanningsbehovet.

Saken ga etter dette ikke grunn til noe mer fra min side.

Register over saker, referert i meldingene for 1978-1985.

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.

Registeret er bygget på emne/stikkord, supplert med et lovregister. Henvisningene i registeret gjelder år og side i de trykte meldinger.

Adopsjon,

opphvelse av adoptivforhold, 85/71.

Advokatbevilling,

godkjenning av praksis, 82/46.

krav om prosedyreerfaring, 83/87.

Advokatbistand, se også Saksomkostninger, Fri sakførsel,

fraråding av advokatbistand i forvaltnings-sak, 79/109.

ved planarbeid før ekspropriasjonsvedtak, oreigningsloven § 15, 80/108.

Alkoholomsetning,

skjenkebevilling

urettmessig avslag, utenforliggende hen-syn, 85/121.

ølsalg,

innskrenket salgstid, 80/121.

nektelse av fortsatt salg, forskjellsbe-handling, 84/99.

Ambulansetjeneste,

oppsigelse av skysskafferkontrakt, 85/69.

Anbud,

sysselsettingshensyn ved anbudvalg, 82/48.

tidligere anbudsutførelse avgjørende ved anbudvalg, 79/117.

tilsidesettelse av anbud i strid med like-behandlingsprinsipp, 78/118 jfr. 81/15.

vurdering av anbyders kompetanse, kommunens opplysningsplikt, 85/119.

Arbeidsgiveravgift,

tilbakebetaling av - for musikere som drev selvstendig næringsvirksomhet, 78/100.

Arbeidsmiljø,

melding om flytting til nye lokaler, 84/112.

Arbeidstillatelse, se Fremmedsaker.

Arkiv- og kartoteksystem,

Landbruksdepartementets -, 81/86.

Avgifter, se også Arbeidsgiveravgift, Elek-trisitetforsyning, Registreringsavgift,

Renovasjonsavgift, Vann- og kloakkav-gift, Tilbakevirkning,

båtplassavgift, høyere for utenbygdsboen-de, 79/76.

feieravgift, mangelfull feiing, 84/87.

fritak for arveavgift, erklæring om arve-fracfall avgitt for sent, 84/82.

hundeaavgift, innkrevning ved forening mot avgiften som vederlag, 79/77 jfr. 80/16.

Avkjørsel, se Veg.

Avtaler,

betaling for forbedring av veg i kommunalt boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.

kloakkavgift, eldre avtale om engangsav-gift, 78/95.

refusjon for vanntilknytning, forutsetning i tidligere erstatningsoppgjør, 78/96.

strømfremføring, oppfyllelse av avtale ved sammenslutning av kommunale elverk, 78/124.

vederlag ved frivillig grunnavståing, frist for fullbyrdelse, 83/75 jfr. 85/21.

Avvisning,

av søknad under henvisning til tidligere avslagsvedtak, 85/91.

klageinstans i avkjørselssaker, 83/146 jfr. 84/19.

utforming av konklusjon, sontringen mel-lom avvisning og realitetsvedtak, 85/90.

Barnehage,

betalingssatser for utenbysboende, 83/73. saksbehandlingen ved opptak i -, 82/110.

Barnetrygd,

utbetaling ved delt omsorg, 85/53.

Begrunnelse,

melding om vedtak før begrunnelse er ut-formet, 85/51.

standardbegrunnelse i bilavgiftssaker, 84/77.

standardsvar ved massehenvendelser, 80/101 jfr. 81/16.

utilfredsstillende,

begrenset realitetsvurdering i skattesak, 84/72.

i hyttesaker, 80/72, 81/87, 82/74, 84/153 jfr. 85/24.

i sak om dokumentoffentlighet, 84/61.

i sak etter fengselsloven, 84/53.

i visumsak, 81/145, 85/77.

ved inntak i videregående skoler, 85/35.

Behandlingsmåte, se Saksbehandling.

Bidrag se Underholdsbidrag.

Bo- og driveplikt, se Konesjon,

bo- og driveplikt for to søsken ved erverv av sameiepart i gårdsbruk, 80/71.

bo- og driveplikt, fritak nektet av rasjo-naliseringshensyn, 81/85 jfr. 82/15.

boplikt for erverver av sameiepart i 350 da ubebygde skogeiendom, 80/68 jfr. 81/16.

- boplikt for erverver med bolig 1 mil fra bruket, dispensasjon, 80/63.
- boplikt for to søsken ved erverv av sameiepart i 165 da ubebygde skog, rasjonaliseringshensyn, 80/65
- boplikt for tre søsken ved erverv av 23 da dyrkingsjord, 80/64.
- «jord- og skogbrukseiendommer» etter konsesjonslovens § 6 og «odlingsjord» etter odelsloven § 2, 81/80.
- rammen for hensyn av betydning for fritak, 80/66.
- Bolig- og husleieforhold, se også Tomttildeling,**
- depositum for kommunal leilighet, tilbakebetaling, 84/94.
- kommunal tildeling av trygdeleiligheter, uklar regelsituasjon, 85/116.
- kommunen kunne ikke omgjøre godkjenning av boligbytte, 78/59.
- kommunes tilsyn med TV-antennelag i kommunal leiegård, 82/121.
- oppsigelse fra kommunal leilighet, husleilovens rekkevidde, vesentlig mislighold, 78/58.
- prisfastsettelse ved salg av kommunal leilighet, 83/73.
- verdistigning i ventetid ved utskutt overdragelse, 79/74.
- Borteboerstipend, se Statens lånekasse for utdanning.**
- Bostøtte,**
- husstandsbegrepet, ektefelle i aldershjem, 80/39.
- søknadsfrist oversittet, i påvente av klageavgjørelse for foregående termin, 78/57.
- p.g.a. manglende informasjon, 79/37.
- p.g.a. uriktige opplysninger, 81/50 jfr. 82/15.
- Bruksendring, se Bygningssaker.**
- Bygningssaker, se også Refusjonskrav og Strandplanlovsaker,**
- atkomst til eiendom*, 83/135 jfr. 84/18 og 85/21.
- avstand fra nabogrense,*
- beregning av bygnings høyde, 82/32.
- for carport forbundet med hus, 82/92.
- for garasje, avveining av begge parters interesser 83/134, 84/138.
- gjenoppføring av bygning, 85/149.
- avstand til kraftlinje*, erstatning, 85/97.
- bortfall av byggetillatelse* for hytte, 82/96.
- bruksendring,*
- garasjeanlegg i boligstrøk overdratt til bilfirma, 82/36.
- samtykke etter husleielovens § 41, 81/115.
- byggemelding*, veiledningsplikt, samtykke fra andre myndigheter, 81/107 jfr. 82/16.
- bygningskontroll*, myndighetenes ansvar, forholdet til andre etater, 85/97.
- bygningsrådets plikt til undersøkelse* av byggesøkers rett i forhold til grunneier, 79/65.
- campingvogn*, vedtektsforbud mot -, 84/141 jfr. 85/24.
- delegasjon* av bygningssjefens myndighet, 83/120.
- deling av eiendom,*
- fradeling av parsell til hagebruk, krav om kloakk, 83/138.
- dispensasjon,*
- fra byggeforskrift, huskjøpers protest, 83/123.
- fra generalplanvedtekt, tidligere dispensert etter bygningslovens § 82, 78/75 jfr. 79/10.
- fra hyttebyggingsforbud p.g.a. tidligere rettslig uholdbar byggenektelse, 80/75.
- fra hyttebyggingsforbud p.g.a. tidligere uheldig saksbehandling, 78/72.
- fra hyttebyggingsforbud, forhåndsuttalelse, 82/94 jfr. 83/19.
- fra reguleringsbestemmelse om utnyttingsgrad, 81/100, 82/84, 85/151.
- fra reguleringsbestemmelse og vedtekt til bygningsloven § 79, 82/35.
- fra reguleringsplan, svikt ved avgjørelsesgrunnlaget, 82/82.
- hvem kan søke om dispensasjon, 83/123.
- ikke ubetinget nødvendig med særskilt søknad, 85/149.
- inkonsekvent praksis, 85/151.
- disposisjonsplan,*
- festetomt innenfor planområdet ikke medtatt i planen, 80/75.
- grunnlag for å nekte godkjenning, 79/56 jfr. 81/16.
- hyttearealgrense, hjemmelsspørsmål, 78/67, 79/10.
- uklar vedtekt etter bygningsloven § 82: krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.
- erstatning,*
- for husplassering nær kraftlinje, 85/97.
- for sen saksbehandling, 83/123.
- for ugyldig, ikke påklaget bygningsrådsvedtak, 80/84.
- forelegg,*
- ombudsmannens kompetanse, 82/122.
- forhåndsuttalelse*, 83/118.
- flytebrugge*, vilkår om parkeringsplasser, 85/150.
- fylkesmannens instruksjonsmyndighet*, 81/107.
- generalplanvedtekt,*
- generelt om dette emne, 82/75 med videre henvisninger, jfr. 83/18 og 84/16.

- vedtekt i tilknytning til generalplan (a-vedtekt)
- fradeling av boligtomt i område avsatt til landbruk, deling tillatt etter jordloven, konsekvenshensyn, 81/94.
 - fradeling av boligtomter i landbruksområde, soneplankart anga klare grenser for arealutnyttelsen, 83/124.
 - oppføring av bolighus i område utlagt til jord-, skog-, naturområde, 82/31.
 - utnyttning i samsvar med planformålet, 82/77.
- vedtekt uten generalplan (pusteromsvedtekt),
- oppføring av bolighus i område med variert arealutnyttelse, 82/79 jfr. 83/19.
 - plassering av kårbygning, 80/81.
 - vedtektsens stedlige virkeområde, 81/93.
- hundegård*, spørsmål om bygningsloven fikk anvendelse, 83/132 jfr. 84/18.
- hyttevedtekt med byggeforbud m.v.*
- dispensasjon, se foran
- dispensasjonsnektelse,
- generell begrunnelse, hyttepress, 84/153 jfr. 85/24, 85/156, 85/159.
 - konsekvenshensyn, utfyllingstomt, 84/155, 85/156.
- disposisjonsplan, se foran.
- flyttbar campinghytte, 78/68.
- forhåndsuttalelse om dispensasjon, 83/118.
- krav om reguleringsplan, 84/150.
- lovvilkår for vedtekt, 84/150.
- soneforbud langs vassdrag og veg, 84/150.
- uklar vedtekt etter bygningslovens § 82:
- krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.
- varighet, forhold til generalplanperiode, 85/159.
- varslings- og klageregler ved dispensasjon, 81/86.
- høydeplassing*, delegasjon, saksbehandling, 83/120.
- innhegning mot veg*, 83/132 jfr. 84/18.
- kloakksystem*, spørsmål om annen ordning,
- betydningen av personlige hensyn, 78/71, 79/10.
- hyttetilbygg, muligheten for økt bruk, 80/73.
- krav til kloakk ved fradeling av parsell til hagebruk, 83/138.
- områdemessige vurderinger, byggepress, 80/79 jfr. 83/15.
- retningslinjer for skjønnsutøvelsen, 78/62, 78/71, 79/10.
- midlertidige konstruksjoner m.v.*, jfr. bygningsloven § 85, 84/141 jfr. 85/24.
- nabos rettsstilling*, partsbegrepet, omgjøring, 80/103.
- ombygging* av bedrift i boligstrøk, 82/93.
- pålegg* om byggestans og riving, hjemmels-spørsmål, 80/83.
- reguleringsplan*,
- anleggsarbeider påbegynt under reguleringsplanbehandling, 80/78.
 - avvikelse fra - ved dispensasjon eller reguleringsendring, 82/82, 82/84.
 - byggningsvedtekter etter den tidligere lov av 1924, uoversiktelig regelsituasjon og inkonsekvent praksis, 85/151.
 - delvis stadfestelse, samarbeid med landbruksmyndighetene, 79/61.
 - endret husplassering, 79/64.
 - forhåndsbinding av reguleringsmyndighet ved avtale, 82/87.
 - jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.
 - konkret bruksregulering, hjemmels-spørsmål, 82/87.
 - nøyaktighet m.h.t. husplassering, 83/127.
 - privat utkast ikke forelagt kommunestyret, 81/99 jfr. 82/16.
 - privat utkast innstilt, utenforliggende hensyn, 81/96 jfr. 82/16.
 - som hjemmel for å nekte deling, 82/75.
 - vilkår om redusert mønehøyde, takvin- kel, 82/85 jfr. 83/19.
- sen saksbehandling*, erstatning, 83/123.
- skjønnhetshensyn*,
- avslagsgrunnlag for garasje, 79/68.
 - vindusutskifting, 81/103, 81/106, 83/128.
- tilfluktsrom*, sivilforsvarsmyndighetene, 83/77.
- ulovlige byggverk*, myndighetenes plikt til å gripe inn, 84/143 jfr. 85/24.
- utsatt iverksetting* ved klage, 85/154.
- uvanlig bebyggelse*, 82/35.
- varige konstruksjoner og anlegg*, jfr. bygningsloven § 84, 82/81, 83/132 jfr. 84/18.
- vernehensyn*, vindusutskifting og fasade- endring, 83/128, 84/139.
- vilkår*,
- for flytebrygge, parkeringsplasser, 85/150.
 - for utslippstillatelse, 82/99.
 - ved dispensasjon fra reguleringsbestem- melse, 81/100.
- Båndtvang**,
- etter bufeloven for hele året i hele kommu- nen, grunnlaget for stadfesting av for- skrifter, 78/125.
- Dispensasjon**, se også **Bo- og driveplikt**, **Bygningssaker**, **Strandplanlovsaker**,
- fra arealvilkår for kraftförrabatt, 78/127, 79/10.
 - fra forbud mot etablering av eierleiligheter, 81/116.

- fra Kringkastingsloven, 83/90 jfr. 84/17.
 fra prisforskriftene for innskottseiligheter, 78/93.
 fra prisstopp, endring av dispensasjonspraksis, 82/103.
 fra tilfluktsromforskrifter, 83/77.
 fra tollovsforskrifter, forvaltningsloven § 40, 81/142.
 fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.
 uten uttrykkelig hjemmel i skattesak, 84/69 jfr. 85/22.
- Dokumentinnsyn, se Offentlighet i forvaltningen og Partsoffentlighet.**
- Drosjeløyve,**
 beregning av ansiennitet, kjørebøker og ansiennitetslister, 84/101.
 svangerskapspermisjon, 85/123.
 dokumentasjon for sykefravær, 83/85.
 omgjøring som følge av uriktig faktisk grunnlag, 82/41.
 overføring til avdødes samboer, 83/87.
- EDB,**
 behandling av søknader om, inntak i de videregående skoler, 85/35.
 tilskott i jordbruket, 85/128.
- Eiendomsskatt,**
 omgjøring av individuelt fritaksvedtak, 84/75.
 renter for uriktig innkrevd -, 79/79.
- Eierleiligheter,**
 etablering av - i bestående bygning, 81/116.
- Ekspropriasjon,**
 dekning av advokatutgifter ved planarbeid før vedtak, oreigningsloven § 15, 80/108.
 gjenervervsrett for ekspropriasjon til ubenyttet ekspropriasjonsfelt, 81/150.
 grunnkjøpsobligasjoner, usaklig avslag, 81/147.
 renteplikt ved forsinket betaling, 82/50.
 vederlag ved grunnnavståelser under ekspropriasjonstrussel, frist for fullbyrdelse, 83/75 jfr. 85/21.
- Ekteskap,**
 skilsmisse, administrativ behandling og samtidig søksmål, 83/44.
- Elektrisitetsforsyning,**
 elektrisitetsavgift, ansvar for - på frikraft, 81/148.
 sammenslutning av kommunale elverk, oppfyllelse av avtale om strømfremføring, 78/124, 79/10.
 økt strømpris, avsetning til spesielt kommunalt formål, 85/112.
- Enkeltvedtak, se Vedtak.**
- Erstatning,**
 ansvarslempling ved meransvar, 80/84.
 arbeidsgiveransvar, ansvarsfraskrivelse, 79/110.
 ugyldig arbeidsavtale, 84/32.
- forlagt søknad om husbanklån, 85/95.
 hus plassert for nær kraftlinje, 85/97.
 pasientskader, forholdet sykehuseier/forsikringsselskap, 85/61.
 sen behandling i byggesak, 83/123.
 skade på bil forvoldt av privat inntauings-selskap, på vegne av kommune, 83/76 jfr. 84/17.
 tyveri av elevs støvler fra gymnastikksalgarderober, 80/122.
 ugyldig, ikke påklaget bygningsrådsvedtak, 80/84.
 uhjemlet vedtak (forbud), men de materielle vilkår forelå, 78/78.
 urettmessig heving av postgiroutbetalingskort, 85/99.
 uriktig departementsopplysning om fratredelse og pensjon, 79/29.
 uriktig saksbehandling i bygningsråd, 79/68.
 vannskade fra kommunal kloakkledning, 81/156.
- Etableringslån,**
 redusert inntekt på søknadstidspunktet, 82/21.
 vedtak bygget på bristende forutsetninger, 82/118 jfr. 83/20.
- Fengselsforhold,**
 arbeids- og aktivitetstilbud, 85/86.
 besøksnektelse som reaksjon mot irregulær korrespondanse, 84/53.
 besøksrutiner, overhøring av alle besøk, 84/50.
 fullbyrdelse av straff før endelig avgjørelse av benådningssøknad, 85/84.
 informasjon til innsatte om ombudsmannsordningen, 83/153.
 refselse, utilstrekkelig grunnlag, 81/157.
 toalettforhold, 85/86.
 urinprøve, kontroll ved avgivelse, 81/157.
 utdanningslån, rentefritak under soning, 85/50.
- Festetomt på statsgrunn**
 i Finnmark, jordsalgsmyndighetenes saksbehandling, 85/145.
- Fiske og Fiskeoppdrett,**
 deltaksregulering, forholdet til tilskottsordninger mot overkapasitet, 84/107.
 garantilott, begrenset driftsperiode, generelle saksbehandlingsspørsmål, 85/132.
 konsesjon for oppdrett, saksbehandling 84/104.
- Folkeregistrering,**
 innsynsrett for forsker, 84/64.
 registrering av reindriftssamer, 85/75.
- Folketannrøkta, se Tannhelsetjeneste.**
- Folketrygden, se Trygdeordninger.**
- Forbrukerombudsmannen,**
 kompetanse til å innhente opplysninger, markedslovens avgrensning mot prisloven, 79/87.

- offentliggjøring av notat før fremleggelse for Markedsrådet, 79/90.
- Forbrukerrådet,**
uheldig produktomtale i Forbrukerrapporten, 81/143.
uttalelse i oppsigelsessak, 84/114.
- Forenklet forelegg,**
«bøteleggelse på stedet» etter Vegtrafikkloven § 31b, 79/111.
- Forhåndsuttalelse,**
om dispensasjon fra hyttebyggingsforbud, 82/94.
- Forhåndsvarsel,**
før beslutning om klageprosedyren, 84/115.
omfanget av – i reinbeitesak, 79/98.
til jordsøkende nabo ved salg av landbrukseiendom, 83/113 jfr. 85/21.
til leieboere ved dispensasjon for etablering av eierleiligheter, 81/116.
til nabo og gjenboer ved dispensasjon fra strandplanloven, 81/86.
unnlatt overfor grunneierlag ved utferdigelse av fiskeforskrifter, 79/97.
unnlatt overfor interesserte ved fjerning av laksetrapp, 83/97.
unnlatt overfor lærling ved forlengelse av læretiden, 82/112.
varsel til part om nye opplysninger, 82/110.
- Forkjøpsrett,** se også **Tilleggsjordsaker,**
statens – etter konsesjonsloven,
fristoversittelse, 80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jfr. 83/17.
konkurransesituasjon mellom naboer, bosettingshensyn, privat forkjøpsklausul, 85/143.
landbruksmyndighetenes kompetanse ved salg av bolig på eiendom ervervet i rasjonaliseringsøyemed, 79/53.
personlige hensyn til konsesjonssøker, 78/85.
rasjonalisering for kjøper eller jordsøkende nabo, 81/73, 82/70.
underretning til jordsøkere om forkjøpsfrist, 82/73 jfr. 83/17 og 85/21.
ved overdragelse til forpakter, fastsettelse av pris ved skjønn, 79/49 jfr. 81/16.
- Formannskap,**
reaksjon mot spredning av opplysninger fra formannskapsmøte, 78/112.
- Forskjellsbehandling,**
båt plassavgift høyere for utenbygdsboende, 79/80.
dispensasjonspraksis i sak etter kringkastingsloven, 83/90 jfr. 84/17.
endring av dispensasjonspraksis ved prisstopp, 82/103.
i avkjørselssak, 80/85, 83/143.
i byggesak, fasadeendring, 83/128.
i fradelingssak etter jordloven, 79/42.
i strandplansak, 83/148, 83/152.
- skattlegging av utdanningsstipend, 83/62.
ved fastsettelse av kloakkavgift, 80/88.
ved flyttinggodtgjøring, 81/134.
ved inndragning av førerkort, 79/114.
ved inngåelse av legeavtale, 85/66.
ved ligningsverdi for nyoppført bolig, 79/80.
ved skattnedsettelse, 81/127.
ved ølsalgsbevilling, 84/99.
- Forskrift,**
dispensasjon fra – forvaltningsloven § 40, 81/142.
forholdet til hjemmelsgrunnlaget, 78/125.
forhåndsvarsel ved utferdigelse av –, 79/97.
ikrafttreden, kunngjøring, 81/125.
kunngjøring ved oppslag, 84/68.
mangler ved –, ombudsmannsloven § 11, se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen.
utvidelse av fredningssone ved laksetrapp burde vært behandlet som enkeltvedtak, 78/101.
- Forurensning,** se **Utslippstillatelse.**
- Forvaltningens avtaler,** se **Avtaler.**
- Fosterhjem,**
godtgjøring til fosterforeldre, 85/72.
- Fremmedsaker,**
avvisning p.g.a. manglende midler, kompetansespørsmål, fengsling, 83/51.
oppholdstillatelse, innreise til Norge
forhåndstilsagn omgjort etter endret lovforståelse, arbeidstillatelse, 78/116.
foreldre til vietnamesiske barn, 85/81.
mindreårig ektefelle, 85/81.
mor med en sønn i Norge, søkers hovedtilknytning, 85/82.
sønn fra tidligere ekteskap, 84/46.
uriktige opplysninger fra søker, 80/112, 80/115.
oppholdstillatelse, fortsatt opphold i Norge
avsluttet utdannings situasjon, 84/48.
dårlig studieresultat, 80/110.
søkers ekteskap med norsk borger, 80/109.
politisk asyl, iverksetting av utvisningsvedtak, 80/110.
statsborgerskap, vilkår om «sømeleg» atferd, 83/53.
visumnektelse,
forholdet til innvandringsstoppen, mangelfull og for generell begrunnelse, 85/77.
uriktige opplysninger fra søker, 81/145.
- Fri rettshjelp,**
Fri sakførsel,
ved statens anke over skjønn, 80/120.
Fritt rettsråd,
i sak om utvisning fra riket, 82/119.
omgjøring av advokats innvilgelse, 83/55.

rimelighetskriteriet i rettshjelploven

§ 13, 82/119.

sen saksbehandling, 83/56.

Frister,

fristforlengelse ikke reell, 78/60.

fristoversittelse i forkjøpssak etter konsesjonsloven, 80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jfr. 83/17 og 85/21.

fristoversittelse ved søknad om produksjonstillegg i jordbruket, 83/107.

meldingsfrist om endring til skade ved klage over karakter, 78/50, 79/10.

søknadsfrist oversittet i bostøttesak, 78/57.

Førerkort se Motorvogn.

Grunnkjøpsobligasjoner, se Ekspropriasjon.

Habilitet,

for arkitekt med oppdrag å utarbeide forslag til soneplan, 79/95.

for distriktstannlege i tilsettingssak hvor ektefellen ble tilsatt, 78/22.

for herredsagronom i delingssak, 84/132.

for herredsagronom i forkjøpssak for bruk han var interessert i, 80/59.

for ingeniørfirma som utreder i utslippsak, 84/115.

for kommuneadvokat og kommunekontorsjef i erstatningssak, 79/68.

for kommunestyrerepresentanter ved uttalelse i vegsak, 78/103.

for medlemmer av rådgivende ekspertorgan, 85/88.

for skolestyremedlem i tilsettingssak, 82/17.

for trygdesjef som hadde uttalt seg i avisartikkel om trygdesøker, 78/103.

oppnevning av stedfortreder, 79/98.

Hundeavgift, se Avgifter.

Husbanken, se Bostøtte, Erstatning, Etableringslån og Tilskudd til småhusbygging om vinteren.

Husdyr,

isolering av sauebesetning p.g.a. fare for mædismitte, 80/123.

Husleieforhold, se Bolig.

Informasjon, se Veiledning,

om «rimelige skjønnhetshensyn» etter bygningsloven § 74 nr. 2, 81/106.

om søknadsfrist for tilskudd til småhusbygging om vinteren, 79/35.

om søknadsordningen for bostøtte, 79/37.

ved omlegging av eksamensform, 85/40.

Jakt, se Vilt saker.

Jordlovsaker, se også Tilleggsjordsaker, deling (lovens § 55),

av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.

av eiendom på 3 dekar, 80/53.

bebygd boligtomt, 82/25.

bebygd boligtomt tilhørende tidligere bruker, 80/48.

bebygd hyttetomt i utmark, 79/47, 82/24 (nr. 8), 84/131.

bebygd hyttetomt på skogseiendom, behov for skogshusvære, 83/111.

boligtomt med isolert og fjern beliggenhet fra hovedbruket, 79/45 jfr. 81/15.

bruk av jordlovens formålsbestemmelser, 79/45 jfr. 81/15, 79/47, 80/45, 80/53.

etablering av sameie, 82/63.

forholdet til bygningsmyndighetene, oversiktsplaner, 81/65, 81/67, 83/107 jfr. 84/18.

hypotetisk begrunnelse for avslag, forskjellsbehandling, 79/42 jfr. 80/16.

hyttetomter i beiteområde, 83/107 jfr. 84/18.

innløsning av festetomt, 82/26.

i to bruksnummer uten endring i eier eller driftsforhold, 80/43.

kontroll med tomtestørrelse og -behov, 81/64, 82/24 (nr. 7 og 8).

krav om bakgrunnsareal pr. hytte, 83/107 jr. 84/18.

krav om reguleringsplan, disposisjonsplan, 83/107 jfr. 84/18.

krav om reguleringsplan for tilstøtende område, 80/53.

lovens delingsbegrep, 82/63.

lovens uttrykk «driftsøkonomisk forsvarleg», 83/107 jfr. 84/18.

miljøhensyn som avslagsgrunn, 81/67, 81/70, 82/25, 82/67, 83/107 jfr. 84/18, 83/111, 84/131, 85/137.

muligheten for landbruksdrift på tomten, 79/44, 80/53.

ombytte av våningshus, 80/50 jfr. 81/16, 82/65, 85/139.

passivitet fra myndighetene, 79/40, 85/139.

som ledd i konsesjonsbehandling, 82/70, 82/72.

statens umatrikulerte grunn i Finnmark, 81/61.

stiftelse av vegrett, hogstrett m.v. 81/58.

tidsbegrenset delingssamtykke, 81/63.

tomt for det ene av to våningshus på gårdsbruk, 82/67, 85/139.

varigheten av delingssamtykke, 83/112.

vilkår om bortfeste i stedet for salg, 78/65 jfr. 80/15.

vilkår om byggetillatelse, 81/65.

vilkår om overdragelse av del av eiendommen, 80/42.

jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.

omdisponering (lovens § 54),

av del av bebygd eiendom på 2,7 dekar, miljøhensyn, 81/52.

av del av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.

av eiendom på 3 dekar, 80/53.

Kirkelige forhold,
plassering og flytting av askeurne, 83/38.

Kjørelærer,
tilbakekall av godkjenning, 85/125.

Klagebehandling,
arbeidsgruppe som saksforbereder, partsrepresentasjon, 84/115.
endring til skade i klagesak, meldingsfrist, 78/50, 79/10.
etter at klagerett var gått tapt, 78/85, 85/145.
fullbyrdelse av fengselsstraff før endelig avgjørelse av benådningssøknad, 85/84.
før klagefristens utløp, 79/98.
i underinstanser, 78/36.
klage etter begjæring om omgjøring, 82/44.
klageinstans for avvisningsvedtak i avkjørselssaker, 83/146 jfr. 84/19.
klageinstans i naturskadesaker, 84/130.
klageinstansens forhold til praksis og retningslinjer, 83/143.
mangelfull styring av saksbehandlingen, 85/145.
realitetsuttalelse fra klageinstans utenfor klagebehandling, 82/62.
ugyldig underinstansvedtak, 84/137.
underretning om vedtak, fremgangsmåten, 84/65 jfr. 85/22.
unnlatt behandling av klage, 78/67, 79/10.
uten holdbart grunnlag i tilsettingssak, 84/25.
utforming av konklusjon i klagesaker:
omgjøring, opphevelse, avvisning, 85/90.
utilstrekkelig grunnlag i karactersak, 84/34 jfr. 85/22.
utsatt iverksetting, jfr. forvaltningsloven § 42, 85/154.
vedtak truffet etter intern delegasjon, instansordningen, 84/132.

Klagerett,
til ombudsmannen
for jordsøkende nabo i konsesjonssak, 81/72.
for rådmann over departementsuttalelse om hans habilitet i vegsak, 78/131.
til overordnet forvaltningsorgan
for jordsøkende nabo i forkjøps- og konsesjonssak, 80/57, 81/72.
for kjøper av leilighet i pristakstsak, 81/121.
for nabo i konsesjonssak med virkning for hans seterdrift, 81/76.
for nabo og gjenboer ved dispensasjon for hyttebygging, 81/86.
for odelsberettiget i delingssak, 82/113, 84/135.
for selger ved avslag på konsesjonssøknad, rettslig klageinteresse, 78/108.

for tidligere eier i sak om boplikt for odelsserverver, 82/114.
ved avgjørelser i naturskadesaker, 84/130.
ved avgjørelser i NAVF, 79/104.

Kloakkavgift, se Vann- og kloakkavgift.

Kommunestyre,
feil ved varamanninnkalling, omgjøring, 85/115.
kommunestyrerepresentanters habilitet ved uttalelse i vegsak, 78/103.
stemmetallskrav ved uttalelse om valg av skoletomt, 78/113.
tolking av vedtak i – om salg av kommunal eiendom, 81/155.

Kommunestyrevalg, se Valg.

Konsesjon, se også Bo- og driveplikt, Forkjøpsrett, Tilleggsjordsaker,
avslått etter aksept fra søker på forelagte vilkår, 81/77.
avslått fordi det ikke kunne påregnes byggetillatelse, 82/68.
avslått på utilstrekkelig rettslig grunnlag, arealets størrelse for fritidsformål, 78/83.
eiendomsoverføring i to etapper for å oppnå konsesjonsfrihet, 83/115.
jordsøkende nabos rettsstilling, 81/72.
klagerett for nabo p.g.a. virkninger for hans seterdrift, 81/76.
klagerett for selger ved avslag på konsesjonssøknad, 78/108.
konsesjonsplikt, ikke-håndhevelse av visse konsesjonsregler i landsdelen, uttalelser fra tjenestemann, 78/81.
konsesjonssøknad som innebærer deling av driftsenhet, saksbehandlingen, 82/70, 82/72.
kontroll med størrelse på fritidseiendommer, 81/79.
sameie i landbrukseiendom, 83/116.
vilkår,
om begrenset yrkesaktivitet utenom bruket, 80/61.
om grunnavståing, 80/57.
om videresalg av eiendommen innen en bestemt frist (tidsbegrenset konsesjon), 83/116.

Kringkasting,
dispensasjon fra loven, signaler fra OTS-satellitten, 83/90 jfr. 84/17.

Kunngjøring,
av lokal forskrift, i avis, 81/125.
ved oppslag, 84/68.

Landbruket, se Tilskudd.

Leger,
avtale med kommunen, plikt til kunngjøring, 85/66.
turnustjeneste som vilkår for autorisasjon, 85/63.

Ligning,
beskatning av samboere, 83/61.

- distriktsskatteloven*, krav om søknad før investering foretas, 84/72 jfr. 85/22.
- fradrag i inntekt*,
- ferjeutgifter ved besøksreiser til hjemmet med bil, 78/97.
 - privatbil brukt i yrket, 85/105.
 - regnskapsmessig avskrevet goodwill, 82/107, 83/65.
 - utgifter i forbindelse med doktordisputas, 84/73.
 - utgifter til juridisk bistand ved fastsettelse av barnebidrag, 79/83 jfr. 80/16 og 81/16.
 - utgifter til pass av barn delvis dekket ved stønad, 82/108.
 - utgifter til studiereise for språklærer, 79/82.
- inntektsbeskatning*,
- av billighetserstatning, 80/91.
 - av ekspropriasjonerstatning for steinuttak, 80/92.
 - av erstatning ved opphør av arbeidsforhold, 85/103.
 - av utdanningsstipend, 83/62.
- ligningsdokumenter*, frigivelse i rettssak, 80/93.
- ligningsverdi* for nyoppført bolighus, forskjellsbehandling, 79/80.
- skatteplikt, midlertidig utenlandsopphold*, 84/73.
- sparing med skattefradrag*, frist for kontraktsforlengelse, 84/69 jfr. 85/22.
- særfradrag*,
- for forsørgelse av foreldre i utlandet, 79/85.
 - for sykdomsutgifter, 83/64.
- Ligningsbehandling**,
- adressering, skattyters krav om annen postadresse enn bopel, 79/87.
 - advarel fra ligningsnemnd til skattyter for språkbruk, 82/38.
 - dokumentinnsyn, skattyters opplysningsplikt, 85/101.
 - fylkesskattesjefs nektelse av å legge sak fram for fylkesskattestyret, 78/97.
 - innsynsrett i ektefelles selvangivelse, 83/46, 85/100.
 - mangelfull veiledning, unødvendig skjemabruk, 78/107.
 - saksomkostninger ved administrativ klagebehandling i skattesaker, 78/114.
- Loddtrekning**,
- som fordelingsprinsipp, kommunal småbåthavn, 85/118.
- Luftfart**, se også **Motorferdsel**,
- medisinske krav for luftfartssertifikat, 85/62.
- Lærere**,
- administrasjonsgodtgjøring*, 79/26.
 - erstatning*, ugyldig arbeidsavtale, 84/32.
 - ferierettigheter*,
 - godtgjøring for adjunkt i videregående skole, 81/33 jfr. 82/15 og 83/15.
 - i forbindelse med repetisjonsøvelse, 83/33 jfr. 84/17.
 - inntektsfradrag* for utgifter til studiereise for språklærer, 79/82.
 - kompetanse*,
 - dispensasjon fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.
 - forskrifter til lærerutdanningsloven, 79/31 jfr. 81/15.
 - rettsvilkår, forhold mellom lov og avtale, 83/32 jfr. 84/16.
 - vurdering av utenlandske universitetsstudier, 82/61 jfr. 83/17.
 - tilsetting*,
 - departementets godkjenningsrett ved stemmelikhet i skolestyre, 79/18.
 - departementets tilsettingsmyndighet etter grunnskoleloven § 21 nr. 2 «på fritt grunnlag», 78/14.
 - fortrinnsrett,
 - for midlertidig tilsatt i grunnskolen, 85/33.
 - for timelærer i videregående skole, 84/30.
 - praksiskravet i lærerutdanningsloven § 9 nr. 1 ved rektor tilsetting, 79/16.
 - skoledirektørens adgang til å nekte godkjenning etter grunnskoleloven § 21 nr. 2, 80/26.
 - tilsidesettelse av søker,
 - til årsvikariat p.g.a. innkalling til førstegangstjeneste, 84/20.
 - til årsvikariat p.g.a. påregnet svangerskapspermisjon, hensynet til elevene, 78/16.
 - tjenestefrihet*,
 - forlengelse av – til å omfatte skoleferien, 79/24.
 - til husbygging for lektor i videregående skole, 81/28.
 - trekk i lønn* under repetisjonsøvelse, 83/33 jfr. 84/17.
- Lånekassen**, se **Statens lånekasse for utdanning**.
- Merverdiavgift**, se også **Toll**,
- ansvar for – på frikraft, 81/148.
- Motorferdsel i utmark**,
- i område med etablert leiekjøring, 80/119.
 - med fly, funksjonshemmet, 78/129, 79/10.
 - på statsgrunn i Finnmark, 84/126.
- Motorvogner**, se også **Registreringsavgift, og Toll**.
- fører kort,
 - inndragning, 79/112, 79/114, 80/125 jfr. 81/16.
 - parkeringsgebyr, kommunes behandling av søknad om frafallelse, 84/57.

Motregning,

i skattetilgodehavende for renovasjonsavgift, 78/97.

Målform,

retten til å kreve annet skriftlig opplæringsmål enn vedtatt for skolen, 78/41.

Navn,

bevilling til foreldres rettsbeskyttede slektsnavn, 80/117.

slektsnavnet Henrikson rettsbeskyttet, 83/49.

slektsnavn Kinnes/Kines, 85/74.

Norges Eksportråd,

ombudsmannens kompetanse, partsoffentlighet, offentlighetsloven, 83/155.

Offentlighet i forvaltningen,

brev med tilknytning til budsjettbehandling, 79/92.

forskers adgang til folkeregisterets flyttemeldinger, 84/64.

fotografier utenfor bestemt sak, sikkerhetsmessige hensyn, 82/109.

granskingsrapport i tjenestesak, meroffentlighet, 80/97.

hvordan dokument gjøres kjent, 84/61.

interne styredokumenter i tjenestesak, meroffentlighet, 78/36.

internt dokument utarbeidet av underordnet organ, 84/63.

lovens dokumentbegrep, bokverk, 84/61.

referat fra nordisk helsedirektørmøte, 83/60.

ugradert artikkelsamling, sikkerhetsmessige hensyn, 81/129.

unntak for visse lånesaker, 78/110.

utleiepris for jaktrett i statsalmenning, 80/99 jfr. 83/15.

utsettelse av tidspunkt for offentliggjøring av oppsigelsbrev, 78/109.

vegvesenets brøytekontrakter, meroffentlighet, 82/38.

Ombudsmannen, se også Klagerett;

informasjon om ombudsmannsordningen, 83/153 jfr. 84/19, 84/161.

kompetanse, forholdet til,

domstolene,

– forelegg etter bygningsloven § 114, 82/122.

– påtalemyndighetens avgjørelse om dokumentinnsyn i straffesaker, 81/159.

– stevning for overholdelse av søksmålsfrist, 81/159.

– tinglysingsavgjørelser, 85/165.

Forbrukertvistutvalgets vedtak, 83/155.

Kommunal Landspensjonskasse, 78/132.

Kongen, 83/156, 85/164.

Norges Eksportråd, 83/155.

stevnevitne, 78/131.

Stortinget, 84/161.

studentsamskipnader, 79/115, 80/127.

saksbehandlingen for ombudsmannens

forvaltningsorganer som mener seg fritatt fra å begrunne vedtak som påklages til ombudsmannen, 83/156.

frafallelse av ombudsmannsklage for å oppnå avtale med kommunekasserer, 83/154.

klagere som ber om konfidensiell behandling, 83/156.

sak uegnet for klagebehandling, privatrettslig innslag og bevisspørsmål, 84/161.

sen besvarelse av brev fra ombudsmannen, 80/128, 83/79, 83/80, 85/166.

Omgjøring,

av advokats innvilgelse av fritt rettsråd, 83/55.

av fordeling av tilleggsjord, 78/85.

av forhåndstilsagn om oppholdstillatelse, 78/116.

av godkjenning av boligbytte, 78/59.

av individuelt vedtak om skattefritak, 84/75.

av kommunestyrevedtak, feil ved varmanninnkalling, 85/115.

av påtaleunntatelse til gunst for siktede, 83/50.

av tariffstridig arbeidsavtale, 84/32.

av tilsetningsvedtak ved inhabilitet, 82/17.

av vedtak i byggesak, nabos rettsstilling, 80/103.

av vedtak om drosjeløyve, uriktig faktisk grunnlag, 82/41.

av vedtak om permisjon, manglende kompetanse, 82/117.

av vilkår for oppløsning av borettslag, 82/44.

opphevelse av adopsjonsforhold, 85/71.

uttrykket «direkte tilgodeser» i forvaltningsloven § 35, 82/44.

Oppholdstillatelse, se Fremmedsaker.**Oppsigelse, se Tjenestemenn.****Parkeringsgebyr, se Motorvogner.****Partsoffentlighet,**

granskingsrapport i tjenestesak, innsynsrett for anmelder, 80/97.

i ligningssak, skattyters opplysningsplikt, 85/101.

i tilsetningssak i Norges Eksportråd, 83/155.

innsynsrett i ektefelles selvangivelse, 83/46, 85/100.

navn på jurymedlemmer ved prøveoppløsning i NRK, 82/41.

navnene på underskriverne av klage mot lærer, 78/106.

opplysning om eget fødselstidspunkt, 85/74.

partsbegrepet i forvaltningsloven, 80/97.

politiets vakt- og sambandsjournaler, 81/130.

- privat forslag i regulerings sak, 78/80.
 sykejournal med fortrolige opplysninger fra tredjemann, 80/97.
 utleiepris for jaktrett i statsalmenning, 80/99 jfr. 83/15.
 vegvesenets brøytekontrakter, meroffentlighet, 82/38.
- Pasienter, se Partsoffentlighet, Refusjon, Sykehus.**
- Pensjonsordninger,**
 Statens Pensjonskasse,
 boliglån, 83/27.
 frafall av foreldelsesinnsigelse, 81/48.
 medlemskap for engasjementstilling finansiert under sekkebevilgning, 79/23.
 medlemskap, spørsmål om innmeldingsdato, 83/31.
 medregning av kommunal tjenestetid, 82/20 jfr. 83/15 og 84/16.
 tilbakebetaling av for meget utbetalt pensjon, 81/37.
 underretning til pensjonsberettigede om pensjonsrettigheter, 82/18.
 utbetaling av restpensjon etter medlemmets død, 80/37 jfr. 82/14.
 tilleggspensjon fra statskassen, informasjon, veiledning, 83/31.
- Politi og påtalemyndighet,**
 assistanse ved tvangsbehandling av psykiatrisk pasient, 85/59.
 beslagte penger brukt uten skriftlig samtykke, 84/55.
 formløs inndragning av beslaglagte gjenstander, 84/55 jfr. 85/22.
 overordnet påtalemyndighets adgang til å omgjøre påtaleunndtelse til gunst for siktede, 83/50.
 ransaking uten rettens samtykke, 80/126.
 «særlig politioppsyn» etter politiloven § 27, 80/106.
- Postverket,**
 portotakster, refusjonskrav ved utskutt iverksettelse av nye -, 79/75.
 urettmessig heving av postgiroutbetalingskort, erstatning, 85/99.
- Prisforskrifter,**
 endring av dispensasjonspraksis ved prisstopp, forskjellsbehandling, 82/103.
 for innskottseiligheter,
 boligselskap fra før borettsloven, 82/22.
 dispensasjon, 78/193.
 klagerett for kjøper, 81/121.
 overgangsordning ved forskriftsendring, 80/86, 81/123.
 takst etter forskjellige regler ved bytte av leilighet, 81/124.
 takstgrunnlag ved forhøyelse av festeavgift, 78/88.
- Produksjonstillegg se Tilskudd i landbru- ket,**
- Psykisk helsevern,**
 bortvisning fra kommune, 84/97.
 informasjon til pasienter om ombudsmannsordningen, 83/153.
 klage over medisinsk mangelfull og inhuman behandling, 81/45.
 refusjon i dødsbo for utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88.
 tvangsmedisinering utenfor institusjon, 85/59.
 tvangsinnleggelse i psykiatrisk sykehus, innleggelsesbegjæring fra den sykes «nærmeste» 79/33.
 kravet til forutgående legeundersøkelse, vilkårene for innleggelse, 78/51.
- Ransaking, se Politiet.**
- Refusjonskrav,**
 for det offentliges utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88.
 for fast vegdekke i boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.
 for oppholdsutgifter i pleiehjem, tvist mellom institusjonen og de berørte kommuner, 84/95.
 for oppholdsutgifter i sykehjem for overbeleggs pasient, 80/35.
 for tilknytning til kommunal vannledning, 78/96.
- Registreringsavgift for motorvogn,**
 tilbakebetaling ved heving av bruktbil- kjøp, 83/67 jfr. 84/17.
 tiltak mot uriktig innkreving, tilbakebetaling, 84/81.
 utdeling fra uskiftet bo, 80/90.
- Reindrifft,**
 tap av retten til -, 84/111.
- Renovasjon,**
 avgift for fraflyttet helårsbolig, 83/71.
 fritak for hytterrenovasjon p.g.a. beliggenhet, 84/88 jfr. 85/24.
 fylkesmannens godkjenning, formkrav, 83/70.
 kommunens plikter etter renovasjonsordning, 78/97.
 retningslinjer for deltagelsesplikt, 81/124.
 tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelser, 85/110.
- Rente,**
 forsinket utbetaling av ekspropriasjons- erstatning, grunnkjøpsobligasjoner, 82/50.
 uriktig innkrevd eiendomsskatt, 79/79.
 utgifter for pleiehjemsopphold, 84/95.
- Retts hjelp, se Fri retts hjelp.**
- Saksbehandling, se Avvisning, Begrunnel- se, Forhåndsuttalelse, Forhåndsvarsel, Habilitet, Klagebehandling, Kunngjø- ring, Omgjøring, Partsoffentlighet, Sen saksbehandling, Underretning, Veiled- ning,**

Saksomkostninger, Forvaltningslovens

§ 36,

endring «til gunst for en part» og «tvist mellom parter» etter § 36, 79/107.

«feil ved ... avgjøringsgrunnlaget» etter § 36, 82/115, 83/57, 83/59.

forholdet mellom § 36 første og annet ledd, 82/115.

frist for fremsetting av krav, 85/94.

i sak for Markedsrådet etter markedsføringsloven § 13, 78/113.

klageavgjørelse ikke truffet fordi saken falt bort, 84/60.

«nødvendige» kostnader,

ved advokatbistand, 81/133, 81/134,

82/116, 83/57.

ved egne undersøkelser, 85/92.

på erstatningsrettslig grunnlag, utenfor § 36, 85/95.

påløpt før formelt vedtak, 81/138, 84/59.

reduksjon av omkostningskrav etter § 36 første ledd, 82/116.

under administrativ klagebehandling i skattesak, 78/114.

underretning om rett til saksomkostnader, 85/94.

ved klagesak om betaling av «særlig politioppsyn», 80/106.

ved omgjøring av forkjøpsvedtak, 81/132, 83/59.

ved omgjøring av tilsetningsvedtak, 80/104. vedtaksbegrepet i § 36, 84/59.

Samboere,

beskatning, 83/61.

boliglån i Statens Pensjonskasse, 83/27.

overføring av drosjeløyve ved dødsfall, 83/87.

trygd til separert mor, 84/40.

Sen saksbehandling,

barnevernsaker, 84/45.

byggesaker, 80/128, 81/111, 83/123.

konsesjonssaker for fiskeoppdrett, 84/104.

reguleringssak, 82/90.

rettshjelpsaker, 83/56.

tildeling av festetomt på statsgrunn, 85/145.

trygdesaker, 83/42.

ved underretning om vedtak, 84/65 jfr. 85/22.

Sjømenn,

forhyringsnektelse, frist for søknad om opphevelse, 81/24.

Skatt, se Eiendomsskatt, Ligning og Ligningsbehandling.**Skattebetaling,**

forskjellsbehandling ved skattenedsettelse, 81/127.

Skattetrekk,

anvendt til dekning av kommunal renovasjonsavgift, 78/97.

Skilsmisse, se Ekteskap.**Skjemabrev,**

unødvendig skjemabruk, 78/107.

Skjenkebevillig, se Alkoholomsetning.**Skogplanting,**

regning for – foretatt uten eierens viterende eller pålegg etter lov, 78/125.

Skole og universitet,

erstatning, ved tyveri fra elev, 80/122.

fagprøve (svenneprøve), saksbehandlingen, 85/43.

folkehøgskoler,

departementets ansvar som overstyre, 80/31.

departementets godkjenningsrett ved stemmelikhet i skolestyret, 79/18.

hjemmeundervisning, 78/42.

karaktersaker,

elevrådsarbeid som begrunnelse for nedsett oppførselskarakter, 81/40.

endring til skade ved klage i –, meldingsfrist, 78/50 jfr. 79/10, 85/48.

standpunkt-karakter, klageinstansens kompetanse og saksbehandling, 84/34 jfr. 85/22.

standpunkt-karakter, kompetansen til å fastsette tilligger faglærer, 77/59 jfr. 78/11.

målform,

overføring av nynorskklasse til annen skole med nynorsk opplæringsmål, 78/41.

skifte av skriftlig –, ugyldighet p.g.a. misoppfattet foreldremening, 81/42.

stemmerett ved avstemming om –, 81/44 jfr. 82/15 og 84/16.

nedleggelse av barneskole, saksbehandlingen, 84/33.

omlegging av studieopplegg og eksamensform, informasjon, 85/40.

opptak (inntak)

inntaksprosedyren i videregående skoler, 85/35.

karakter feilført på søknadsskjema av skolerådgiver, 80/30.

manglende opplysning om ungdomsskoleleksamnen, 81/38.

poengberegning ved fysioterapiskole, 79/32 jfr. 80/15.

regelstrid, departementsforskrifter/lokale forskrifter, 78/39 jfr. 81/15.

overflytting av elev til ny klasse p.g.a. disiplinærproblemer, saksbehandlingen, 82/58.

reglement,

endring av –, distriktshøgskole, 83/35.

rett til spesialundervisning etter voksenopplæringsloven, 85/38.

- skolepenger,*
for elev i ungdomsskole i nabokommunen, 78/45.
- skolerom,*
dissentermenighets adgang til å leie, 78/48.
- Sosialhjelp,**
dekning av utlegg til nødstiltak til fordel for hjelpløs, syk person, 79/34 jfr. 80/15.
til hjemreise for utlending, 84/49.
- Statens lånekasse for utdanning,**
ettermeldelse av lån, omsorg for barn, 85/49.
borteboerstipend nektet p.g.a. tidligere tilstått grunnstipend, 78/46.
klagebehandling, begrunnelse, underretning, 85/51.
rentefrikavsettelse under soning, 85/50.
utenlandsstudent,
krav om fullstendig yrkes- eller utdanningskompetanse, 84/36.
studium allerede påbegynt, 84/38.
- Statens Pensjonskasse, se Pensjonsordninger.**
- Strandplanlovsaker,**
dispensasjon,
begrunnelse ved avslag, 80/72, 81/87.
etablert hytteområde, planbehovet, 83/148.
forskjellsbehandling, 83/148, 83/152.
hyttetilbygg, 81/87.
krav om konkret vurdering, kommunale retningslinjer for arealbruk, 82/74, 83/152.
langvarig planarbeid uten resultat, 82/29.
oppføring av sjøbod, 82/74.
varslings- og klagerregler, 81/86.
ved langvarig planarbeid, 79/59.
vilkår om brygge-, båt- og parkeringsplass, 84/158 jfr. 85/24.
endring av plan,
for oppføring av hytte, 79/61.
vesentlig endring etter strandplanloven § 3 nr. 1,
omdisponering av uthus til sovehytte, 81/89.
- Strøm, se Elektrisitetsforsyning.**
- Studentsamskipnad,**
tildeling av studenthybel, 79/115.
- Sykehus og sykehjem,**
pasientskader, behandling av erstatningskrav, 85/61.
refusjonskrav for oppholdsutgifter for overbeleggspasient, 80/35.
- Tannhelsetjeneste,**
folketannrøkta, rett til fri behandling ved tidligere manglende tannlegekapasitet, 78/55 jfr. 83/14.
- Tannleger,**
reisegodtgjøring for tjenestepliktig tannlege, 78/31.
- Taushetsplikt,**
for medlem av barnevernsnemnd som opptrådte som observatør i barnehagenemnd, 82/110.
for psykolog i barnevernsak, 80/95.
forskners adgang til flyttemeldinger, 84/64.
frigivelse av ligningsdokumenter i rettsak, 80/93.
i forhold til ektefelles innsynsrett i selvangivelse, 83/46.
i forhold til moren i sak om barnefordeling, 80/95.
i forhold til overordnet tilsynsorgan, 78/105.
samtykke til offentliggjørelse, alminnelige kjente opplysninger, 78/103.
- Tilbakebetalingskrav,**
for innbetalt arbeidsgiveravgift, 78/100.
for meget betalt vann- og kloakkavgift, 84/84 jfr. 85/24.
for meget utbetalt, lønn, 80/25.
pensjon, 81/37.
trygd, 85/55, 85/57.
- Tilbakevirkning,**
forhøyelse av kommunale avgifter, regelsituasjonen, 85/100.
forhøyelse av vann- og kloakkavgift, 84/83.
- Tilleggsjordsaker, se også Forkjøpsrett og Konesjon,**
jordsøkende nabos rettsstilling, 80/57.
myndighetenes opptreden ved forespørsel om salg av landbrukseiendom, 82/70, 82/72, 83/113 jfr. 85/21.
saksbehandlingen 78/85, 80/57, 81/74, 82/70.
videresalg, av bolig på eiendom ervervet i rasjonaliseringsøyemed, landbruksmyndighetenes kompetanse, 79/53.
- Tilsetning, se også Lærere, kunnngjøring,**
av engasjement som gir fortrinnsrett til ny tilsetning, 80/20 jfr. 81/16.
forbehold i utlysning om tidsbegrensning, 80/16.
fravikelse av kvalifikasjonskrav, 83/23.
intern, 78/13, 80/20 jfr. 81/16.
- saksbehandling,**
anmodning fra departementet om ny behandling i tilsettingsråd, 79/19.
arbeidsgivers uttalelser burde vært forelagt søker, 79/11.
delegasjon av tilsettingsmyndighet, 84/24.
innstilling fra interesseorganisasjon, 79/11.
klagebehandling uten holdbart grunnlag, 84/25.
kompetanseforholdet mellom administrasjonsutvalg og formannskap, 84/27.
mindretallsanke, 79/19.

- omgjøring uten klage, 81/131, 84/25, 85/115.
- omgjøring ved inhabilitet, 82/17.
- søknadsfrist og innstillings betydning, 79/11.
- tilsetning i rekkefølge, opprykk for varermann, 82/18, 85/29.
- tjenestemann uten stemmerett i tilsettingsråd, 82/56 jfr. 83/17.
- undersøkelse av attester, 83/24.
- tilsettingsvedtaket*,
- alders betydning, utelukkelse av søkere over 34 år, 80/23.
- arbeidsløshet, betydning av -, 83/21.
- familietilsetning 78/22, 79/20, 84/22.
- forbigåelse av best kvalifisert søker, 78/18, 78/19, 79/15, 79/20, 81/17, 82/51 jfr. 83/16, 82/53, 83/20, 83/21, 83/23, 84/22, 84/30, 85/30.
- fortrinnsrett,
- for deltidsansatt til hel stilling, 85/27.
 - for en engasjert i stillingen, 80/20 jfr. 81/16.
 - for midlertidig tilsatt, arbeidsmiljøloven § 67 nr. 1, 82/54 jfr. 83/17, 85/33.
 - for søkere fra kommunen, 80/19.
 - for timelærer i videregående skole, 84/30.
- godkjenningsretten for kommunen ved tilsetning av barnehagepersonell, 81/20.
- lovbestemte kvalifikasjonskrav, 83/26 jfr. 84/16.
- sammenlignende kvalifikasjonsbedømmelse ikke foretatt, 80/18, 81/18 jfr. 82/14.
- stillingsinndragning, betydningen av muligheten for -, 80/19.
- stillingsskifte, forbigåelse p.g.a. hyppige -, 78/21.
- tilsidesettelse av søker,
- til årsvikariat p.g.a. innkalling til førstegangstjeneste, 84/20.
 - til årsvikariat p.g.a. påregnet svangerskapspermisjon, 78/16.
 - tiltredelsestidspunktets betydning, 80/18.
 - uriktig faktisk grunnlag, 78/20.
 - utlending, språkkunnskaper, 85/30.
 - velferdsgrunner, 82/17.
- ugyldighet, 82/17, 82/56, 83/24, 84/22.
- utenforliggende hensyn, 83/20, 83/21, 84/22.
- Tilskudd i landbruket**,
- forholdet mellom flere tilskuddsordninger, 85/130.
- kontraktproduksjon av egg, tidspunkt for slakting, 85/130.
- produksjonstillegg,
- arealvilkår, grunnlaget for nektelse av dispensasjon, 78/127 jfr. 79/10.
- forholdet mellom produksjon og arealgrunnlag, 85/128.
- forpaktningensavtale må omfatte hele bruket, 83/104.
- fristoversittelse, 83/107.
- Tilskudd til småhusbygging om vinteren**, søknadsfrist oversittet, mangelfull kunnegjøring og veiledning, 79/35 jfr. 80/15.
- Tinglysning**,
- tinglysningsdommerens undersøkelsesplikt, 85/165.
- Tjenestemenn**, se også **Habilitet, Lærere, Pensjonsordninger, Taushetsplikt, Tilsetning**,
- avskjedsgrunnlag*, distriktsjordmor i dobbeltstilling, 81/30.
- bindingsforpliktelse* overfor tidligere arbeidsgiver ved stillingsskifte, 81/23.
- boliglån* i Statens Pensjonskasse, 83/27.
- boligtilskott* til prest, 81/27.
- flyttegodtgjøring*,
- forskjellsbehandling, 81/134.
- uklar stillingsutlysning, 79/28 jfr. 83/14.
- hovedstillinger*, forbud mot å ha to - i statstjenesten, 78/13.
- innsyn* i interne saksdokumenter vedrørende eget arbeidsforhold, 78/36.
- intervjuordning* ved opptak av postelever, 79/31 jfr. 80/15.
- ledelsens styringsrett* hvor tjenestemann ønsket overflytting fra en seksjon til en annen, 78/12.
- lojalitetsplikt*,
- for fylkesveterinær, 78/25.
- for redaktør i direktorat, 85/25.
- lønn*,
- bortfall av personlige lønnstillegg som følge av tariffrevisjon, 84/28.
- oppjustering ut fra likhetsbetraktninger, 80/24.
- opplysning i tilsettingsbrev i strid med overenskomst, 79/22.
- personlig avlønning, tjenestemann i overtallig stilling, 81/25 jfr. 82/15.
- tilbakebetaling av for meget utbetalt -, 80/25.
- ved utdanningspermisjon, bindingstid og tilbakebetalingsvilkår, 82/57.
- lønnopplysning* i tilsettingsbrev i strid med overenskomst, 79/22.
- næringsvirksomhet*, ligningssjefs ektefelles rett til å drive, 78/32 jfr. 81/15 og 83/14.
- oppsigelse*, poststyrer anmodet om å si opp stillingen, 78/13.
- opptak av aspirant* til utenriktstjenesten, 85/32.
- permisjon*,
- omgjøring p.g.a. kompetansemangel, 82/117.
- ved overgang til ny stilling, 79/20.

- reisegodtgjøring* for tjenestepliktig tannlege, 78/31.
- tilrettevisning* for brudd på lojalitetsplikt, 85/25.
- uttalelser til pressen*, 78/25, 78/103, 85/25.
- Toll og Innførselsavgift,**
 innførsel av lystbåt, ansvaret i kjøpsituasjon, 85/107.
 kvantumsgrense ved kjøp av alkoholholdige varer fra «tax-free shop», 83/66.
 opprinnelsesbevis, tepper innført fra utland, 82/104.
 toll- og avgiftsfritak for brukt personkjøretøy ved flytting til Norge, bil nr. 2, ektefeller, 78/101, 85/107.
 standardbegrunnelse og andre saksbehandlingsspørsmål, 84/77 jfr. 85/23.
 transportskadet bil byttet, brukstid, 84/80 jfr. 85/23.
 unntakstilstand i hjemlandet, 84/78 jfr. 85/23.
 valg av tollsted ved import av bruktbil, 83/65.
- Tomtetildeling i kommunal regi,**
 fristforlengelse for byggestart ikke reell, 78/60.
 rentetillegg til tilbudsprisen, 80/40.
 sammenkobling med avgiftskrav, 83/72.
- Trygderetten,**
 gjenopptagelse av sak etter anmodning fra ombudsmannen, 80/37 jfr. 82/14, 81/46, 85/51.
 kompetanse i saker om, frafall av statens foreldelsesinnsigelse, 81/48 jfr. 82/15.
 tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd, 85/57.
 Rikstrygdeverkets adgang til søksmål mot trygdede om Trygderettens kjennelser, spørsmål om lovendring, 78/115 jfr. 83/14.
 tempo i gjenopptagelsesak, henstilling, 80/39.
- Trygdesaker, se også Barnetrygd og Trygderetten,**
 krigspensjon, krigsseillersyndromet, 85/51.
 medisinsk behandling i utlandet, 84/40.
 meldingsrutine ved klagers død, 78/55 jfr. 80/15.
 saksbehandlingstiden i trygdeetaten, 83/42.
 separert mor samboende med mulig barnefar, 84/40.
 tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd, 85/55, 85/57.
 uttalelser fra trygdësjeff i avisartikkel om navngitt trygdesøker, 78/103.
 veiledning om valg av gunstigste løsning, 83/41.
 virkningstidspunktet for uførepensjon, 80/37.
- yrkesskadeerstatning, invaliditetsgrad ved håndskade, 83/40.
- Underholdsbidrag,**
 bidragsforskudd etter rettsforlik om bidragsfravall 80/33.
 bidragsplikt for hjemmeværende kvinne uten egen inntekt, 83/44.
 uklar hjemmelsanvisning for bidrag til tidligere ektefelle, 84/43.
- Underretning,**
 vedtak i klagesaker, fremgangsmåten, 84/65 jfr. 85/22.
- Utlendinger, se Fremmedsaker.**
- Utslippstillatelse, se også Bygningssaker,**
 byggepress og hensyn til andre søkere som begrunnelse for avslag, 83/139.
 byggepress og oppbrukt utslippskvote, 84/145 jfr. 85/24.
 industriutslipp i sjøområde (Titaniasaken), saksbehandling, vilkår, 84/115.
 riving av eldre bolig som vilkår for oppføring av ny, 82/99.
- Valg,**
 listeforslag til kommunestyrevalg, 83/81.
 valgbarhet til landbruksnemnd for kommunerevisor, 84/98.
- Vann- og kloakkavgift,**
 forskjellsbehandling ved forhøyelse av tilknytningsavgift, 80/88.
 fritak for hus oppført før avgiftsordningen, 80/89.
 kommunale forskrifter er satt i kraft før kunngjøring, 81/125.
 krav om annen gangs betaling av tilknytningsavgift, 83/69.
 plikt til å betale – ved eldre avtale om engangsavgift, 78/95.
 tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelse, 84/83, 85/110.
 tilknytningsavgift ved påbygg og bruksendring, 82/105 jfr. 83/20.
 uriktig beregningsgrunn, tilbakebetaling, 84/84 jfr. 85/24.
- Vassdrag,**
 fjerning av laksetrapp, saksbehandling, 83/97.
- Veg,**
avkjørsel,
 alment om regelverket, rammeplaner, klageinstansens stilling, 83/143, 83/146 jfr. 84/19.
 bortfall av tillatelse, hjemmelsspørsmål, 82/101.
 endret bruk, 81/113, 82/101.
 ny avkjørsel, fjernvirkninger, 79/70.
 omlegging av avkjørsel, vedtaksform, økonomisk medansvar for myndighetene, 85/163.
 utvidet bruk,
 – begrensnig av randbebyggelse, hensyn til «myke trafikanter», 80/85.

- forskjellsbehandling, 83/143.
- hjemmelsspørsmål, 76/110 jfr. 78/11 og 82/100, 80/85.
- liten trafikkfare, 84/146.
- oppføring av ny bolig og riving av gammel, 78/81.
- tolking av vegplan, 83/141 jfr. 84/19.
- vilkår om bruksrett for nabo, 84/148.

privat veg,

spørsmål om åpen for alminnelig ferdsel, 83/135 jfr. 84/18, 84/93, 84/146.

vegmyndighetenes adgang til stenging, 79/72.

reklameskilt,

«tettbygd strøk» i vegloven § 33, 79/73 jfr. 80/16.

vegplan, tolking, endringer ifm. ekspropriasjon, 83/141 jfr. 84/19.

Veiledning, se Informasjon,

i pensjonssak, 83/31.

i trygdesak, 83/41.

ved byggemelding, 81/107.

ved ligningsbehandling, 78/107.

ved søknad om småhusbygging om vinteren, 79/35.

Viltsaker,

feilskyting under elgjakt, viltlovens § 48, 83/99.

Ølbevilling, se Alkoholomsetning.

Lovregister.

I. Lover.			
17.5.1814 Grunnloven			
§ 97	85/110	5.4.1927 alkoholloven	
1.7.1887 nr. 5 straffeprosessloven		§ 17	84/99
§ 91 første ledd	83/50	§ 24	85/121
§ 131	81/159	§ 27 første ledd	80/121
§ 221	80/126	29.4.1927 nr. 1 legeloven	
§ 223	80/126	§ 14 første ledd	80/97
§ 236	83/51	20.5.1927 nr. 1 ektefelleloven	
§ 280	81/159	§ 1 annet ledd	83/46, 85/100
§ 473	85/84	8.6.1928 nr. 1 om kommunal renholds-	
3.8.1897 nr. 1 om kirker og kirkegårder		avgift	
§ 35	83/38	§ 1	83/70, 83/71, 84/88 jfr. 85/24
§ 37	83/38	8.6.1928 nr. 2 postloven	
§ 41	83/38	§ 12	85/99
19.12.1898 nr. 2 om jordmødre		§ 17	85/99
§ 12 tredje ledd	81/30	§ 23	85/99
18.8.1911 nr. 8 skatteloven		6.6.1930 nr. 20 forsikringsavtaleloven	
§ 17 tredje ledd	84/73	§ 94	85/61
§ 42 første ledd	80/91, 83/62, 85/103	7.6.1935 nr. 2 tinglysingsloven	
§ 43 fjerde ledd	80/92	§ 7 fjerde ledd	85/165
§ 44 første ledd	79/83, 82/107, 85/105	§ 13	85/165
første ledd, bokstav g	79/82	13.3.1936 nr. 3 politiloven	
syvende ledd	82/108	§ 27	80/106
åttende ledd	84/73	16.6.1939 nr. 6 om husleie	
ellevte ledd nr. 2	84/69 jfr. 85/22	§ 2	78/58
§ 47 første ledd	80/92	§ 41	81/115
§ 50 annet ledd	83/65	§ 42	84/94
§ 75 første ledd	83/61	15.3.1940 nr. 3 om vassdragene	
§ 76	79/85	§ 115 nr. 1 og 2	81/156
§ 77 nr. 4	83/64	§ 116	83/97
3.5.1913 om likbreining		1.3.1946 nr. 3 om Den Norske Stats	
§ 2	83/38	Husbank	
13.8.1915 nr. 5 domstolloven		§ 15 tredje ledd	79/79
§ 219 nr. 2	82/46, 83/87	24.10.1946 barnetrygdloven	
§ 225	83/87	§ 2 første ledd b)	85/53
13.8.1915 nr. 6 tvistemålsloven		§ 11	85/53
§ 204	80/93	13.12.1946 krigspensjon for sivile m.v.	
2.4.1917 nr. 1 adopsjonsloven		§ 3	85/51
§ 21	85/71	14.11.1947 nr. 3 on ferie	
§ 27	85/71	§ 1 tredje ledd	81/33 jfr. 82/15 og 83/15
1.6.1917 nr. 1 skjønnsporsessloven		§ 6 første og annet ledd	81/33
§ 57	83/75 jfr. 85/21	jfr. 82/15 og 83/15	
31.5.1918 nr. 2 ekteskapsloven		28.7.1949 nr. 10 om folketannrøkt	
§ 43 første ledd	83/44	§ 1	78/55 jfr. 83/14
§ 56 annet ledd	84/43	28.7.1949 nr. 19 om folkehøgskular	
26.6.1925 nr. 4 om hundeavgift		§ 4	80/31
§ 1 første ledd	79/77 jfr. 80/16	§ 6 tredje ledd	79/18
10.7.1925 nr. 6 om kommunestyrevalg		28.7.1949 nr. 26 om Statens Pensjons-	
og fylkestingsvalg		kasse	
§ 10 annet ledd	84/98	§ 6	79/23, 83/31
§ 13 nr. 1 d, annet ledd	83/81	§ 19	82/20 jfr. 83/15 og 84/16
9.7.1926 nr. 4 om ansvar for skade på		§ 50 første ledd	80/37 jfr. 82/14
bufe ved hund m.v.		8.12.1950 nr. 3 om norsk riksborgar-	
§ 3 annet ledd	78/125	rett	
		§ 6 første ledd nr. 3	83/53

21.11.1952 nr. 2 skattebetalingsloven		28.4.1961 nr. 2 om psykisk helsevern	
§ 24 nr. 1	78/97	§ 1 nr. 2	85/59
§ 41 nr. 1	81/127	§ 2 femte ledd	85/59
17.7.1953 nr. 9 sivilforsvarsloven		§ 5 annet ledd	78/51
§ 41	83/77	§ 13 første ledd	85/59
17.7.1953 nr. 14 om barnevern		§ 18 første ledd	78/87, 78/88
§ 4 tredje ledd	82/100	§ 21	79/33
§ 12	80/95	9.6.1961 nr. 24 naturskadeloven	
§ 24	85/72	§ 21	84/130
12.11.1954 nr. 1 om styret i kommunene		8.6.1962 nr. 4 husdyrloven	
§ 16	78/113	§ 3 første ledd	80/123
§ 17	85/115	22.6.1962 nr. 8 ombudsmannsloven	
§ 21	84/27	§ 4 første ledd	78/132, 79/115, 80/127, 83/155
§ 55 tredje ledd	79/77	a)	84/161
18.3.1955 nr. 2 jordloven		b)	78/131, 83/156, 85/165
§ 1	79/45, 79/47, 80/45, 80/53, 85/143	c)	81/159, 82/122, 83/155, 85/165
§ 2 første ledd	80/41	f)	85/112
§ 5 tredje ledd	84/98	§ 6 første ledd	78/131, 81/72
§ 6	82/72, 83/113 jfr. 85/21	tredje ledd	83/153 jfr. 84/19
§ 54	80/53, 81/52, 81/57	fjerde ledd	84/161
§ 55 første ledd	78/65 jfr. 80/15, 79/40, 79/42 jfr. 80/16, 79/44, 79/45, 79/47, 80/42, 80/43, 80/45, 80/48, 80/50, 80/53, 81/57, 81/58, 81/61, 81/63, 81/64 jfr. 82/15, 81/65, 81/67, 81/70, 82/24 (nr. 7 og 8), 82/25, 82/26, 82/63, 82/65, 82/67, 82/70, 82/72, 83/107 jfr. 84/18, 83/111, 83/112, 84/131, 84/132, 84/137, 85/137, 85/139	§ 7 første ledd	79/117
annet ledd ..	79/40, 81/59, 82/63, 83/111, 84/135, 85/139	tredje ledd	83/156, 84/161
27.7.1956 fremmedloven (se også fremmedforskriftene under IV)		§ 10 annet ledd «klart urimelig»	78/46, 78/72, 78/75, 78/93, 78/129, 79/35, 79/49, 80/33, 80/53, 80/68, 80/97, 81/50, 81/52, 81/77, 81/127, 82/57, 84/40, 85/139, 85/156
§ 3	81/145, 85/77	§ 11 se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
§ 6	78/116	21.6.1963 nr. 23 vegloven	
§ 11	78, 116, 83/51	§ 1	83/135 jfr. 84/18, 84/93
5.4.1957 om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m.v.		§ 11	83/146 jfr. 84/19
§ 9	81/27	§ 33 annet ledd	79/73 jfr. 80/16
26.4.1957 nr. 4 om forskuttering av oppfostringsbidrag		§ 40	79/70, 80/85, 81/113, 82/100, 83/141, 83/143, 83/146 jfr. 84/19, 84/146, 84/148, 85/163
§ 2 nr. 5, 4 B og § 6 annet ledd	80/33	tredje ledd	85/163
28.6.1957 nr. 7 friluftsløven		§ 56	79/72
§ 6	83/27	29.5.1964 nr. 1 om personnavn	
6.7.1957 om samordning av pensjons- og trygdeytelser		§ 7	83/49, 85/74
§ 25	81/37	§ 9 første ledd	80/117
12.12.1958 nr. 7 om fengselsvesenet		5.6.1964 nr. 2 om sosial omsorg	
§ 23	84/50, 84/53	§ 3	84/49
§ 30 a	81/167, 84/50	§ 5	84/95
23.10.1959 om oreigning av fast eiendom		§ 16 a	84/49
§ 10 annet ledd	81/150	§ 17	84/95
§ 15	80/108	§ 18 nr. 1	82/62
4.2.1960 nr. 2 om borettslag		nr. 2	84/49
§ 78	82/44	19.6.1964 nr. 14 arveavgiftsloven	
16.12.1960 nr. 1 luftfartsloven		§ 8 tredje ledd	84/82
§ 55	85/62	12.3.1965 om statens grunn i Finnmark	
		§ 2	84/126, 85/145
		18.6.1965 nr. 4 vegtrafikkloven	
		§ 22 tredje ledd	79/112
		§ 27	85/124

§ 31 a	84/57	§ 15 første ledd	82/104
b	79/111	§ 37	85/107
§ 33 nr. 1	80/125	17.6.1966 nr. 12 folketrygdloven	
nr. 3	79/112	§ 2-6 nr. 1	85/69
§ 37 fjerde ledd	83/76	§ 2-13	84/40
18.6.1965 nr. 7 bygningsloven		§ 8-5	80/37
§ 3	84/141 jfr. 85/24	§ 11-8	83/40
§ 7	78/67, 78/72, 79/10, 82/35, 82/82, 82/84, 83/118, 83/123,	§ 12-4 annet ledd	84/40
§ 9	84/143 jfr. 85/24	§ 15-8	85/55, 85/57
§ 14	83/120	§ 16-3	78/100
§ 21 første ledd a	81/91, 81/94, 82/31, 82/75 jfr. 83/18, 82/77,	§ 18-4 nr. 1	78/103
annet ledd	78/70, 79/10 79/39, 80/81, 81/93, 82/75, 82/79 jfr.	16.12.1966 nr. 9 om anke til Trygde- retten	
tredje ledd	83/19	§ 23	78/115 jfr. 83/14
syvende ledd	82/75	10.2.1967 forvaltningsloven	
§ 25 nr. 6	82/87	§ 1	83/55, 83/155
§ 26 nr. 1	79/64, 82/85 jfr. 83/19	§ 2 første ledd	
§ 27 nr. 1 og nr. 5	79/61, 80/78	a), b) og c)	78/101, 80/99 jfr. 83/15, 81/130, 82/38, 83/35, 84/33, 84/59, 84/126, 85/69, 85/145
nr. 2	81/96 jfr. 82/16, 81/99 jfr. 82/16	e)	80/57, 80/99 jfr. 83/15, 80/103, 81/72, 81/116, 82/58, 85/53
§ 28 nr. 3	82/84	tredje ledd	83/146 jfr. 84/19, 85/90, 85/91
§ 31 nr. 3	85/151	§ 6 første ledd	78/22, 78/103, 79/95
§ 33	85/151	annet ledd	78/103, 79/68, 80/59, 84/115, 84/132, 85/88
§ 46	84/91	§ 9	79/98
§ 63 nr. 3	82/75, 83/138	§ 10	79/68, 79/95, 84/115
§ 66 nr. 1	83/135 jfr. 84/18 og 85/21, 85/151	§ 11	81/107 jfr. 82/16, 82/20, 83/31, 83/123
nr. 2	78/62, 78/71, 79/10, 80/73, 80/79 jfr. 83/15, 83/138	a)	84/104, 85/166
§ 67	83/135, 84/18	§ 13 f)	82/110
§ 69 nr. 1	85/150	§ 16 første ledd	82/58, 82/112, 84/115 85/53
§ 70	82/32, 82/92, 83/120, 83/127, 83/134, 84/138, 85/149	annet ledd	79/98, 82/58
§ 72	82/32	§ 17 første ledd	78/21, 79/11
§ 74 nr. 2	79/68, 81/103, 81/106, 83/128	11/107 jfr. 82/16, 82/112, 83/97, 85/53, 85/119, 85/121, 85/131	
§ 78 nr. 1 første ledd	82/36, 82/93	annet ledd	82/58, 82/110, 85/119
§ 79	82/35	tredje ledd	81/107 jfr. 82/16, 84/115
§ 80 nr. 2	85/150	§ 18 første ledd	78/80
§ 82	78/67, 78/68, 79/10, 80/73, 80/75, 82/68, 82/94 jfr. 83/19, 82/69, 83/118, 84/150, 84/153, 84/155, 85/156, 85/159	annet ledd	82/41
§ 84	82/81, 83/132 jfr. 84/18, 85/50	tredje ledd	82/41
§ 85	78/68, 84/141	§ 19 annet ledd	78/106
§ 87 nr. 2	82/93, 83/132 jfr. 84/18	§ 23	82/58
§ 92 tredje ledd	81/103, 83/118, 84/139	§ 24 første og annet ledd	80/101, 82/58, 82/112, 85/51
§ 93 første ledd	83/132 jfr. 84/18	§ 25 første ledd	82/112
annet ledd	82/36	annet ledd	85/77
§ 95 nr. 1 og 2	81/107 jfr. 82/16, 84/148 85/97	tredje ledd	81/145, 84/77 jfr. 85/23, 85/35 85/77
§ 96	82/96	§ 27 første ledd	82/58, 84/65 jfr. 85/22
§ 97	84/143 jfr. 85/24, 85/97	annet ledd	79/98, 80/101, 82/58
§ 98	85/97	tredje ledd	82/58, 82/112, 84/77 jfr. 85/23 85/62
§ 113	80/83	§ 28 første ledd	78/108; 79/104, 81/72, 81/76, 81/121, 82/113, 82/114, 83/146 jfr. 84/19, 84/130 84/135
§ 114	80/83, 82/122, 84/143 jfr. 85/24	tredje ledd	79/104
§ 117	85/151	§ 31	82/44, 85/94, 85/145
§ 119	84/139		
10.6.1966 nr. 5 tolloven			
§ 1 nr. 3	85/107		

§ 33 første ledd	84/65, 84/132	§ 6 nr. 1	83/60
annet ledd	78/36, 85/90	nr. 3	78/110
§ 34 første ledd	85/90	nr. 6	80/97
annet ledd	78/50, 85/48	nr. 8	79/92
tredje ledd	84/137, 85/90	26.6.1970 nr. 75 om vern av vann-	
§ 35 første ledd a)	80/103, 82/44	forurensning	
b)	81/131, 84/25	§ 6	84/145 jfr. 85/24
c)	85/71, 85/115	§ 10	82/99, 83/139, 84/115
annet ledd	83/55, 84/25	§ 11	82/99, 84/115
§ 36 ... 78/113, 79/107, 80/104, 80/106,		10.12.1971 om planlegging i strand-	
81/132, 81/133, 81/134, 81/138,		områder og fjellområder	
82/115, 82/116, 83/57, 83/59,		§ 3 nr. 1	81/89
84/59, 84/60, 85/92, 85/94,	85/95	§ 4 nr. 3	84/158 jfr. 85/24
§ 37 annet ledd	79/97	§ 6 første ledd ... 79/59, 79/61, 80/72,	
§ 38	83/70, 84/68	81/87, 82/29, 82/74, 83/148,	83/152
§ 39	81/125, 84/68, 84/83, 85/40, 85/110	annet ledd	84/158 jfr. 85/24
§ 40	81/142 jfr. 82/16	§ 12 tredje ledd	79/61
§ 41	82/58, 85/115	16.6.1972 nr. 47 om kontroll med	
§ 42	82/58, 85/84, 85/154	markedsføring	
7.7.1967 om husleieregulering m.v.		§ 15 første ledd	79/87
for boliger		§ 20 første ledd	79/87
§ 17	81/123, 81/124, 82/22	16.6.1972 nr. 57 om regulering av	
§ 20 første ledd	81/121	fiskerideltakelsen	
13.6.1969 nr. 24 om grunnskolen		§ 2	84/107
§ 3	84/33	§ 4	84/107
§ 10 nr. 4	78/48	9.3.1973 nr. 13 psykologloven	
§ 13 nr. 1	78/42	§ 6	80/52
§ 17 nr. 2	85/33	8.6.1973 nr. 49 om lærarutdanning	
§ 19 nr. 6	79/24	§ 9 nr. 1	79/16
§ 21 nr. 2	78/14, 80/26	§ 12 nr. 1	80/26, 83/32 jfr. 84/16
§ 31	81/44 jfr. 82/15	§ 24 nr. 2	85/40
§ 40 nr. 4	81/42, 81/44 jfr. 82/15	§ 26 nr. 3	83/35
nr. 6	78/41	§ 27	83/35
13.6.1969 nr. 26 om skadeserstatning		31.5.1974 nr. 17 om kommunale vass-	
§ 2-1	79/29, 79/110, 80/84,	og kloakkavgifter	
83/76 jfr. 84/17,	84/32	§ 1 første ledd	78/95, 80/88
§ 2-2	80/84	§ 2	82/105 jfr. 83/20, 83/69,
19.6.1969 nr. 49 om stønad til ungdom		84/84 jfr. 85/24	
i vidaregåande utdanning		§ 3	80/89, 84/83, 85/110
§ 2 første ledd	78/46	31.5.1974 nr. 19 konsesjonsloven	
§ 6 femte ledd	85/49, 85/50	§ 1	79/53, 82/68, 85/143
§ 7 annet ledd	84/36, 84/38	§ 5 første ledd nr. 1 b)	82/68
19.6.1969 nr. 57 om sykehus m.v.		§ 6 første ledd nr. 1	81/80, 83/115
§ 12	80/35	annet ledd ... 80/68, 80/71, 81/80,	
19.6.1969 nr. 66 om merverdiavgift		81/85 jfr. 82/15	
§ 14	81/148	§ 8	81/77, 83/116
§ 64	85/107	§ 9	80/61, 83/116
19.6.1969 nr. 72 distriktsskatteloven		§ 12	79/49
§ 4 nr. 2 b)	84/72 jfr. 85/22	§ 13 annet ledd .. 80/57, 80/59, 81/74,	
16.1.1970 nr. 1 om folkeregistrering		82/73 jfr. 83/17 og 85/21	
§ 14 annet ledd	84/64	§ 14	79/49
§ 15	85/75	§ 25	83/116
29.5.1970 nr. 32 brannvernloven		21.6.1974 nr. 55 om vidaregåande	
§ 19	84/87	opplæring	
19.6.1970 nr. 69 offentlighetsloven		§ 7	78/39, 85/35
§ 1	80/99 jfr. 83/15, 82/38	§ 21	81/28
§ 2 annet ledd	82/109	§ 22	83/32 jfr. 84/16
§ 3 første ledd	84/61	21.6.1974 nr. 58 om odels- og	
§ 4 første ledd	78/109	åsetesretten	
§ 5	78/36	§ 2	81/80
annet ledd a	84/63		

§ 27	80/63, 80/64, 80/65, 80/66, 81/80, 81/85 jfr.	82/15
6.6.1975 nr. 29 om eidegdomsskatt		
§ 7 c)		84/75
6.6.1975 nr. 30 om barnehager m.v.		
§ 7		81/20
§ 10 nr. 1	81/20,	83/73
28.5.1976 nr. 35 voksenopplærings- loven		
§ 5 annet ledd		85/38
28.5.1976 nr. 36 om forbud mot etablering av eierleiligheter		
§ 2		81/116
4.6.1976 nr. 63 om samferdsel		
§ 7	82/41, 83/85, 84/101,	85/123
§ 17 nr. 2		83/87
17.12.1976 nr. 100 om morarenter		
§ 1		84/95
4.2.1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.		
§ 19		84/112
§ 31		85/123
§ 58	80/16,	85/33
§ 66 nr. 1		81/30
§ 67 nr. 1	82/54 jfr. 83/17, 84/30,	85/33
10.6.1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag		
§ 5		84/126
§ 6 første ledd	78/129, 79/10,	80/119
§ 10		84/126
9.6.1978 nr. 49 reindrifstloven		
§ 4 femte ledd		84/111
23.4.1980 nr. 13 fagopplæringsloven		
§ 23		85/43
13.6.1980 nr. 24 ligningsloven		
§ 3-4 nr. 2 b		85/101
§ 3-13	83/46,	85/100
§ 4-8		85/101
13.6.1980 nr. 35 om fri rettshjelp		
§ 8		83/55
§ 13		82/119
§ 14 annet ledd		83/55
§ 19 nr. 3	84/88 jfr.	85/24
13.6.1980 nr. 36 om kringkastings- loven		
§ 1	83/90 jfr.	84/17
13.6.1980 nr. 42 legeloven		
§ 2 nr. 2		85/63
§ 46		85/74
13.3.1981 nr. 6 forurensningsloven		
§ 16		84/115
§ 30	84/88 jfr.	85/24
§ 34		85/100
8.4.1981 nr. 7 barnelova		
§ 3		84/40
§ 52		83/44
15.5.1981 nr. 19 fiskeopplæringsloven		
§ 2		84/104
22.5.1981 nr. 25 straffeprosessloven		
§ 458		85/84

29.5.1981 nr. 38 viltloven		
§ 48		83/99
19.11.1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene		
§ 4-2		85/66
§ 7-1		85/66
4.3.1983 nr. 3 tjenestemannsloven		
§ 11		85/32
§ 12		85/25
§ 13		85/27
§ 14 nr. 2 tredje ledd		85/25

II. Stortingsvedtak

30.1.1940 om flere hovedstillinger i statstjenesten		78/13
14.6.1965 om medregning av kommu- nal tjenestetid før 1.1.1965 for ligningsfunksjonærer		82/20
16.6.1966 om statsgaranterte boliglån til statstjenestemenn		83/27
7.12.1979 om omregistreringsavgift m.v. § 2 nr. 3		80/90
7.12.1981 om omregistreringsavgift m.v. § 4		83/67
3.12.1982 om omregistreringsavgift m.v. § 2 nr. 8		84/81

III. Kgl. resolusjoner.

16.6.1961, (endret ved Sosialdepar- tementets bestemmelse 1.2.1971) om opptak i og utskrivning av psykisk helsevern m.v.		78/51
17.12.1973, reglement for tollvesenet § 28 nr. 3		78/32
28.2.1975, prisforskrifter for innskottseiligheter		
§ 8	78/93,	80/86
§ 10		80/86
17.3.1978, forskrifter for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten		
§§ 8 og 9		78/118
20.11.1981, forskrifter vedrørende garantert minstelott for fiskere		
§ 1		85/131
6.5.1983, forskrifter om innføring av fiskefartøyer over 50 fot i register		84/107

IV. Andre forskrifter og vedtekter.

20.3.1957, forskrifter om utlendingers adgang til riket		
§ 24	81/145,	85/77
§ 42 femte ledd	84/46, 85/81	
	(nr. 31 og 32),	85/82
a)	80/109, 80/112,	80/115
b)	80/110,	84/48
§ 57		83/51
§ 58		83/51

12.12.1961, fengselsreglementet		1.10.1976, forskrifter om toll- og avgiftsfritak for brukt personkjøretøy medbrakt ved flytting til Norge	
§ 53.1	85/86	§ 1 nr. 3	84/78, 84/80
§ 57.1	85/86	7.10.1977 og 14.7.1978, forskrifter om fortrinnsrett til ny tilsetting	
§ 64	84/50, 84/53	§ 9	80/20 jfr. 81/16
18.12.1964, reglement for ligningskontorene og folkeregistrene		14.12.1978, forskrifter om avgift på elektrisk kraft	
§ 4	78/32 jfr. 81/15 og 83/14	§ 1 og § 3	81/148
10.6.1975, forskrifter for sjømannsformidlingen	81/24	20.2.1979, forskrifter om registreringsavgift	
15.1.1976, forskrifter om opptak av studenter ved statens fysioterapiskoler	79/32 jfr. 80/15	§ 3	80/90
6.9.1976, forskrifter om retningslinjer ved forhøyelse av festeavgifter m.v.		4.1.1984, forskrifter om toll- og engangsavgift på motorvogner m.v.	
§ 2	78/88	§ 6	85/107
15.12.1976, forskrifter til barnehage-loven			
§ 3 og § 5	81/20		

