

# **Årsmelding for 1990**

fra

**Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
(Sivilombudsmannen)**

**Avgitt til Stortinget 15. februar 1991**

# **Dokument nr. 4**

(1990–91)

## **Årsmelding for 1990**

fra

**Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
(Sivilombudsmannen)**

Avgitt til Stortinget 15. februar 1991



## Til Stortinget

Ifølge § 12 i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen skal ombudsmannen årlig gi Stortinget melding om sin virksomhet. Etter § 12 i Stortingets instruks av 19. februar 1980 for ombudsmannen skal årsmeldingen avgis innen 1. april hvert år og omfatte ombudsmannens virksomhet i tidsrommet 1. januar til 31. desember det foregående år. Meldingen skal bl.a. inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som ombudsmannen mener har alminnelig interesse, og det skal nevnes de tilfeller der ombudsmannen har gjort oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis. I de tilfeller der ombudsmannen har uttalt kritikk skal redegjørelsen gi referat av hva vedkommende forvaltningsorgan har uttalt om klagen. Under henvisning til dette avgir jeg herved melding om ombudsmannens virksomhet for året 1990.

Meldingen er bygget opp slik:

I kapittel I er omtalt institusjonens alminnelige forhold.

I kapittel II er gitt en kort oversikt over ombudsmannens oppgaver og en vurdering av hvordan institusjonen makter å fylle disse. Her er også gitt en redegjørelse for forslag til tiltak for å sette ombudsmannsinstitusjonen bedre i stand til å fylle sine oppgaver.

I kapittel III er det gitt opplysninger om sakene og saksbehandlingen.

I kapittel IV gis tilleggsopplysninger om saker referert i tidligere årsmeldinger.

I kapittel V tas opp enkelte forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse.

I kapittel VI er det gitt referat av saker av alminnelig interesse, jf. Instruksens § 12 andre ledd. Sakene gjengitt under numrene 1, 8, 10, 11, 19, 20, 29, 30, 33, 35, 36, 39, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 51, 54 og 56 er avsluttet av ombudsmann Audvar Os. De øvrige saker er avsluttet av undertegnede.

Oslo, 15. februar 1991

*Arne Fliflet*



## INNHold

	Side
<b>I. Institusjonens alminnelige forhold</b>	
1. Ombudsmannsskifte .....	7
2. Personalforhold .....	7
3. Konferanser og møter .....	7
4. Institusjonsbesøk .....	8
5. EDB .....	8
<b>II. Generelle merknader om ombudsmannens oppgaver</b>	
1. Innledning .....	9
2. Ombudsmannens oppgaver og plass i statslivet .....	9
3. Klagesakene og ombudsmannens øvrige oppgaver og gjøremål .....	10
4. Nærmere om saker som tas opp av eget tiltak, jf. ombudsmannslovens § 5 .....	10
5. Nærmere om systematiske undersøkelser av spesielle saksområder .....	10
6. Nærmere om institusjonsbesøkene .....	11
7. Tiltak som er nødvendige for at ombudsmannen bedre skal kunne løse sine oppgaver .....	12
8. Nærmere om arbeids- og bemanningssituasjonen .....	13
9. Særlig om hvorvidt spørsmålet om avvisning av klagesaker etter ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd kan brukes som tiltak for å redusere behandlingstiden .....	14
<b>III. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen</b>	
1. Tilgangen på saker i 1990 .....	15
2. Hvor klagen kom fra .....	15
3. Uavsluttede saker .....	16
4. Avviste saker .....	16
5. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike forvaltningsorganer .....	16
6. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike saksområder .....	18
7. Realitetsbehandlede saker - behandlingsmåte og utfall .....	18
8. Påviste mangler ved lover, forskrifter og administrativ praksis .....	19
<b>IV. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger</b> .....	20
<b>V. Om visse forvaltningsmessige forhold av generell eller prinsipiell interesse</b>	
1. Ombudsmannsinstitusjonen og menneskerettighetene. Kan ombudsmannsinstitusjonen bidra til å fremme og styrke menneskerettighetene? .....	22
2. Behandlingstiden i barnevernsaker ved fylkesmannsembetene .....	23
3. Informasjon om lover, regelverk og praksis .....	24
4. Behandlingen av klagesaker og forholdet til domstolenes virksomhet .....	25
5. HVPU-reformen .....	26
6. Toll- og avgiftssaker. Behov for orientering om lover og regelverk .....	26
7. Utenlandske fangers soningsforhold .....	26
<b>VI. Referat av saker av alminnelig interesse, jf. instruksens § 12</b>	
<i>Tjenestemenn</i>	
1. Diskriminering av stillingssøkere utenfor landsdelen .....	27
2. Tilsetting av høyskolelektor - usaklig forbigåelse .....	28
3. Tilsetting i Televerket - manglende innstilling av ekstern søker. Forbigåelse .....	31
4. Midlertidig tilsatt lærer uten godkjent utdanning - stillingsvern .....	35
<i>Undervisning, skole</i>	
5. Innatak av elever til den videregående skole i Buskerud fylkeskommune .....	37
6. Skysstilskudd til elev i videregående skole .....	40
7. Avlagt fagprøve - muntlig eksaminasjon i tilknytning til praktisk prøve .....	42

*Sosialomsorg*

8. Refusjon for utgifter til institusjonsopphold - ektefelles renteinntekt må holdes utenom . . . . 45  
 9. Nektelse av adgang til sosialkontorer . . . . . 48

*Barnevern, bidrag, testament*

10. Barneversak - utsettelse av klagebehandling . . . . . 49  
 11. Omsorgsovertakelse - klagerett for besteforeldre som ønsker å bli fosterforeldre . . . . . 51  
 12. Barnebidrag - spørsmål om betydningen av delt omsorg og barnets egne midler . . . . . 56  
 13. Barnebidrag - reduksjon på feilaktig grunnlag . . . . . 59  
 14. Omdanning av testamentklausul etter reglene i stiftelsesloven . . . . . 62

*Fengsel*

15. Forvaltningslovens anvendelse i fengselssaker . . . . . 64  
 16. Refselsesbeslutning - spørsmål om bevisbyrde . . . . . 67  
 17. Saksbehandlingsrutiner ved Justisdepartementets fangesakskontor - spørsmål om foreløpige svar og adgangen til muntlige konferanser . . . . . 72  
 18. Utelukkelse fra felles gudstjenester og andakter i fengselsanstalt . . . . . 73

*Utlendinger*

19. Avvisning av utlending - frist for begjæring om oppsettende virkning av klage . . . . . 75  
 20. Fritt rettsråd i asylsak - salærfastsettelse . . . . . 78

*Dokumentinnsyn, partsrettigheter, taushetsplikt*

21. Dokumentinnsyn nektet i Utenriksdepartementets oversikt over nordmenn i Kuwait og Irak . . . . . 81  
 22. Taushetsplikt ved masseundersøkelser . . . . . 83  
 23. Prismyndighetenes offentliggjøring av opplysninger ved anmeldelser for brudd på prislovgivningen . . . . . 85  
 24. Bruken av ordet «påtale» i den offentlige forvaltning . . . . . 92

*Fri retts hjelp, tilskudd til organisasjon*

25. Fritt rettsråd og dekning av sakskostnader i saker etter fremmedloven . . . . . 93  
 26. Avslag på søknader om økonomisk støtte til menneskerettighetskomité . . . . . 97

*Skatt og avgift*

27. Skatteplikt til Norge for sjømann bosatt på Bahamas . . . . . 97  
 28. Nektelse av fradrag for utgifter til bruk av bil mellom hjem og arbeidssted - ligningsmyndighetenes veilednings- og informasjonsplikt . . . . . 102  
 29. Ligningssak - kompetansespørsmål i forbindelse med krav om fornyet behandling . . . . . 106  
 30. Arveavgift - for sent innkommet erklæring om avslag på arv . . . . . 108  
 31. Kosmetikkavgift på hårsjampo . . . . . 111

*Kommuner, anbud*

32. Kommunal forkjøpsrett til leiegårder - vilkår for bruk av bestemmelsen i kommunestyrelovens § 22 . . . . . 115  
 33. Sporveispasasjer ble ilagt gebyr da flerreisekortet ikke var korrekt stemplet - betydningen av forsvarlig informasjon om billettordningen . . . . . 116  
 34. Anbudssak - mangelfullt utfylt anbud antatt . . . . . 119

*Næringsvirksomhet*

35. Drosjeløyve - tilbakekalling av bevilning . . . . . 123  
 36. Søknader om oppdrett av laks og ørret - klagebehandlingen . . . . . 125  
 37. Konesjon for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann . . . . . 128  
 38. Avslag på søknad om fornyet skjenkebevilning - kommunens utredningsplikt . . . . . 134  
 39. Forhåndsileggelse av forurensningsgebyr - innkreving ved overtredelse av fastsatt frist . . . . . 140  
 40. Maksimaltall for svinproduksjon etter husdyrkonsesjonsloven . . . . . 146  
 41. Spørsmål om det forelå nødvendig lovhjemmel for å kreve opplysninger om fødselsnummer til personregisteret «Norsk jegerregister» . . . . . 152

*Jord, konsesjon*

42. Konsesjon på landbrukseiendom - avslag manglet saklig grunn ..... 153  
43. Konsesjon på eiendom delt i to teigar - spørsmål om det var sakleg grunnlag for å nekte konsesjon for meir enn den eine teigen ..... 157

*Bygge- og reguleringsaker*

44. Byggesak - oppføring av bolighus i område regulert til landbruksformål ..... 160  
45. Byggesak - gjenoppføring av totalskadet sjøbu i 100-metersbeltet langs sjøen ..... 163  
46. Avslag på søknad om oppføring av hytte - byggeforbud etter strandplanloven og vedtekt etter bygningslovens § 82 ..... 166  
47. Bygningssak - refusjonskrav basert på avtalerettslig grunnlag ..... 170  
48. Beslutning om oppsettende virkning ved klage i byggesak - omgjøring ..... 173  
49. Etablering av ridesenter - plikt til å utarbeide reguleringsplan ..... 174  
50. Midlertidig delings- og byggeforbud - Miljøverndepartementets kompetanse ..... 178  
51. Reguleringsplan for massetak - klageinstansens overprøving ..... 182

*Veger, avkjørslar*

52. Refusjon for utgifter til vedlikehold av veg ..... 186  
53. Det offentliges ansvar for overtakelse av veggrunn ..... 188  
54. Avkjørselssak - spørsmål om oppsetting av kiosk inntil en rasteplass ved riksvei ..... 193  
55. Avkjørsel - avslag på søknad om utvidet bruk ..... 197

*Ombudsmannen*

56. Ombudsmannens adgang til å innhente uttalelse fra Statens legeråd ..... 200  
57. Ombudsmannens kompetanse i statlige anbudssaker - forholdet til Riksrevisjonen ..... 202

## I. Institusjonens alminnelige forhold

### 1. Ombudsmannsskifte

I samsvar med Stortingets vedtak 15. februar 1990 tiltrådte jeg som Stortingets ombudsmann for forvaltningen 1. mai 1990. Inntil dette tidspunkt tjenestegjorde ombudsmann Audvar Os. 22 av de saker som refereres i kap. VI er avsluttet av ham. Hvilke saker dette er, gis det opplysninger om i mitt oversendelsesbrev til Stortinget, inntatt foran.

### 2. Personalforhold

Pr. 31. desember 1990 besto personalet av følgende:

Kontorsjef Oddvar Overå  
Kontorsjef Øystein Hermansen  
Assisterende kontorsjef Berit Haga (fung., deltid)  
Rådgiver Kai Kramer-Johansen  
Rådgiver Elisabeth Kjærheim (fung.)  
Rådgiver Mette D. Trovik (fung., deltid)  
Førstekonsulent Hakon Huus-Hansen  
Førstekonsulent Johan Kristian Øydegard (fung.)  
Førstekonsulent Kirsti Høegh Bjørneset (fung.)  
Førstekonsulent Anne Cathrine Knudsen (fung.)  
Konsulent Anders Dyrseth (fung.)  
Konsulent Liv Randi Eriksen (fung.)  
Konsulent Alfhild Hagen  
Konsulent Bjørg Rønning  
Konsulent Erna Tone Lundstad  
Førstesekretær Kari Rimala (deltid)  
Førstesekretær Lill Reiersgård (deltid)  
Sekretær Gunn Lovang Pedersen (deltid)  
Sekretær Marit Holth  
Sekretær Rita B. Hafslund (vikar)

Følgende hadde pr. 31. desember 1990 permisjon fra sin stilling:

Assisterende kontorsjef Agnar A. Nilsen jr.  
Rådgiver Tone Aasgaard  
Rådgiver Ola Dahl  
Førstekonsulent Terje Reinholt Johansen  
Førstekonsulent Ketil Søhr  
Førstekonsulent Yeung Fong Cheung  
Førstekonsulent Inger Riis-Johannessen  
Sekretær Berit Elstad Myrvold  
Sekretær Gun Midteide

Assisterende kontorsjef Agnar A. Nilsen jr. har hatt permisjon fra 1. august 1990 for å tjenestegjøre som dommer ved Horten sorenskriverembete. Han gjeninntre i sin stilling her 1. februar 1991, samme dato som kontorsjef Overå tiltrer stillingen som kontorsjef ved Stortingets kontor. Under Nilsens permisjon har rådgiver Berit Haga vært konstituert som assisterende kontorsjef.

Institusjonen har pr. 1. januar 1991 til sammen 10 stillingshjemler som juridiske saksbehandlere (førstekonsulenter og rådgivere). Videre har institusjonen to kontorsjefstillinger og en stilling som assisterende kontorsjef. I kontorgruppen har institusjonen 7 stillingshjemler som konsulenter, førstesekretærer og sekretærer. Som det fremgår av listen ovenfor, arbeider flere, både innen juristgruppen og innen kontorgruppen, på deltid.

### 3. Konferanser og møter

Også i 1990 har ombudsmannen - i den grad arbeidssituasjonen har tillatt det - søkt å opprettholde en aktiv utadvendt virksomhet. Både ombudsmannen og flere av medarbeiderne har deltatt som foredragsholdere på kurs og møter og redegjort for ombudsmannens praksis på forskjellige rettsområder. Dessuten var institusjonen i begynnelsen av juni 1990 representert ved assisterende kontorsjef Nilsen på et internasjonalt seminar om menneskerettigheter som ble avholdt i København, Oslo og Lund.

Ellers har ombudsmannens kontor mottatt besøk av representanter fra den engelske Commissioner for Local Administration, og vitenskapelige tjenestemenn fra universiteter i India, Filippinene og Polen.

I tiden 3. - 6. juni 1990 deltok jeg - etter invitasjon fra Statsministerens kontor - på et polsk-norsk seminar i Warszawa om demokrati og menneskerettigheter. Jeg holdt et foredrag under seminaret om «The Protection of the Rights of the Individual and the Control of Public Administration in Norway». Under besøket i Warszawa hadde jeg også samtaler med den polske ombudsmannen, professor Eva Letowska.

Den 14. - 16. juni 1990 overvar jeg - etter invitasjon fra Den Norske Advokatforening - Advokatforeningens representantskapsmøte i Loen, som bl.a. behandlet en innstilling fra foreningens rettssikkerhetsutvalg.

Den 21. - 24. august 1990 deltok jeg på Det 32. Nordiske juristmøte i Reykjavik. Under konferansen innledet jeg under en paneldebatt om «Kontrol af den offentlige virksomhed - politisk og retslig» sammen med andre nordiske innledere. I forbindelse med konferansen hadde jeg også anledning til å møte andre nordiske parlamentariske ombudsmenn. Videre besøkte jeg det islandske Alltingets ombudsmann, professor Gaukur Jørundsson, som for øvrig under møtet holdt foredrag om «Den nordiske ombudsmandsinstitution og den europæiske menneskerettighedskonventions organer».

Den 15. oktober 1990 holdt jeg foredrag på Det 17. felles juristmøte i Oslo om «Finnes det en felles juristikk?» De felles juristmøtene avholdes årlig med deltakere fra bl.a. Dommerforeningen, Advokatforeningen, De juridiske faktulteter i Oslo, Bergen og Tromsø, Riksadvokatembetet, Regjeringsadvokatembetet, Norges Juristforbund og andre juridiske embeter, institusjoner og etater.

I tiden 22. - 24. oktober deltok jeg, sammen med kontorsjef Oddvar Overå, på det 3. europeiske ombudsmannsmøte i Bolzano i Italia. Under møtet ble bl.a. organiseringen av samarbeidet mellom de europeiske ombudsmenn drøftet, og jeg ble valgt som medlem av en arbeidsordningskomité som skulle arbeide videre med det organisasjonsmessige opplegget av konferansen for de europeiske ombudsmenn.

I dagene 13. - 15. november 1990 avholdt det danske Folketingets ombudsmand, professor Hans Gammeltoft-Hansen, det islandske Alltingets ombudsmann, professor Gaukur Jørundsson og jeg et møte i København, der vi drøftet spørsmål av felles interesse. Den danske, islandske og norske ombudsmannsinstitusjonen arbeider etter svært like lover og har derfor stort utbytte av å utveksle erfaringer fra institusjonenes praksis. Under besøket var den islandske og norske ombudsmann invitert til et møte Folketingets Retsudvalg hadde med det britiske parlamentets ombudsmannskomite, som da var på besøk i Danmark. Etter besøket i København fikk jeg være med den danske ombudsmannen under hans inspeksjon av statsfengselet i Horsens.

Førstekonsulent Elisabeth Kjørheim deltok 20. november 1990 på en konferanse i Stavanger arrangert av tilsettingsutvalget i Rogaland fylkeskommune, om «Kvalifikasjo-

ner ved ansettelse», der hun holdt foredrag under tittelen «Står kvalifikasjonsmessig likt - sovepute eller hjelpemiddel?» (Om hovedtariffavtalens § 2.2.).

#### 4. Institusjonsbesøk

Ombudsmannen besøkte den 25. juni 1990 Bredtveit fengsel og sikringsanstalt og Ullersmo landsfengsel.

Berg kretsfengsel i Tønsberg og Drammen kretsfengsel ble besøkt 28. juni 1990.

Ombudsmannen besøkte Ha landsfengsel og sikringsanstalt 14. august 1990. Senere samme dag avla ombudsmannen et besøk i Oslo kretsfengsel.

Siktemålet med fengselsbesøkene har vært å innhente generell informasjon om blant annet de innsattes soningsforhold, og således bedre det faktiske grunnlaget for ombudsmannens behandling av klager fra fangene.

Den 4. september 1990 avla jeg et nytt besøk i Ullersmo landsfengsel, denne gang særlig med sikte på å få innhentet nærmere opplysninger om de utenlandske innsattes sonings-situasjon. Jeg hadde da samtaler med flere utenlandske fanger, og dessuten møte med fengselsledelsen og representanter for de ulike deler av fengselets administrasjon.

Den 2. november 1990 besøkte jeg Oslo politikammer. Formålet med besøket var å få en nærmere orientering om sentralarresten ved Oslo politikammer og bruken av den, samt politikammerets rutiner for behandling av innkommende post, anmeldelser, samt arkiveringssystemer. Ved besøket deltok blant annet politimester Willy Haugli og representanter for Oslo kretsfengsel og Fengselsstyret.

HVPU-institusjonen Gyrihaugen i Hol kommune i Buskerud ble besøkt den 8. november 1990. Siktemålet med besøket var å innhente informasjon om den praktiske gjennomføringen m.v. av HVPU - reformen. Ved besøket deltok blant annet representanter for Hol kommune, Buskerud fylkeskommune, samt fylkesmannen og fylkeslegen i Buskerud.

#### 5. EDB

I løpet av året har institusjonen foretatt ytterligere investeringer i EDB-anlegget, slik at samtlige ansatte nå har fått hver sin terminal. Foruten den uvurderlige hjelp dette anlegget representerer for arkivet, ligger den vesentlige nytten i dag på tekstbehandlingssiden. Det er imidlertid mitt mål at vi snarest råd bør ta sikte på også å få lagt presedensregisteret inn på EDB, og videre bør det overveies å ordne med tilknytning til Lovdata.

## II. Generelle merknader om ombudsmannens oppgaver

### 1. Innledning

I tillegg til redegjørelsene om saksmengde, saksfelt og de konkrete klagesakene, må siktemålet med årsmeldingen også være å redegjøre for «i kva grad institusjonen maktar å fylle oppgåvene sine, kva for problem som ofte går igjen i høve til forvaltninga og kanskje framlegg til korleis moglege problem kunne løysast», jf. Innst. S. nr. 262 (1984-85).

I dette kapittel skal gis en kort oversikt over de oppgaver Stortingets ombudsmann har etter lov og instruks og for institusjonens plass i statslivet. Her skal også gis en redegjørelse for hvordan oppgavene tenkes løst og hvilke tiltak som må overveies for å få institusjonen til å fylle sine funksjoner best mulig.

### 2. Ombudsmannens oppgaver og plass i statslivet

2.1. Stortingets ombudsmann for forvaltningen har, som Stortingets tillitsmann, som oppgave å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger. De som mener at de har fått uriktig behandling fra forvaltningens side, kan klage til ombudsmannen. Ombudsmannen kan også ta opp saker av eget tiltak. Den kontrolloppgave ombudsmannen utøver på vegne av Stortinget, representerer et ledd i utbyggingen av rettssikkerhetsgarantiene til vern for borgerne.

Ombudsmannsordningen har etter hvert vunnet innpass i stater over hele verden. Visstnok mer enn 40 land har nå ordninger etter nordisk mønster, blant annet en rekke land i Vest-Europa. Også i Øst-Europa er det interesse for institusjonen. Polen fikk sin parlamentariske ombudsmannsordning i 1988. De baltiske land viser nå interesse for ordningen i sitt arbeid med å forme nye institusjoner i sine statssystemer.

2.2. Virksomheten til Stortingets ombudsmann for forvaltningen er regulert i en egen lov - lov av 22. juni 1962 nr. 8 med tilhørende Instruks fastsatt av Stortinget 19. februar 1980. Stortingets ombudsmann har en helt særegen plass i det norske statssystemet. Ombudsmannens funksjoner lar seg ikke plassere i forhold til maktfordelingslæren: Stortingets ombudsmann er verken forvaltnings-

myndighet eller dømmende myndighet. Ombudsmannen er heller ikke en del av lovgivningsmakten, noe som illustreres ved at han ifølge ombudsmannslovens § 1 ikke kan være medlem av Stortinget. Likevel må det kunne sies at Stortingets ombudsmann har tilført det norske forfatningssystem et viktig nytt element. Ombudsmannen har både supplert og bygget ut mulighetene for å utøve en kontroll med forvaltningen. Institusjonen har i de årene den har eksistert, bidratt både direkte og indirekte til å styrke borgernes stilling i forhold til forvaltningen og har også medvirket til å utvikle reglene for god forvaltningskikk. I mange tilfeller har ombudsmannen også gjort sitt til at det har blitt rådet bot på begåtte feil.

2.3. Stortingets ombudsmann er Stortingets valgte tillitsmann, men han skal etter ombudsmannslovens § 3 utøve sitt verv «selvstendig og uavhengig» av Stortinget. Forholdet til Stortinget er viktig - og særpreget.

Ombudsmannen har selv ikke vedtaksmyndighet i den forstand at forvaltningens vedtak kan endres. Han skal, som professor Johs. Andenæs har uttrykt det, «bare virke ved sin autoritet». Selv om ombudsmannens uttalelser ikke er rettslig bindende, har det alltid vært Stortingets klare forutsetning at uttalelsene skal følges. Den vekt uttalelsene tillegges har både sammenheng med ombudsmannens stilling som Stortingets valgte «tillitsmann» og uttalelsenes saklige tyngde.

Tilliten til ombudsmannen og den vekt ombudsmannens uttalelser blir tillagt, har også sammenheng med at han opptre upartisk og saklig, og at uttalelsene, foruten å være forankret i gjeldende rett, er basert på en rimelig avveining av forvaltningens og borgernes behov og interesser. Selv om ombudsmannen velges av Stortinget, er det en forutsetning at han skal opptre partipolitisk nøytralt.

2.4. Ombudsmannen har altså som sin primæroppgave, på Stortingets vegne, som nøytral og uavhengig kontrollinstans å undersøke og avklare klager på forvaltningens saksbehandling og avgjørelser. Hans virksomhet skal ikke erstatte Stortingets parlamentariske og konstitusjonelle kontroll. Dette forhindrer selvsagt ikke at Stortinget i sin parlamentariske og konstitusjonelle kontroll kan ha nytte

av det som kommer frem i forbindelse med virksomheten til Stortingets ombudsmann, se Innst. O. nr. 15 (1979-80) s. 9.

2.5. Stortingets ombudsmanns funksjon er nær beslektet med domstolenes prøvelsesrett overfor forvaltningen. For dem som mener seg urett behandlet av forvaltningen, vil ombudsmannen representere et enklere, formelt friere, normalt raskere og billigere alternativ enn det et saksanlegg for domstolene vil være.

### 3. Klagesakene og ombudsmannens øvrige oppgaver og gjøremål

Stortingets ombudsmanns viktigste oppgave er i dag behandlingen av de individuelle klagesaker. Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra forvaltningens side, kan klage til ombudsmannen. I kapittel III er det redegjort for klagesakenes antall, karakter osv. Videre kan ombudsmannen ta opp saker av eget tiltak, jf. ombudsmannslovens § 5. Bakgrunnen for at ombudsmannen tar opp saker av eget tiltak, kan være flere. For det første kan det være fordi konkrete klagesaker gir foranledning til det, men at vilkårene for ordinær klagebehandling ikke foreligger. Videre kan det være at ombudsmannen gjennom mediene blir kjent med forhold han finner bør tas opp til nærmere undersøkelse.

Ombudsmannen skal også gjennomføre besøk og inspeksjoner i institusjoner der rettsikkerhetsproblemene gjør det naturlig, så som fengsler, psykiatriske sykehus og andre lukkede institusjoner. Besøk til offentlige etater kan også være nødvendig.

Endelig har ombudsmannen tidligere gjennomført systematiske undersøkelser av saksområder for på den måten å skaffe seg bedre innsikt til behandlingen av enkeltsaker. Slike systematiske undersøkelser kan også bidra til f.eks. å skaffe til veie en bedre oversikt over i hvilken utstrekning forvaltningen følger saksbehandlingsreglene.

De oppgaver som her er nevnt, vil det være nødvendig og ønskelig fortsatt å følge opp.

### 4. Nærmere om saker som tas opp av eget tiltak, jf. ombudsmannslovens § 5

Ombudsmannen kan etter ombudsmannslovens § 5 ta opp saker både etter klage og av eget tiltak. Som det fremgår av statistikken i kap. III, er det antall saker ombudsmannen tar opp av eget tiltak ikke spesielt stort. I denne forbindelse peker jeg på at ombudsmannen etter ombudsmannslovens § 11 kan gi vedkommende departement underretning om «mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis». Denne

kompetansen brukes, og jeg viser her til redegjørelsen under kap. III. 8. Mulighetene for å kunne bruke denne kompetanse vil imidlertid være avhengig av arbeidskapasiteten. Med et stort antall realitetsbehandlede klagesaker kan det gå ut over mulighetene for å ta opp saker som her nevnt.

Det er ikke sivilombudsmannens oppgave å føre et alminnelig tilsyn med den offentlige forvaltning. Det hører under forvaltningen selv å ha tilsynsansvaret. Utgangspunktet er m.a.o. at forvaltningen selv «skal føre det nødvendige tilsyn med forvaltningens organer og tjenestemenn» (Dok. nr. 9 (1977-78) s. 28). Ombudsmannens oppgaver er «å påse at tilsynsplikten oppfylles».

### 5. Nærmere om systematiske undersøkelser av spesielle saksområder

5.1. For å kunne gi ombudsmannen et grundigere og bredere innsyn i de problemer og forhold klagesakene gjelder, kan det være ønskelig å foreta systematiske undersøkelser på bestemte saksområder. Ombudsmannen har, som nevnt, gjort dette tidligere. Til sammenligning kan nevnes at også den danske ombudsmannen har gjort dette på flere områder. Synspunktet har vært, både her i Norge og i Danmark, at de generelle rettsikkerhets-hensyn til borgerne også skal kunne ivaretas gjennom systematiske undersøkelser av samtlige eller tilfeldig utvalgte saker på bestemte saksområder. Undersøkelsene skal ta sikte på å klarlegge og gi grunnlag for en vurdering av hvorvidt saksbehandlingen på de aktuelle områder har foregått i samsvar med forvaltningsloven og andre lovfestede og ulovfestede regler.

I Innst. O. nr. 15 (1979-80) s. 9 uttalte justiskomiteen:

«Komiteen vil presisere at ombudsmannen har en spesiell funksjon i tillitsvervet som Stortingets Ombudsmann for forvaltningen. Dette tilsier at hans oppgave, å være et vern for borgerne i forvaltningssaker, ikke bare betyr å ta opp klagesaker over urett som eventuelt er begått, men også at han bør søke å rette på forhold der urett kan komme til å bli begått.

Dette vil etter komiteens mening gi Stortinget bedre muligheter for kontroll med forvaltningens virksomhet. Komiteen ser derfor gjerne at ombudsmannen foretar generelle undersøkelser på aktuelle forvaltningsområder, slik han selv og utvalget antyder. Dette bør likevel ikke gå på bekostning av behandlingen av enkeltsaker. ---»

5.2. Slike undersøkelser vil kunne gi ombudsmannen verdifull informasjon som også kan være til nytte i klagebehandlingen, og undersøkelserne vil i tillegg kunne gi Stortinget

verdifulle opplysninger om hvordan forvaltningen fungerer på mer generelt grunnlag. For så vidt vil Stortingets ombudsmann gjennom slike undersøkelser kunne bidra til å styrke den parlamentariske kontrollen med forvaltningen. Det må imidlertid i denne forbindelse presiseres at det primære formålet med disse undersøkelser vil være å gi ombudsmannen et bedre grunnlag for å behandle klagesakene. Klagesakene må derfor være retningsgivende for utvalget av saksområder. For øvrig vil følgende kriterier, hver for seg eller i kombinasjon, kunne være avgjørende for valg av saksområder:

a. Saksområder som peker seg ut fordi ombudsmannen under sin behandling av klagesakene får behov for nærmere å klarlegge en praksis. Et eksempel på dette er ombudsmannens undersøkelser av jordlovssaker i 1980-81, se Ombudsmannens årsmelding 1981.

b. Saksområder som kan reise spesielle rettssikkerhetsmessige spørsmål. Eksempel på det vil være saksområder der det offentlige griper inn i individers personlige frihet og integritet eller saker som berører vesentlige personlige eller velferdsmessige interesser.

c. Saksområder som peker seg ut fordi de må antas å angå spørsmål med spesielle forvaltningsrettslige aspekter. I visse tilfeller kunne det f.eks. være av særlig interesse å undersøke hvordan habilitetsreglene var praktisert på et saksområde hvor spesielle økonomiske interesser måtte være fremtredende.

d. Saksområder der «stikkprøve»-kontroll vil kunne være hensiktsmessig.

Etter å ha valgt ut saksområde må det tas stilling til hvilke sider ved sakene som skal undersøkes. Det kan f.eks. være naturlig å undersøke om habilitetsreglene har vært tilside-satt, jf. forvaltningslovens §§ 6 flg., om det er gitt veiledning slik forvaltningsloven krever, om reglene for partsinnsyn har fått anvendelse, om taushetspliktsreglene har reist problemer, om sakene har reist faktisk bevismessige spørsmål, om det har vært klaget, osv. Av spesiell interesse kan det være å undersøke hvordan forvaltningen har løst de forskjellige hjemmelsspørsmål på de aktuelle undersøkelsesområder. Med de vide fullmakter forvaltningen har på mange saksområder, vil spørsmål om hvordan forvaltningen har løst tolknings- og rettsanvendelsesproblemer kunne være av særlig interesse. Nærmere undersøkelser av hvordan skjønnsmyndigheten har vært brukt, vil også på flere områder kunne være av interesse.

## 6. Nærmere om institusjonsbesøkene

6.1. Det har alltid vært slik at klagesakene utgjør den viktigste delen av ombudsman-

nens virksomhet. Stortinget har imidlertid flere ganger presisert at også andre oppgaver må utføres av ombudsmannen. Det har f.eks. vært fremholdt at ombudsmannen må gjennomføre besøk og inspeksjoner i institusjoner der hensynet til rettssikkerheten er spesielt fremtredende. Fængsler, psykiatriske institusjoner og andre lukkede institusjoner er her viktige.

Justiskomiteen behandlet spørsmålet om ombudsmannens inspeksjonsoppgaver i Innst. O. nr. 15 (1979-80). Justiskomiteen slo fast at det ikke var «ombudsmannens oppgave å drive generell inspeksjonsvirksomhet», men det ble tilføyet:

«... Etter komiteens mening er dette likevel ikke til hinder for at ombudsmannen i tilknytning til klagesaker eller når forvaltningens eget tilsyn virker utilstrekkelig m.v., foretar inspeksjoner og besøk.

Komiteen er enig med utvalget i at dette både kan og bør gjøres. Komiteen slutter seg for øvrig til det ombudsmannen selv har uttalt om dette spørsmål ovenfor og finner at den beskrivelse og ramme han her trekker opp for denne del av virksomheten, også bør være retningsgivende i fremtiden. Innenfor nevnte ramme bør dette arbeidet kunne opptrappes noe. Komiteen mener at det er særlig behov for å gjøre dette på feltene sosial- og helseforvaltning og kriminalomsorg.»

Det må understrekes at det fra tid til annen kommer frem opplysninger i presse og kringkasting om forhold som kan gi grunnlag for å foreta undersøkelser om forvaltningens tilsynsplikt har fungert tilfredsstillende. Der-som ombudsmannen skal kunne ta opp slike saker til nærmere undersøkelse og vurdering, vil det kreve økte ressurser. I dag er ombudsmannsinstitusjonen ikke bemanningsmessig tilpasset til å kunne ta opp saker av et visst omfang.

6.2. I 1990 har ombudsmannen besøkt 6 fængsler, Oslo politikammer og en HVPU-institusjon. Det er ikke tvil om at disse institusjonsbesøkene i vesentlig grad bidrar til å gi ombudsmannen en bedre innsikt i de forhold som klagesakene omhandler. For så vidt er institusjonsbesøkene av meget stor verdi. Institusjonsbesøkene bidrar også til å gjøre ombudsmannsinstitusjonen bedre kjent blant spesielt utsatte grupper. Endelig bidrar besøkene til å gjøre administrasjonen for institusjonene bedre kjent med ombudsmannen og hans arbeid. Institusjonsbesøkene vil også kunne gi bedre informasjon utad om disse institusjoner ved at det skrives rapporter fra besøkene. Det er et ressursprospørsmål om og i hvilket omfang det skal utarbeides referater fra institusjonsbesøkene. Til i dag har det ikke vært vanlig at det skrives andre referater



enn de som skrives til internt bruk ved ombudsmannsinstitusjonen.

Det ville være ønskelig om det kunne utarbeides mer utførlige referater fra institusjonsbesøkene. Rapporten og referater fra institusjonsbesøkene kan brukes som grunnlag for å ta opp tilfredsstillende forhold som måtte avdekkes. Det må dessuten antas at rapportene og referatene, som bør overveies inntatt i årsmeldingene, også vil kunne ha informativ verdi utad, spesielt i forhold til Stortinget. Dersom det skal bli mulig å gjøre dette i større utstrekning, vil det imidlertid kreve større ressurser.

### 7. Tiltak som er nødvendige for at ombudsmannen bedre skal kunne løse sine oppgaver

7.1. I Innst. O. nr. 15 (1979-80) uttalte justiskomiteen følgende under kapitteloverskriften «Tiltak på grunn av økende arbeidsmengde hos ombudsmannen»:

«I den tid ombudsmannen har arbeidet, er sakstallet gått opp. Sakene er også etter hvert blitt mer arbeidskrevende. Det er rimelig å regne med at denne utviklingen vil fortsette. Mange forhold vil bidra til dette, bl.a. en fortsatt utvidelse av forvaltningens oppgaveområde og en forsterket informasjon om ombudsmannen og hans virksomhet.

Utvalget drøfter i denne forbindelse forskjellige tiltak som kan være aktuelle.

Komiteen er enig i at forholdene for tiden ikke gjør det nødvendig med flere ombudsmenn. Den forsterkning det kan bli spørsmål om er økt bemanning av medarbeiderstaben. Komiteen vil her understreke betydningen av at ombudsmannen til enhver tid har en dyktig og stor nok medarbeiderstab. Ombudsmannssakene bør behandles både raskt og grundig. Komiteen ber ombudsmannen vurdere utviklingen nøye, når det gjelder forholdet mellom arbeidsmengde og bemanningen ved institusjonen. Komiteens ønske om større aktivitet fra ombudsmannens side både når det gjelder inspeksjon/besøksvirksomhet og generelle undersøkelser av forvaltningspraksis, forutsetter for øvrig økt bemanning, slik ombudsmannen selv har pekt på. Komiteen går således ut fra at ombudsmannen tar bemanningsspørsmålet opp med Stortinget når behovet melder seg.»

Jeg finner nå igjen grunn til å ta opp spørsmålet om bemanningssituasjonen og ressursene hos ombudsmannen.

7.2. Jeg skal, med utgangspunkt i redegjørelsen foran om ombudsmannens oppgaver, ta opp til nærmere vurdering tiltak som nå bør overveies for å sette institusjonen bedre i stand til å løse sine oppgaver.

Det må understrekes at flere forutsetninger må være til stede for at ombudsmannen på en tilfredsstillende måte skal kunne løse sine oppgaver: Å behandle klagesaker, gjennom-

føre institusjonsbesøk, systematiske saksundersøkelser og ta opp saker som reiser viktige rettssikkerhetsmessige spørsmål på eget initiativ. Disse oppgaver skal utføres raskt, smidig og for publikum på en billig måte. Samtidig skal saksbehandlingen være grundig og inngi tillit.

Det er helt avgjørende for at ombudsmannsinstitusjonen skal kunne fungere tilfredsstillende at bemanningssituasjonen ved institusjonen er tilfredsstillende. Ombudsmannen er avhengig av å ha en aktiv og engasjert, innsiktsfull, faglig dyktig og samvittighetsfull stab. Ombudsmannsinstitusjonen er basert på at alle realitetsavgjørelser skal tas av ombudsmannen personlig.

Han har også den administrative ledelse av kontoret, personalet og saksbehandlingen. Det sier seg da selv at sakene som skal avgjøres må utredes på en måte som gjør at ombudsmannen kan være trygg på at de uttalelser som avgis, er basert på en solid analyse av saksforholdene og en grundig drøfting av sakenes rettslige spørsmål. Kort sagt må derfor bemanningssituasjonen være tilfredsstillende, noe som både betyr at det må være et tilstrekkelig antall saksbehandlere og at saksbehandlerne har de nødvendige kvalifikasjoner og den nødvendige interesse for de krevende oppgaver ombudsmannen er pålagt.

7.3. Det er en grunnleggende forutsetning for tilliten til ombudsmannsinstitusjonen at de uttalelser ombudsmannen avgir i klagesakene, er vel overveide og solid begrunnet. Uttalelsene må bygge på en behandling som lar både forvaltningen og klageren komme til orde, og på grundige undersøkelser av sakenes faktiske og rettslige sider. Er disse forutsetninger oppfylt, vil både forvaltningen lojalt rette seg etter ombudsmannens uttalelser og borgerne forsone seg med og godta ombudsmannens standpunkter.

7.4. Selv om det er av vesentlig betydning at saksbehandlingen hos ombudsmannen kan gå raskt, må det selvsagt ikke skje på bekostning av grundighet og nøyaktighet. I dag er dessverre saksbehandlingstiden i mange tilfeller for lang. Det er bekymringsfullt at saksbehandlingstiden i en del klagesaker nå kan strekke seg over flere måneder. Den lange behandlingstiden skyldes ikke bare at det kan ta lang tid å få svar fra forvaltningen, selv om dette også kan være et problem i en del tilfeller. Flere forhold bidrar til den lange behandlingstiden hos ombudsmannen:

For det første er sakene etter hvert blitt mer omfattende. Klagesakene reiser både flere og mer kompliserte faktiske og rettslige spørsmål enn tidligere.

For det andre har antallet realitetsbehandle-

de saker økt betydelig i de senere år. Som påpekt representerer ombudsmannen et alternativ til domstolsprøving, noe som stiller store krav både til ombudsmannsinstitusjonens muligheter til å behandle klager og til institusjonens saksbehandling. Jeg nevner i denne forbindelse også at i de senere år synes antallet saker der interesseorganisasjoner og advokater bistår klagerne, å ha økt. Dette er forhold som selvsagt bidrar til å gjøre saksbehandlingen mer oversiktlig, men samtidig medfører det også en mer omfattende behandling.

7.5. Flere tiltak har vært overveiet og prøvet for å få redusert behandlingstiden. For det første har såkalte «dugnader» vært forsøkt. Tiltaket viste seg på kort sikt å redusere restansene noe, men noen varig løsning synes ikke dugnadene å representere. Dessuten vil de bare kunne gjøre noe med klagesakene, mens de øvrige oppgaver ikke vil kunne bedres på denne måte.

Overtidsarbeid har også vært brukt i en viss utstrekning. Saksbehandlerne oppmuntres til å ta overtidarbeid, men noen løsning på problemet representerer heller ikke dette. Det er ikke mulig å basere seg på at saksbehandlerne kan påta seg så meget overtidarbeid som er nødvendig. Bedre tekniske hjelpemidler må antas å ha bidratt til å bedre arbeidssituasjonen noe.

Jeg understreker for ordens skyld at saksbehandlingsrutinene, som er innrettet spesielt for å ivareta de hensyn som bærer ombudsmannsinstitusjonen, må sies å være meget gode. Problemene ligger ikke her. Likeledes er det innført kontrollordninger som gir en god oversikt over hvor sakene er og hvor langt sakene er kommet i behandlingen.

De tiltak som her er nevnt kan nok på kort sikt bidra til en raskere avvikling av en del saker, men noen varig løsning representerer verken overtidarbeid, dugnader eller ytterligere rasjonalisering av arbeidet. For å få avviklet restansene og redusert saksbehandlingstiden vil det derfor være påkrevet med en styrking av bemanningen.

## 8. Nærmere om arbeids- og bemanningssituasjonen

Ombudsmannsinstitusjonen har som nevnt foran i kapittel II, 10 stillingshjemler som saksbehandlere og 8 stillingshjemler i kontorgruppen.

Som man ser av oversikten foran, er det flere av de ansatte som har permisjoner. Permisjonene har forskjellig grunnlag. Videre er det grunn til å merke seg at en del av de ansatte, etter eget ønske, går på deltid.

Permisjonene i saksbehandlergruppen har flere grunnlag. Det kan være permisjon for å tjenestegjøre som dommerfullmektig eller annet arbeid, omsorgspermisjon eller velferdspermisjon. Dette er forhold som institusjonen må leve med, men det er like fullt forhold som arbeids- og effektivitetsmessig skaper visse problemer for institusjonen. For det første innebærer det at de saksbehandlerstillinger som kan lyses ut i permisjonstiden vil måtte tidsbegrenses, noe som skaper usikkerhet for den som søker stilling. Stadig skifte av saksbehandlere medfører opplæringsbehov som legger beslag på arbeidskapasitet som ellers kunne ha vært nytt til saksbehandling. Nye saksbehandlere vil naturligvis heller ikke kunne behandle så mange saker som de mer erfarne. Disse arbeidsmessige problemer må vi leve med. Det er tale om lov- og tariffestede rettigheter, og det eneste som kan gjøres for å sikre at saksbehandlingen ikke blir skadelidende, er å ha så mange stillingshjemler at institusjonen kan få dekket opp permisjoner og fravær på en tilfredsstillende måte.

En styrking av bemanningen vil ikke bare være et spørsmål om flere folk. De som ansettes må ha de faglige kvalifikasjoner som er nødvendig for arbeidet hos ombudsmannen. Konkurransen på det juridiske stillingsmarkedet er i dag vanskelig. Det private næringsliv og de private advokatfirmaer tilbyr i dag både interessante, utfordrende og meningsfylte stillinger med lønninger langt over det det offentlige kan tilby. Også innenfor det offentlige er konkurransen om å få de godt kvalifiserte jurister hard. Til nå har ombudsmannen stort sett greid å knytte til seg en meget godt kvalifisert stab av saksbehandlere. De lønnsmessige betingelser som kan tilbys er naturligvis av betydning.

I budsjettforslaget for 1991 tok forhenværende ombudsmann opp spørsmålet om en heving av begynnerlønnene for de juridiske saksbehandlerne hos ombudsmannen. Bakgrunnen for dette var behovet for fortsatt å rekruttere og beholde velkvalifiserte jurister i stillingene. I brev 24. juli og 14. september 1990 til Stortingets administrasjon fulgte jeg opp denne problemstillingen, og pekte bl.a. på følgende:

«Det er naturligvis påkrevet at Sivilombudsmannen har meget godt kvalifiserte saksbehandlere. Det har vært en uttalt forutsetning at Stortingets ombudsmanns uttalelser skal følges i forvaltningen selv om forvaltningen ikke er rettslig bundet av uttalelsene. Det skal være uttalelsenes faglige tyngde og tilliten til ombudsmannsinstitusjonen som skal gi uttalelsene deres bindende «kraft». Det sier seg da selv at ombudsmannen må kunne knytte til seg de best kvalifiserte medarbeidere.»

Forslaget om oppjustering ble av Stortingets presidentskap oversendt Justiskomiteen som avga tilråding om at «5 førstekonsulentstillinger i lønnstrinn 26 og 2 konsulentstillinger i lønnstrinn 23-24 omgjøres til førstekonsulentstillinger i lønnstrinn 27». Videre ble anført at det «ved ledighet» ble adgang til å «besette inntil 2 saksbehandlerstillinger som rådgiver med lønns plassering inntil lønnstrinn 35». Stortinget sluttet seg til tilrådingen. Den oppjustering som her er vedtatt, håper jeg vil være et viktig bidrag til fortsatt å sikre en tilfredsstillende rekruttering til ombudsmannsinstitusjonen. Jeg vil følge utviklingen nøye når det gjelder forhold som påvirker rekrutteringssituasjonen.

Da forholdene som påvirker rekrutteringen er svært omskiftelige, kan det bli nødvendig å foreta ytterligere endringer i stillings- og lønnstrukturen. I så fall vil det bli fremmet egen sak om dette i budsjettssammenheng.

I tillegg til rimelig gode lønnsvilkår er det av vesentlig betydning for rekrutteringen at det også kan tilbys arbeidsoppgaver som er meningsfulle og en arbeidssituasjon som er tilfredsstillende.

Det er derfor også ut fra rekrutteringshensyn viktig å få bedret mulighetene for å gjennomføre institusjonsbesøk, etatsbesøk og systematiske saksundersøkelser, i tillegg til den ordinære klagebehandling. Dette samspill av oppgaver vil bidra til å bedre grunnlaget for saksbehandlingen og vil gi saksbehandlerne bedre innsikt i og forståelse for de problemer sakene representerer, og gjør dermed også arbeidet mer interessant og utfordrende.

### **9. Særlig om hvorvidt spørsmålet om avvisning av klagesaker etter ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd kan brukes som tiltak for å redusere behandlingstiden**

Ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd lyder:

«Ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling.»

Etter denne bestemmelsen har ombudsmannen en vid kompetanse til å avvise klager. I praksis har den vært brukt med varsomhet. Særlig har bestemmelsen vært anvendt på saker som på grunn av bevissspørsmål og problemer med å få klarlagt faktum har egnet seg dårlig for behandling hos ombudsmannen. Bestemmelsen har også vært anvendt på saker som ligger på siden av ombudsmannens egentlige arbeidsområde.

På grunn av det store saksantallet og de ubehandlede saker kunne ombudsmannen ved en mer hardhendt bruk av denne bestemmelse redusere klagebehandlingen og dermed bringe saksbehandlingstiden på de realitetsbehandlede sakene ned på et mer akseptabelt nivå. Jeg har kommet til at en slik omlegging av praksis ikke vil være tilrådelig. Bestemmelsen bør m.a.o. ikke brukes som middel til å løse administrative problemer for institusjonen.

Jeg finner likevel grunn til å peke på at selv om bestemmelsen i utgangspunktet må brukes med varsomhet, er det viktig å benytte den hvis det er tale om klager som er åpenbart grunnløse eller ikke kan ses å angå forhold som har noen aktuell rettslig betydning for klageren. Når det gjelder såkalte «åpenbart grunnløse» klager, vil jeg imidlertid tilføye at også disse bør undergis en nærmere realitetsbehandling hvis det kan bidra til å gi klageren en bedre forståelse av sin rettsstilling.

Jeg viker tilbake for å trekke ut eller prioritere spesielle saksområder ved bruk av bestemmelsen i § 6 fjerde ledd. I prinsippet må alle kunne henvende seg til ombudsmannen med enhver type sak som hører under ombudsmannslovens saksområde.

### III. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen

Antall mottatte klager har i 1990 gått ned med 75 i forhold til 1989, og lå på 1 591. De siste 10 årene har klagetallet holdt seg nokså stabilt rundt 1 450 - 1 600. Året 1989 innebar således et avvik fra dette, mens mottatte klager i 1990 var omtrent det samme som i 1988.

Avvisningsprosenten var i 1990 på 44,5, dvs. omtrent den samme som året før da den lå på ca. 43,8.

Beholdningen av uavsluttede saker utgjorde 514 ved årsskiftet 1990-91, mens tallene for det foregående årsskiftet var 469. Antallet uavsluttede saker er altså fortsatt høyt, og behandlingstiden er i mange saker beklagelig lang. Et siktemål må derfor være å få behandlingstiden ned. Med hensyn til hvilke tiltak som må settes i verk, viser jeg nærmere til kap. II.

Omtrent halvparten av beholdningen ved årsskiftet er for øvrig reelle restansesaker (under behandling eller i påvente av behandling ved ombudsmannsinstitusjonen), mens resten er til uttalelse hos forvaltningen eller hos klageren. Av de 514 sakene er 98 mer enn ett år gamle. For første gang på flere år er ingen sak over to år gammel.

#### 1. Tilgangen på saker i 1990

Klager og forespørslers m.v. ....	1 591 saker
Saker tatt opp av eget tiltak ...	21 saker
I alt .....	1 612 saker

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

Klager og forespørslers m.v.	1989	1990
Januar .....	159	123
Februar .....	161	161
Mars .....	143	158
April .....	132	106
Mai .....	138	138
Juni .....	149	135
Juli .....	127	114
August .....	127	116
September .....	130	111
Oktober .....	161	168
November .....	137	143
Desember .....	102	118
	1 666	1 591
Saker tatt opp av eget tiltak ...	27	21
Saker i alt .....	1 693	1 612

Det er således 81 færre saker enn i 1989.

Samtlige tall ovenfor refererer seg til saker som har vært behandlet *skriftlig*. Det føres ikke statistikk over de mange telefonhenvendelser som besvares. Derimot registreres alle som møter ved kontoret til konferanse. Tallet på personlige besøk har i 1990 vært 175, mot 150 året før.

#### 2. Hvor klagen kommer fra

Som tidligere er det ved den geografiske fordeling av sakene ikke tatt med henvendelser fra klientell i sentrale institusjoner omfattende hele landet eller større deler av det. Fra sentrale institusjoner, vesentlig fengsler, kom det inn 88 klager, og fra utlandet 40 klager. Tilbake blir da  $1\ 591 - 128 = 1\ 463$  saker. Nedenfor er angitt hvorledes disse klagenes fordeling seg fylkesvis.

Fylke	Antall klager	Klager i prosent av samlet tall	Folke- mengde i prosent av rikets - 1989
Østfold .....	78	5,3	5,6
Akershus .....	166	11,3	9,8
Oslo .....	265	18,1	10,8
Hedmark .....	51	3,5	4,4
Oppland .....	47	3,2	4,3
Buskerud .....	61	4,2	5,3
Vestfold .....	77	5,3	4,7
Telemark .....	41	2,8	3,9
Aust-Agder .....	39	2,7	2,3
Vest-Agder .....	45	3,1	3,4
Rogaland .....	78	5,3	7,9
Hordaland .....	117	8,0	9,7
Sogn og Fjordane ..	52	3,6	2,5
Møre og Romsdal ..	63	4,3	5,6
Sør-Trøndelag .....	56	3,8	5,9
Nord-Trøndelag ...	36	2,5	3,0
Nordland .....	88	6,0	5,7
Troms .....	72	4,9	3,5
Finnmark .....	31	2,1	1,7
Svalbard .....	0	0	0
	1 463	100	100

Antall klager fra innsatte i fengsler var 87 mot 63 året før.

### 3. Uavsluttede saker

Antall uavsluttede saker	
pr. 1. januar 1990 var .....	469 saker
Nye saker i 1990 .....	1 612 saker
Til behandling i året .....	2 081 saker
Herav avsluttet pr. 31. desember 1990 .....	1 567 saker
Antall uavsluttede saker pr. 1. januar 1991 .....	514 saker

Dette tall svarer omtrent til det antall saker som avsluttes i løpet av 16 uker. De saker som ikke var avsluttet ved siste årsskifte, skriver seg fra følgende år:

1989 .....	98
1990 .....	416
	<u>514</u>

Av beholdningssakene var omlag 260 under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, mens resten var til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

### 4. Avviste saker

Av de 1 567 saker som det er tatt standpunkt til i 1990, har 698 eller ca. 44,5 % ikke gitt grunnlag for realitetsbehandling. Som allerede påpekt ligger denne avvísingsprosenten på samme nivå som året før.

Etter avvísingsgrunnen kan de avviste sakene grupperes slik:

1. Forhold utenfor kompetanseområdet:		
a) Domstolenes virksomhet .....	67	
b) Tidligere behandlet av Stortinget .....	8	
c) Avgjørelser i statsråd .....	9	
d) Private rettsforhold .....	16	
e) Andre kompetansebegrensninger .....	12	112
2. Foreldet forhold .....	24	
3. Fortsatt behandling i forvaltningen .....		310
4. Utilstrekkelig klagegrunnlag, uegnet sak .....		104
5. Tilbakekalte klager .....		31
6. Brev sendt til orientering, anonyme og uforståelige henvendelser .....		83
7. Ikke klagerett .....		11
8. Forespørsler m.v. uten tilknytning til klagesak .....		23
		<u>698</u>

Av de avviste sakene er 60 sendt andre myndigheter som rette vedkommende, herav 5 til Ombudsmannen for Forsvaret.

### 5. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike forvaltningsorganer

Ombudsmannen har i 1990 realitetsbehandlet 869 saker, og dette er 110 færre enn i 1989. - Om uttrykket «realitetsbehandlet», se avsnitt 7 nedenfor.

I dette og neste avsnitt (6) vil det bli redegjort for fordelingen av disse 869 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 tabellen 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
<b>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</b>	
Departementet .....	2
Arbeidsmyndigheter .....	3
Arbeidstilsynet .....	5
Prismyndigheter .....	2
Statens Pensjonskasse .....	1
	<u>13</u>
<b>Familie- og forbrukerdepartementet</b>	
Departementet .....	1
Forbrukerrådet og forbrukerkontorene .....	2
	<u>3</u>
<b>Finans- og tolldepartementet</b>	
Departementet .....	27
Folkeregistrene .....	2
Norges Bank .....	1
Skatte- og ligningsmyndigheter .....	60
Toll- og avgiftsdirektoratet .....	7
	<u>97</u>
<b>Fiskeridepartementet</b>	
Departementet .....	3
Statens Fiskarbank .....	1
	<u>4</u>

Forvaltningsorgan	Saker i alt		
<b>Forsvardepartementet</b>			
Departementet .....	2		
Forsvarets overkommando .....	1		
Forsvarets regnskapssentral .....	1	4	
<b>Justis- og politidepartementet</b>			
Departementet .....	63		
Bidragsfogder .....	2		
Brønnøysundregistrene .....	1		
Datatilsynet .....	1		
Direktoratet for sivilt beredskap ..	1		
Fengselsmyndigheter .....	29		
Lensmenn .....	2		
Overformynderi .....	1		
Politi- og påtalemyndighet .....	30		
Statens Innkrevningssentral .....	1		
Utlendingsdirektoratet .....	3		
Andre .....	2	136	
<b>Kirke- og kulturdepartementet</b>			
Departementet .....	7	7	
<b>Kommunaldepartementet</b>			
Departementet .....	4		
Den Norske Stats Husbank .....	2		
Direktoratet for brann- og eks- plosjonsvern .....	1		
SIFBO .....	1	8	
<b>Landbruksdepartementet</b>			
Departementet .....	42		
Direktoratet for statens skoger ..	2		
Landbruksetaten .....	6		
Statens naturskadefond .....	1		
Styret for avlingsskadefondet ...	1	52	
<b>Miljøverndepartementet</b>			
Departementet .....	8		
Direktoratet for naturforvaltning	5		
Riksantikvaren .....	1		
Statens forurensningstilsyn .....	2	16	
<b>Næringsdepartementet</b>			
Departementet .....	1		
Klagenemnda for mesterbrevord- ningen .....	2		
Patentstyret .....	1	4	
<b>Olje- og energidepartementet</b>			
Norges vassdrags- og energiverk	1		
Statskraftverkene (Statkraft) ....	1	2	
<b>Samferdselsdepartementet</b>			
Departementet .....	5		
Biltilsynet .....	2		
Norges Statsbaner .....	6		
Postsparebanken .....	1		
Postverket .....	6		
Televerket .....	2		
Vegmyndigheter .....	20	42	
<b>Sosialdepartementet</b>			
Departementet .....	16		
Fylkesleger .....	2		
Helsedirektoratet .....	3		
Sykehus og helseinstitusjoner ...	2		
Trygdekontoret for utenlands- saker .....	1		
Trygdemyndigheter .....	48		
Statens næringsmiddeltilsyn ....	1	73	
<b>Utdannings- og forskningsdeparte- mentet</b>			
Departementet .....	16		
Klagenemnda for mekaniker- faget .....	1		
Rådet for videregående opplæring .....	1		
Skoledirektørene .....	2		
Statens lånekasse for utdanning .	6		
Universiteter og høyskoler .....	4	30	
<b>Utenriksdepartementet</b>			
Departementet .....	4		
Sjøfartsdirektoratet .....	2	6	
Fylkesmenn .....			117
Fylkeskommunal forvaltning ....			32
Kommunal forvaltning .....			223
<b>Totalt</b> .....			<u>869</u>

### 6. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike saksområder

	1989	1990
Barnevern .....	11	24
Bidrag (barn og ektefelle) .....	24	25
Barnehager .....	13	3
Ekteskap, navn, folkeregistrering .....	8	8
Skoler .....	20	15
Universiteter og høyskoler .....	12	6
Kirken .....	4	2
Sykehus og sosiale institusjoner .....	10	5
Helsevesen .....	9	9
Trygd .....	36	46
Sosialomsorg .....	47	44
Arbeidsformidling .....	1	3
Fengselsforhold .....	20	28
Politi- og påtalemyndighet .....	27	24
Fremmedsaker .....	19	21
Vegtrafikk, førerkort .....	14	15
Bostøtte .....	1	2
Studielån .....	4	6
Tildeling av tomt eller leilighet ...	5	3
Fri retts hjelp .....	16	14
Div. stønader og låneordninger ..	14	17
Delings- og byggesaker .....	94	69
Regulerings- og plansaker .....	24	18
Hyttebygging .....	13	8
Veger og avkjørslar .....	17	18
Forurensning, utslipp .....	17	14
Jord- og konsesjonssaker .....	40	32
Ekspropriasjon og refusjon .....	6	4
Vann- og kloakkavgift .....	14	8
Kommunal renovasjon .....	14	15
Elektrisitetsforsyning .....	3	1
Post, telefon .....	8	3

	1989	1990
Kontraktsforhold .....	12	28
Erstatningskrav .....	10	17
Skatt .....	68	85
Toll og avgifter .....	39	34
Priskontroll .....	1	1
Samferdsel, drosjeløyver .....	9	7
Tilskott til landbruk .....	12	14
Konsesjoner og tilskott i fiske ....	5	4
Næringsliv, diverse .....	18	15
Offentlige tjenestemenn, tilsetting .....	155	91
Tjenesteforhold ellers, pensjon ...	42	38
Ymse .....	43	25
	<b>979</b>	<b>869</b>

### 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, jf. nedenfor. I statistikken vil imidlertid også slike saker bli registrert som realitetsbehandlede.

De 869 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 .....	454
a) Fordi saken kunne ordnes allerede ved en telefonhenvendelse e.l. ....	163
b) Fordi klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem eller at det var hensiktsløst med en foreleggelse .....	291
2. Saker der det var gitt skriftlig uttalelse fra forvaltningen .....	415
a) Saken ordnet .....	91
b) Saken avsluttet med kritikk mot forvaltningen, eventuelt henstilling om å overveie en avgjørelse på nytt eller å søke skadevirkninger avbøtet på annen måte .....	97
c) Avsluttet uten kritikk eller henstillinger, dvs. klagen førte ikke frem .....	227

Totalt var det således 351 saker som ble ordnet eller som ledet til kritikk mot forvaltningen på ett eller flere punkter (jf. 1 a, 2 a, 2 b). Av de forhold som ble ordnet eller kritisert, gjaldt 105 selve avgjørelsen i saken, 190 behandlingstiden og 56 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 resultatet av 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, jf. ombudsmannslovens § 11.

I enkelte tilfelle er slik anmodning rettet til annet ansvarlig organ (direktorater, fylkeskommuner, kommuner).

Av disse sakene er flere referert blant enkeltsakene under avsnitt VI i meldingen. I tillegg kan nevnes følgende saker:

- Anmeldelse fra barnevernsmyndighetene etter barnevernslovens § 21 bør normalt besluttes av barnevernsnemnda, og ikke av sosialkontorets administrasjon. Ombudsmannen stilte Sosialdepartementet spørsmål om praksis mht. hvem som treffer slike beslutninger. Da det viste seg at praksis var varierende, sendte Sosialdepartementet et brev til fylkesmennene om saksbehandlingen - hvori også kommunene ble bedt orientert (sak 8E/90).
- I en avisartikkel ble anført at manglende bevilgninger gjør at barnevernsvaktens funksjoner i Oslo ikke blir utført etter kl. 0200. Det var videre anført at krisetelefoner som kommer rett før stengetid blir avvist. Ombudsmannen tok forholdet opp med kommunen, som opplyste at barnevernet er tilgjengelig hele døgnet for tilfeller av akutt behov for hjelp. Dette ble tatt til etterretning, men ombudsmannen ba om at det blir presisert overfor de ansvarlige at de som kontakter hjelpeapparatet, ikke blir møtt med negative reaksjoner som beskrevet i avisartikkelen (sak 11E/90).
- Sosialkontoret kunne ikke overfor klienten til enhver tid dokumentere hvilke sosialhjelpsutbetalinger som hadde vært foretatt og til hvilket formål. Forholdet tatt opp med kommunen, idet ombudsmannen viste til at utbetalingsrutinene ikke var tilfredsstillende for klienten i relasjon til spørsmål om senere refusjonskrav. Kommunen endret etter dette sin praksis (sak 2E/90).
- Spørsmålet om hvilket kommunalt organ som hadde kompetanse til å treffe vedtak om spesialundervisningsressurser til den enkelte elev i grunnskolen, og hvem som var klageinstans, tatt opp med daværende Kirke- og undervisningsdepartement, på grunn av uklar regelsituasjon. Forholdet ansett ordnet ved vedtakelse av saksbehandlingsregler i nye forskrifter for grunnskolen (sak 22E/89).
- Lang behandlingstid hos skoledirektøren i klagesaker om tildeling av ressurser til spesialundervisning tatt opp med Utdannings- og forskningsdepartementet. Etter et konkret forslag fra skoledirektøren ble saksbehandlersiden styrket, slik at klagesakene kunne avsluttes i løpet av relativt kort tid (sak 14E/90).
- Spørsmål om det ikke burde være statens - og ikke kommunenes - oppgave å ha det økonomiske ansvar for domfeltes alternative soning i medhold av fengselslovens § 12 tatt opp med Sosialdepartementet. Etter at Stortinget ba Regjeringen iverksette nødvendige tiltak slik at staten kunne overta økonomisk ansvar for alle domfelte uansett soningsalternativ, anså ombudsmannen saken som ordnet (sak 5E/89).
- Kontroll av brev fra varetektsinnsatte til ombudsmannen skal ikke finne sted, jf. ombudsmannslovens § 6 annet ledd. Forholdet påpekt overfor Oslo politikammer (sak 1278/89).
- Uklar situasjon mht. dekning av boutgifter for lærere på Svalbard som ikke har fri bolig, tatt opp med Utdannings- og forskningsdepartementet. Departementet tok initiativ til regelavklaring (sak 11E/88).
- Reguleringsvedtak gir ikke umiddelbar vegrett etter plan- og bygningslovens § 67 nr. 1 a. Spørsmålet tatt opp med Kommunaldepartementet, som var enig med ombudsmannen i dette. - Ombudsmannens bemerkninger vil bli nærmere vurdert ved forestående lovrevisjon (sak 19E/89).
- Kommunens praksis om å frita eiere bosatt i kommunen for renovasjonsavgift for fritidseiendommer ble ansett å være i strid med forurensningsloven. Forholdet tatt opp med kommunen (sak 1494/89).
- Kommunens renovasjonsvedtekter var ikke ført ajour med forurensningslovens bestemmelser. For øvrig var ikke kommunens fritakspraksis i samsvar med forurensningslovens forutsetninger. Forholdet tatt opp med vedkommende kommu-



- ne, som ville rette på forholdet (sak 17E/89).
- Kommunestyrevedtak innebar at fritidseiendommer var totalt avskåret fra dispensasjon fra renovasjonsplikten. Ombudsmannen fant en slik praksis i strid med forurensningslovens § 30 og ba kommunene vurdere saken (sak 66/90 og 284/90).

- Kommunens renovasjonsforskrifter inneholdt bestemmelse som avgrenset dispensasjonsadgangen til en type eiendommer, i strid med forurensningslovens bestemmelser. Forholdet tatt opp med vedkommende kommune, som endret forskriftene i tråd med ombudsmannens anmodning (sak 21E/89).

#### IV. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger

##### Meldingen for 1986

Nr. 68 (s. 138-140)

og meldingen for 1989 (s. 16)

##### Utvidet konsesjonsplikt for helårsboliger i område med hyttepress

Landbruksdepartementet uttalte i rundskriv 4. mai 1990 til ordførerne i samtlige kommuner som har innført forskrift etter konsesjonslovens § 5 tredje ledd:

«Etter departementets syn vil forskrift om konsesjonsplikt etter konsesjonslovens § 5 tredje ledd omfatte erverv av bebygget eiendom som er eller har vært i bruk som helårsbolig uansett boligens standard på ervervs-tidspunktet. Betydningen av boligens standard vil først komme inn ved avgjørelsen av konsesjonssøknaden. Dersom bebyggelsen på ervervs-tidspunktet er totalt uegnet som helårsbolig er det imidlertid Landbruksdepartementets syn at konsesjon som hovedregel bør gis medmindre særlige hensyn taler imot.»

##### Meldingen for 1987

Nr. 8 (s. 37-39)

##### Dagpenger under arbeidsledighet - underrettningsformen ved kortvarig betalingsstans

Ved lov av 28. april 1989 nr. 18 fikk § 34 i lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting et nytt fjerde ledd:

«Kongen kan gi regler om at melding om vedtak ikke behøver å gis når vedtaket gjelder stans av stønad av grunner som åpenbart er kjent for den trygdede, og det er gitt forhåndsorientering om at retten til stønad bortfaller i slike tilfelle.»

Ombudsmannen ble ved brev av 2. februar 1990 fra Arbeidsdirektoratet underrettet om at forskrifter var under utarbeidelse.

Nr. 24 (s. 75-78)

og meldingen for 1988 s. 20

##### Klageorganets kompetanse - overprøving av skjønsmessig fastsatt advokatsalær

Ved lovendring 29. juni 1990 nr. 47 ble fastsatt at domstolenes salærfastsattelser kan på-

kjæres til overordnet domstol. Lovendringen trer i kraft 1. januar 1991. Fra dette tidspunkt er således slike salærfastsattelser ikke lenger gjenstand for administrativ klage.

Nr. 29 (s. 85-86)

og meldingen for 1989 (s. 17)

##### Betaling for kopi av sykejournal

Ved kgl. res. av 22. desember 1989 er det fastsatt forskrift om takster for godtgjørelse av utgifter til legehjelp som utføres poliklinisk ved helseinstitusjoner på fylkeskommunal/kommunal helseplan og ved statlige helseinstitusjoner. Ved kgl. res. av 30. mars 1990 er det videre fastsatt forskrift om endring i forskrift av 23. juni 1989 for godtgjørelse av utgifter til legehjelp hos privatpraktiserende lege (herunder private laboratorier og private røntgeninstitutter).

I forskriftene er det fastsatt at det kan kreves en egenandel av pasient for utskrift/kopi av journal på kr. 50,-.

Forskriftsendringen for offentlige poliklinikker trådte i kraft 1. januar 1990 og for privatpraktiserende lege (herunder private laboratorier og private røntgeninstitutt) 30. mars 1990.

I rundskriv 8. juni 1990 uttalte Sosialdepartementet:

«Sosialdepartementet vil i tilknytning til dette påpeke at når det gjelder røntgenbilder må slike oppfattes som en del av en pasientjournal. En journal kopi vil derfor også omfatte kopi av eventuelle røntgenbilder. Det kan følgelig ikke kreves særskilt betaling for røntgenbilder i tillegg til betaling av egenandelen på kr 50,- for kopi av journalen.»

Sosialdepartementet vedtok 11. desember 1990 endring i forskrift av 17. mars 1989 om leges og helseinstitusjons journal for pasient. Endringen i forskriftens § 12 innebærer at det kan kreves betaling for kopi av sykejournal også av inneliggende pasienter.

I rundskriv 14. desember 1990 uttalte departementet:

«Sosialdepartementet har også sett det som hensiktsmessig å klargjøre i forskriften at det kan kreves betaling for kopi av journal som gis en pasient i forbindelse med utøvelse av innsynsretten i pasientjournal, jfr. legelovens § 46. Dette gjelder alle pasientgrupper, også inneliggende pasienter. Pasienten skal imidlertid ikke i noe tilfelle betale mer enn et beløp tilsvarende hva som følger av det til enhver tid gjeldende taksthefte for Godtgjørelse av utgifter til legehjelp hos privatpraktiserende leger (herunder private laboratorier og private røntgeninstitutt) og takster for offentlige poliklinikker.»

Departementet presiserte i merknadene til § 12 at legen/institusjonen ikke er forpliktet til å kreve betaling.

**Nr. 42 (s. 107-108)**

og meldingen for 1988 (s. 20-21)

**Avgift på båtmotorer - hjemmelsspørsmål**

Finansdepartementet opplyste 14. september 1990 at Toll- og avgiftsdirektoratet er bedt om å vurdere endringer i gjeldende forskrift med sikte på klargjøring av spørsmålet om avgiftspliktens omfang i forbindelse med marinisering.

**Nr. 47 (s. 115-118)**

og meldingen for 1988 (s. 21)

**Kommunal forkjøpsrett til leiegårder - formannskapets kompetanse**

Ved lagmannsrettsdom 28. februar 1990 ble kommunen frifunnet, idet formannskapets vedtak 18. desember 1985 om å gjøre forkjøpsrett gjeldende, måtte anses som gyldig fra først av som følge av bystyrets ratihaveringsvedtak 23. februar 1987.

A påanket lagmannsrettsdommen til Høyesterett. Partene inngikk imidlertid senere forlik om å trekke rettstvisten fra videre domstolsbehandling. Avtalen gikk bl.a. ut på følgende:

«-----

3. A har rett til å stå for utbedringsarbeidene som skal gjennomføres i eiendommene i henhold til tidligere korrespondanse. Arbeidet forutsettes gjennomført til priser som fullt ut er konkurransedyktig med øvrige priser på markedet på leveringstidspunktet. Dette gjelder så vel hovedleveranser som delleranser.
  4. A utbetales kr. 1.650.000,- i samband med inngåelse av denne avtalen.
  5. Hver av partene dekker sine egne saksomkostninger i forbindelse med behandlingen ved byretten, lagmannsretten og Høyesterett.
- »

**Nr. 55 (s. 130-132)**

**Godkjenning av turnusplass for fysioterapikandidat**

Helsedirektoratet vedtok 13. juli 1990 ny forskrift om praktisk tjeneste (turnustjeneste) for å bli godkjent som fysioterapeut. Det er også utarbeidet et veiledningshefte for turnustjenesten.

Av § 2 i forskriften fremgår at tjenestestedet må være godkjent av Helsedirektoratet eller den direktoratet bemyndiger for tjenesten tiltes. - I veiledningsheftet del III om administrasjon av turnustjenesten for fysioterapikandidater er det fastsatt at fylkeslegen godkjenner turnusplasser i sitt fylke. I den forbindelse skal fylkeslegen blant annet påse at bestemmelsene om fast tilsettingsforhold i kommunen oppfylles.

**Meldingen for 1989**

**Nr. 3 (s. 22-23)**

**Tilsetting av barnehageassistent - usaklig forbigåelse**

Ordføreren svarte 21. februar 1990 at kommunen tok ombudsmannens uttalelser til etterretning, og at kommunen ved eventuell senere anledning vil sørge for en bedre og hurtigere saksbehandling i saker ombudsmannen forelegger.

**Nr. 5 (s. 24-30)**

**Omorganisering av trygdekontor - situasjonen for tidligere avdelingsledere**

A og Rikstrygdeverket ble 18. juni 1990 enige om følgende avtale:

- «1. RTV beklager de uheldige forhold/belastninger A ble påført på grunn av saksbehandlingen ved tilsetting av trygdesjef i Y i 1984.  
Videre legger RTV til grunn at A skulle vært tilsatt som gruppeleder ved X trygdekontor i 1987.
2. A plasseres i ledig stilling som gruppeleder ved X trygdekontor fra 1. juli 1990 med personlig avlønning i ltr. 30.
3. A tilstås etterbetaling av lønn etter ltr. 27 fra 29. september 1987 til 1. juli 1990. I tillegg får hun utbetalt som kompensasjon for manglende dekning av telefonutgifter mv kr 40 000,-.
4. Partene begjærer saken for byretten hevet idet hver av partene bærer sine omkostninger.»

## V. Om visse forvaltningsmessige forhold av generell eller prinsipiell interesse

I dette kapittel skal redegjøres for enkelte spørsmål av generell og prinsipiell interesse.

### 1. Ombudsmannsinstitusjonen og menneskerettighetene. Kan ombudsmannsinstitusjonen bidra til å fremme og styrke menneskerettighetene?

Under det 32. Nordiske juristmøtet i Reykjavik i august 1990 holdt det islandske Alltingets ombudsmann, professor dr. juris Gaukur Jørundsson, som siden 1974 også har vært medlem av Den europeiske menneskerettighetskommisjon, foredrag om «Den nordiske ombudsmandsinstitusjon og Den europeiske Menneskerettighetskonventions organer». I foredraget påpekte den islandske ombudsmannen bl.a. at «ombudsmandsinstitusjonen og Menneskerettighetskonventionen bygger på den samme filosofiske idé, og deres felles mål er at beskytte borgerne mot overgrep fra de statslige myndigheters side».

Den islandske ombudsmannen påpekte at selv om ombudsmannsinstitusjonene i de enkelte land og menneskerettighetskonvensjonens organer utøver sine virksomheter på forskjellige formelle grunnlag, er de regler og prinsipper organene benytter som grunnlag for sin virksomhet, ikke så forskjellige. Spørsmålet kunne derfor stilles hvordan ombudsmannsinstitusjonen og menneskerettighetskonvensjonens organer best kunne organisere et eventuelt «samvirke, samråd og eventuelt arbeidsfordeling».

Alltingets ombudsmann understreket videre at det i Europarådet har vært tatt initiativ til en slik diskusjon og i Europarådets regi har det flere ganger vært avholdt møter, seminarer, symposier osv. om menneskerettighets spørsmål. Europarådets parlamentariske forsamling traff i 1970-årene forskjellige beslutninger som viste stor tillit til ombudsmannsinstitusjonen. I 1982 ble det avholdt en konferanse i Siena i Italia som var kalt «A seminar on non-judicial means for the protection and promotion of human rights». Diskusjonen gjaldt i det vesentlige den rolle ombudsmannsinstitusjonen kunne spille for å fremme menneskerettighetene i de enkelte land og betydningen av «samråd og samvirke» mellom ombudsmenn om menneskerettighetskonvensjonens organer.

Europarådets ministerkomité vedtok 23. september 1985 en rekommendasjon der det

ble gitt uttrykk for at ombudsmannsinstitusjonen var godt egnet til å fremme menneskerettighetene. I rekommendasjonen ble blant annet påpekt at det burde overveies å be ombudsmannen i sin virksomhet særlig å ha oppmerksomheten rettet mot forhold som kan reise spørsmål om forholdet til menneskerettighetene.

Det ble videre gitt uttrykk for at ombudsmannen burde iverksette undersøkelser og avgi uttalelser der menneskerettighets spørsmål måtte reise seg. Endelig ble det anbefalt å ta under overveielse tiltak som kunne bedre ombudsmannens muligheter og forutsetninger for å fremme menneskerettighetene i sin virksomhet i forhold til forvaltningen.

De tiltak som kan være aktuelle er flere. For det første kan det være aktuelt å styrke informasjonen om menneskerettighetsorganenes praksis. Det vil i så fall sette ombudsmannsinstitusjonen bedre i stand til å fremme menneskerettighetskonvensjonens bestemmelser gjennom sitt praktiske arbeid. Slik informasjon kan skaffes gjennom bedre tilgang til organenes praksis, kommisjonens og domstolens avgjørelser, gjennom litteratur og deltakelse i seminarer og konferanser. Ombudsmannen har ved flere anledninger deltatt i slike konferanser og seminarer og ser det i det hele som meget verdifullt å holde faglig kontakt over landegrensene med sikte på å skaffe institusjonen og dens medarbeidere bedre kunnskaper om og forståelse for menneskerettighets spørsmål. Ombudsmannen tar sikte på å gå til anskaffelse av nødvendig litteratur og samlinger av menneskerettighetsorganenes avgjørelser og praksis. Etter at det nå er opprettet et institutt for menneskerettigheter i Oslo, vil ombudsmannen også kunne dra nytte av den informasjon og kompetanse som dette instituttet rår over.

Den islandske ombudsmannen drøftet i sitt foran nevnte foredrag også spørsmål om hvordan et nærmere «samvirke og samråd» mellom ombudsmannsinstitusjonene og menneskerettighetsorganene kunne skje. Stikkordmessig nevnte han for det første tiltak om «formidling af opplysninger og meningsudveksling». Tiltak i denne forbindelse mente han var særdeles viktig fordi de kunne bidra til en betydningsfull og positiv vekselvirkning mellom landenes interne rett og konvensjonen. For det annet ble det vist til at

ombudsmannsinstitusjonene og menneskerettighetsorganene måtte kunne samarbeide. Slikt samarbeid er i dag ikke formelt etablert, men det er fortsatt kontakt i form av konferansedeltakelser og lignende faglige arrangementer.

For Norges vedkommende bør ombudsmannsinstitusjonen aktivt kunne medvirke til at menneskerettighetskonvensjonens bestemmelser ikke bare blir respektert, men aktivt følges opp i forvaltningen. I utgangspunktet er det forvaltningens plikt å se til at Norge gjennomfører de folkerettslige forpliktelser Norge er bundet av. Det må derfor kunne slås fast at det ikke vil samsvare med god forvaltningsskikk om forvaltningen skulle unnlate å respektere og følge opp våre internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. La meg for ordens skyld presisere at det er mitt inntrykk at forvaltningen både i sin alminnelighet og i de enkelte saker meget aktivt søker å følge opp våre internasjonale forpliktelser i så henseende. Jeg finner det derfor naturlig og riktig at Stortingets ombudsmann i sitt arbeid aktivt søker å bidra til gjennomføringen av våre internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Etter min mening vil dette ikke bare være å bidra til å legge grunnlaget for god forvaltningsskikk, det vil også være i samsvar med grunnleggende prinsipper for rettsanvendelsen som nå må anses slått fast gjennom Høyesteretts praksis når det gjelder menneskerettighetene. Realiteten synes i dag å være at norske domstoler nå anser seg forpliktet til i sin rettsanvendelse å legge til grunn de regler som er nedfelt i de internasjonale menneskerettighetskonvensjoner Norge er bundet av. Det må nå kunne sies at våre internasjonale menneskerettighetsforpliktelser har meget stor gjennomslagskraft i rettsanvendelsen for domstolene. Jeg kan i denne forbindelse vise til avgjørelser i Høyesterett, referert i Norsk Retstidende (Rt.) 1961 s. 1350, Rt. 1966 s. 476, Rt. 1974 s. 935, Rt. 1982 s. 35, Rt. 1987 s. 612 og sist Rt. 1990 s. 380. Jeg viser også til Den europeiske menneskerettighetsdomstols dom av 29. august 1990 i saken «E mot Norge», omtalt og referert i Justisdepartementets rundskriv G-19/91. Spørsmål om menneskerettighetenes plass i norsk rett og herunder spørsmålet om innarbeiding av de sentrale menneskerettighetskonvensjoner i norsk lov, er for øvrig for tiden under utredning i det såkalte «Menneskerettslovutvalget», som har professor dr. juris Carsten Smith som formann.

Spørsmålet om ombudsmannsinstitusjonens muligheter for å medvirke til å bedre menneskerettighetskonvensjonenes gjennomslagskraft i den nasjonale rett ble allere-

de påpekt av professor dr. juris Torkel Opsahl på Det åtteogtyvende nordiske juristmøte i 1978. Han understreket da at ombudsmannen - selv om han ikke kunne treffe bindende avgjørelser - i praksis ville kunne være et like effektivt rettsmiddel som noe annet. Folketingets ombudsmand behandlet spørsmålet om ombudsmannsinstitusjonens forhold til menneskerettighetene i sin årsberetning for 1985 til Folketinget. Han pekte her blant annet på at den «flerhed af reaktionsmuligheder, der --- står til ombudsmandens rådighed, og det forhold, at deres anvendelse ikke i alle tilfælde forudsættes at bygge på rent retlige vurderinger stiller ombudsmanden friere end domstolene - også i forhold til spørsmålet om en direkte anvendelse af bestemmelserne i den europeiske menneskerettighetskonvention.

Det er ubetænkelig for ombudsmanden at gjøre brug af denne frihed.»

Jeg er enig i det som her er sagt.

I praksis vil jeg i forbindelse med de undersøkelser som gjøres i de enkelte saker, samtidig kontrollere at forvaltningen har tatt tilbørlig hensyn til de eventuelle internasjonale menneskerettighetsforpliktelser Norge måtte være bundet av. Dersom det ikke klart fremgår av forvaltningens avgjørelser at aktuelle konvensjonsbestemmelser er vurdert, vil det være aktuelt å be forvaltningen overveie saken på ny. Videre vil jeg innenfor rammene av ombudsmannslovens §§ 11 og 12, gjøre Stortinget og forvaltningen oppmerksom på eventuelle uoverensstemmelser mellom konvensjoner og norske lover og regler som jeg måtte bli oppmerksom på.

La meg understreke at de klagesaker ombudsmannen har til behandling normalt ikke reiser problemer i forhold til våre menneskerettighetsforpliktelser. Men det hender ikke sjelden at det er naturlig å se hen til de regler og prinsipper som er nedfelt i konvensjonene, uten at henvisninger til konvensjonen kommer direkte til uttrykk i uttalelsene. Ombudsmannen ser det som viktig i tiden fremover å kunne bidra til å fremme gjennomføringen av menneskerettighetene i norsk forvaltningspraksis og derigjennom også stimulere til bevisstgjøringen om menneskerettighetenes betydning i forvaltningens rettsanvendelse.

## 2. Behandlingstiden i barnevernsaker ved fylkesmannsembetene

Ved flere av fylkesmannsembetene har lang saksbehandlingstid representert et problem som har vært omtalt flere ganger tidligere i ombudsmannens årsmeldinger. I barnevernsakene har den sene saksbehandlingstiden gitt særlig grunn til bekymring - jf. meldingen

for 1987, 1988 og 1989. Jeg viser også til følgende uttalelse fra Justiskomiteen i Innst. S. nr. 172 (1989-90) s. 2 annen spalte:

«---  
Særlig vil komiteen beklage at barnevernssaker fremdeles tar alt for lang tid. Dette skjer, trass i ombudsmannens og komiteens gjentatte påpekninger om at dette områdets særlige art tilsier en så rask saksbehandling som overhodet mulig.»

Jeg har i 1990 gjort flere henvendelser til de aktuelle departementer.

På bakgrunn av Sosialdepartementets tidligere redegjørelse for mulige tiltak som kunne være aktuelle for å avhjelpe situasjonen, ba jeg i juni 1990 opplyst hva dette departement hadde foretatt seg. Sosialdepartementet viste i svarbrevet til at et viktig virkemiddel mot lang saksbehandlingstid ved fylkesmanns-embetene har vært styrking av embetene gjennom nye stillinger/engasjementer. Sosialdepartementet opplyste imidlertid at departementet for 1990 ikke hadde hatt mulighet til å stille ekstra midler til disposisjon for fylkesmanns-embetene.

Det ble deretter rettet en henvendelse til Arbeids- og administrasjonsdepartementet - som fylkesmennene administrativt sorterer under. I sitt svar til ombudsmannen ga Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttrykk for at det er de enkelte fagdepartementer som er ansvarlig for å fremskaffe ressurser på sine egne fagområder.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet ga imidlertid også uttrykk for at departementet er opptatt av å utnytte de begrensede ressurser som er tildelt fylkesmanns-embetene så effektivt som mulig. I begynnelsen av 1990 ble seks embeter midlertidig styrket med hvert sitt 1/2-års engasjement som saksbehandler - tre av embetene er også ut over dette gitt styrking på kr. 50.000,-. Styrkingen var skjedd nettopp for å avhjelpe situasjonen på barneverns- og sosialomsorgssektoren. Arbeids- og administrasjonsdepartementet viste også til at departementet hadde tatt opp forslag om å forenkle eller fjerne en del arbeidsoppgaver fra fylkesmennene - forslag som var sendt til behandling i fagdepartementene.

Barnevernloven ble fra 1. september 1990 overført til Familie- og forbrukerdepartementet (som nå har skiftet navn til Barne- og familiedepartementet). Jeg rettet sist høst en forespørsel til dette departement om hvilke tiltak som ble vurdert for å avhjelpe situasjonen på fylkesmannsnivå. Departementet henviste i sitt svar 22. november 1990 innledningsvis til en undersøkelse foretatt pr. 1. oktober 1990.

Det fremgikk av denne at saksbehandlingstiden i barnevernssaker ved de fleste fylkesmannsembeter var fra 2-3 måneder, og i de samme fylker var det inntil 10 restansesaker. I fire embeter var situasjonen til dels betydelig verre. Disse fire fylker ble av Familie- og forbrukerdepartementet tilbudt «styrkingstilskudd» ut 1990 for behandling av barnevernssaker. Også de øvrige embeter ble gitt anledning til å fremme behov for ekstramidler for 1990. Departementet ga videre uttrykk for at når budsjettet for 1991 er avklart, vil en vurdere tiltak for å sikre at saksbehandlingstiden for barnevernssaker hos fylkesmennene i 1991 ikke blir lenger enn maksimalt 3 måneder.

Denne målsetting kan jeg gi min fulle tilslutning til. Det må imidlertid understrekes at det må arbeides videre med å få behandlingstiden ytterligere ned.

Jeg har notert meg de muligheter for bedring som budsjettet for 1991 er gitt fylkesmennene. På landsbasis er det nå gitt 18 nye stillingshjemler (4-årshjemler) for å få ned saksbehandlingstiden på klagesaker etter henholdsvis lov om barnevern, lov om sosial omsorg og plan- og bygningsloven. Samtidig er nødvendigheten av at fylkesmennene prioriterer barnevernssakene kommet til uttrykk ved en ytterligere styrking av fylkesmennenes kapasitet for dette arbeidet med ialt 20 stillinger (2-årshjemler).

### 3. Informasjon om lover, regelverk og praksis

De til dels omfattende og ofte kompliserte lover og regelverk publikum er henvist til å forholde seg til, skaper til dels store informasjonsproblemer. Manglende kunnskaper om regler kan føre til at borgerne ikke får nytte godt av de rettigheter lovverket sikrer borgerne. Mangelfull kjennskap til regelverket kan også svekke borgernes muligheter for å nå frem i forvaltningen. Saksbehandlingsreglene skal f.eks. bidra til å styrke publikums stilling i forhold til forvaltningen. Kjenner en ikke de rettigheter man har, kan det også resultere i at forvaltningen ikke overholder sine plikter i forhold til publikum fordi borgerne mangler muligheter for å håndheve regler de ikke kjenner til.

Generelle informasjonstiltak er viktige, men jeg vil ikke spesielt omtale disse her. Derimot vil jeg understreke betydningen av forvaltningens tilgjengelighet for publikum. Som utgangspunkt må det slås fast at forvaltningens tjenestemenn må være tilgjengelige for henvendelser fra publikum, muntlig over telefon eller ved personlig fremmøte. I enkel-

te tilfeller kan forvaltningen ha behov for å organisere treff- og konferansemulighetene på en måte som innebærer begrensninger i adgangen til og mulighetene for å få forvaltningen i tale. Flere offentlige kontorer har f.eks. begrenset konferansetidene til bestemte tider på formiddagen. I fengselsvesenet ble det sommeren 1990 innført en ordning som innebar begrensninger i fangenes muligheter for å få samtalt med saksbehandlere.

Det må aksepteres at forvaltningen gjennomfører slike tiltak, med sikte på å få ordnet arbeidet på en hensiktsmessig måte, slik at saksbehandlingen generelt kan effektiviseres. Forutsetningen må imidlertid være at de praktiske muligheter for å få møtt saksbehandlere ikke gjøres illusoriske eller vanskeliggjøres i for sterk grad.

Jeg vil også peke på betydningen av at forvaltningen gjennom de begrunnelser som gis for vedtakene også kan bidra til å gi viktig informasjon til publikum. Det må derfor understrekes betydningen av å gi klare og forståelige begrunnelser for de vedtak som treffes.

Forvaltningen bør også - så langt som praktisk mulig - søke å imøtekomme den enkeltes ønsker om informasjon som har betydning for å få klarlagt nærmere vedkommendes rettsstilling i enkeltsaker. Forvaltningens alminnelige veiledningsplikt fremgår av forvaltningslovens § 11 og er nærmere redegjort for i forskrifter av 16. desember 1977 fra Justisdepartementet. Bestemmelsen pålegger forvaltningen en plikt til å gi alminnelig veiledning ved spørsmål som hører inn under vedkommende forvaltningsorgans ansvarsområde. Den pålegger forvaltningen å gi konkret veiledning til den enkelte, dvs. forutsetningen må være at veiledningen som skal gis, må ha tilknytning til konkrete saker. Det er ikke forvaltningens plikt å gi publikum generelle orienteringer om regler og praksis uten betydning for vedkommendes konkrete rettsstilling. For skattesakenes vedkommende er det egne veiledningsregler i ligningsloven § 3-1, med tilhørende veiledende retningslinjer gitt av Finansdepartementet 26. januar 1984.

Jeg vil her peke på at det, ved siden av å gi veiledning om forhold av betydning i de enkelte saker, også kan være hensiktsmessig i mange tilfeller å redegjøre nærmere for rekkevidden av forvaltningens veiledningsplikt. I stedet for å la være å gi svar uten nærmere begrunnelse der forvaltningen ikke har noen plikt til å gi nærmere veiledning, kan det være fornuftig og hensynsfullt å forklare nærmere hvor langt veiledningsplikten rekker.

Ombudsmannen vil påpeke at klagebehandlingen også bidrar til å gi veiledning til

publikum. Denne «pedagogiske» oppgave anses for viktig. Det er derfor naturlig i denne forbindelse å peke på at selv om mange av klagesakene ikke fører frem, i den forstand at forvaltningens saksbehandling eller avgjørelser ikke gir grunnlag for kritikk, vil behandlingen av klagesakene hos ombudsmannen ofte bidra til å bringe større klarhet i vedtakenes begrunnelser enn det som måtte ha kommet frem under forvaltningens saksbehandling.

Det er også viktig at tjenestemennene i forvaltningen selv har de nødvendige kunnskaper om regelverket. Hos tjenestemennene er også holdningen til publikum og regelverk viktig. Nedskjæringer og innsparing kan f.eks. skape administrative problemer pga. økt arbeidspress. Det er imidlertid viktig at slike problemer ikke resulterer i at forvaltningslovens saksbehandlingsregler blir neglisjert. Ombudsmannen har et visst inntrykk av - uten at det kan forankres i noen statistikk - at nedskjæringer og innsparinger fører til at forvaltningen ikke får utført de oppgaver som den etter lov og regelverk er pålagt. Jeg vil ikke nevne spesielle saksområder som her kan være aktuelle, men bare påpeke at barnevernsaker og bygningssaker er eksempler på saksområder der ombudsmannen har et visst inntrykk av at innsparinger har ført til saksbehandlingsmessige problemer. Det har derfor vært gledelig å kunne konstatere at iallfall barnevernsakene nå vil bli gjenstand for en ressursmessig opprioritering.

#### **4. Behandlingen av klagesaker og forholdet til domstolenes virksomhet**

Domstolenes virksomhet er etter ombudsmannslovens § 4 første ledd bokstav c) unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde. Begrunnelsen for unntaket er at ombudsmannen ikke skal gripe inn i den kontroll domstolene utøver med forvaltningen.

Ombudsmannen har i løpet av 1990 mottatt flere klager fra personer som hadde fått avslag på krav om renter av etterbetalte (omberegnede) - eller av andre årsaker forsinket utbetalte - pensjonsbeløp fra Statens Pensjonskasse. De påklagede avgjørelser - som var truffet av Pensjonskassen og Arbeids- og administrasjonsdepartementet - var gjennomgående begrunnet ved henvisning til pensjonskasseloven av 28. juli 1949 nr. 26 § 44 hvor det bl.a. heter at «Renter tilstås ikke». Sammenholdt med det tradisjonelt strenge hjemmelskrav for renter, har myndighetene hevdet at den nevnte bestemmelse må antas både å avskjære adgangen til å kreve morarenter, og til å kreve erstatning for rentetap.

Begge disse spørsmål står sentralt i en sak som i oktober 1990 ble brakt inn for Oslo byrett, og hvor hovedforhandling sannsynligvis vil bli avholdt innen sommeren 1991. Angående sak er en fortsettelse av den såkalte Bjøraanesset-saken, hvor Eidsivating lagmannsrett kom til at Statens Pensjonskasses samordning av Bjøraanessets enkepensjon fra pensjonskassen med hennes tilleggspensjon fra folketrygden var ugyldig. Statens Pensjonskasse - og departementet - har nektet å tilstå Bjøraanesset renter av det beløp hun fikk etterbetalt i henhold til dommen, og i stevningen mot staten er det nedlagt påstand om at morarenter tilstås. Subsidiært er det krevet erstatning for rentetap.

I likhet med Bjøraanesset-saken gjaldt de innkomne klagesakene (om enn i noe varierende form); spørsmålet om Statens Pensjonskasse kan unnlate å betale renter av forsinket utbetalt pensjon, og om det også er særlige begrensninger i adgangen til å kreve rentetap erstattet. Selv om det ut fra de opplysninger som forelå ikke med sikkerhet kunne sies at resultatet i Bjøraanesset-saken helt ut ville være direkte relevant for den enkelte klagesak, var likhetspunktene så mange at jeg etter en nærmere vurdering av klagen, og etter å ha innhentet opplysninger om saksforholdet i og fremdriften av Bjøraanesset-saken, fant det riktig å avvente realitetsbehandling av klagesakene inntil Bjøraanesset-saken er rettskraftig avgjort. Unntaket for domstolens virksomhet strekkes på denne måten kanskje noe langt all den stund dommen bare vil ha rettskraftvirkninger mellom partene, og strengt formelt ville det neppe ha vært noe i veien for at klagen ble realitetsbehandlet av ombudsmannen uavhengig av den forestående rettssaken. På den annen side ville man da kunne risikere parallellbehandling av de samme rettsspørsmål ved domstolen og hos ombudsmannen, noe som prinsipielt må anses å være uheldig, fordi det lett vil kunne oppfattes som en «innblanding» i domstolens virksomhet.

### 5. HVPU-reformen

Som nevnt under kapittel I. 4 foretok ombudsmannen et besøk ved HVPU-institusjonen Gyrihaugen 8. november 1990. Under besøket ble ombudsmannen gitt en generell orientering om HVPU-reformen og gjennomføringen av den.

Når det gjelder HVPU-reformen, ønsker ombudsmannen å holde seg orientert om det arbeid som parallelt med gjennomføringen av reformen gjøres med å sikre rettssikkerheten for de psykisk utviklingshemmede. Jeg vil

understreke at overgangen til mindre boenhet og større selvstendighet og frihet vil medføre nye rettssikkerhetsproblemer. Et eget rettssikkerhetsutvalg er i arbeid og har allerede avgitt en delinnstilling. En ny innstilling ventes avgitt i 1991. Reformen er imidlertid nå under gjennomføring, og det er derfor viktig at rettssikkerhetsspørsmålene tas opp og tenkes gjennom i forbindelse med gjennomføringen. Jeg vil understreke betydningen av at man i forbindelse med gjennomføringen av reformen aktivt tenker gjennom og tar opp de mulige rettssikkerhetsproblemer de psykisk utviklingshemmede vil stå overfor i sin nye livssituasjon, og ikke nøyer seg med å avvente utvalgets innstilling om disse spørsmål.

Det må kunne forutsettes at nødvendig informasjon om rettssikkerhetsproblemene som måtte komme frem i forbindelse med gjennomføringen av reformen, blir gjenstand for rettssikkerhetsutvalgets oppmerksomhet.

### 6. Toll- og avgiftssaker. Behov for orientering om lover og regelverk

Ombudsmannen har mottatt flere klager på toll- og avgiftsmyndighetene om ileggelse av toll- og avgiftsansvar for innførsel av motorvogner fra utlandet. I en del tilfelle har toll- og avgiftsmyndighetene reagert overfor nordmenn eller utlendinger bosatt i Norge som har tatt med og brukt utenlandsk registrert motorkjøretøy her i landet. Slik innførsel og bruk utløser plikt for brukeren til å betale toll og avgifter, noe som føles strengt når vedkommende selv ikke eier bilen eller ikke har ment å bruke bilen her i landet på varig basis.

Ombudsmannen har tatt opp spørsmålet om den informasjon som har vært gitt har vært tilfredsstillende på dette området. Vi står her overfor saker der de økonomiske konsekvenser av ikke å følge regelverket kan bli meget følbare for dem som rammes, og behovet for informasjon og veiledning er derfor tilsvarende stort.

### 7. Utenlandske fangers soningsforhold

I forbindelse med mitt besøk på Ullersmo 25. juni 1990 ble jeg oppmerksom på en del problemer knyttet til de utenlandske fanges soningsforhold. Gjennom et ytterligere møte ved anstalten ble problemene søkt nærmere klarlagt og i et senere møte med utlendingsmyndighetene, fengselsmyndighetene og politiet har ombudsmannen særlig tatt opp hvordan forskjellige regelverk om utvisning og soning griper inn i hverandre på en måte som krever klargjøring for dem som rammes.

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

1.

### Diskriminering av stillingssøkere utenfor landsdelen (Sak 11E/89)

*Ut fra økonomiske og sysselsettingsmessige hensyn traff administrasjonsutvalget i en kommune vedtak om at det til ledige stillinger inntil videre ikke skulle innkalles og ansettes søkere utenfor det sentrale Østlandsområdet. - Ombudsmannen uttalte at det verken i forbindelse med utvelgelsen av søkere til intervju eller ved den endelige vurderingen var berettiget å fravike det kvalifikasjonsprinsipp som gjelder ved offentlige tilsetninger. Et eventuelt ønske om å få sysselsatt arbeidsledige må i tilfelle skje ved særskilte tiltak, f.eks. ved opprettelse av stillinger som forbeholdes denne gruppen.*

I tilknytning til en drøftelse av kommunens personalpolitikk traff administrasjonsutvalget et vedtak av prinsipiell karakter der pkt. 1 hadde denne ordlyd:

«Videre fastsetter administrasjonsutvalget at intervjuer/ansettelser søkes begrenset ved at det inntil videre som hovedregel ikke innkalles og ansettes søkere fra distrikter utenom det sentrale Østlands-området.»

Jeg reagerte på dette og tok derfor saken opp med vedkommende kommune idet jeg bl.a. skrev:

«Utgangspunktet ved tilsetning i den offentlige forvaltning er at forvaltningen skal søke å finne frem til den av søkerne som fremstår som best kvalifisert for stillingen. For tilsetning i det offentlige gjelder med andre ord et ulovfestet kvalifikasjonsprinsipp.

Er det etter kommunens oppfatning mulig å praktisere det foreliggende vedtak uten å komme i konflikt med dette grunnleggende prinsipp? Har kommunen for øvrig vurdert hvilke rettslige konsekvenser vedtaket i en gitt situasjon kan få for kommunen dersom det følges?

Den aktuelle begrensning skal ellers gjelde «som hovedregel». Det bes nærmere opplyst i hvilke tilfeller man tenker seg at begrensningen skal komme til anvendelse. For øvrig vil det være av interesse å få en nærmere redegjørelse med hensyn til den underliggende motivering for de oppsatte begrensninger. Er bakgrunnen alene de utgifter kommunen eventuelt må utrede ved reise til intervju og senere flytteutgifter for den som tilsettes - jf. personalsjefens interne skriv 28. februar 1989. Eller har kommunen også hatt i tankene f.eks. lokale sysselsettingsforhold?»

Rådmannen svarte 27. juli 1989:

«Bakgrunnen for administrasjonsutvalgets vedtak var følgende:

1. Redusere de etter hvert omfattende kostnader til ledig stilling annonsering, jf. utvalgsvedtakets punkt 1 sitert ovenfor.
2. Av økonomiske og av sysselsettingsmessige årsaker begrenses søkertilgangen der det er tilstrekkelig med søkerkategorier i lokalområdet - jf. vedtakets punkt 2.

Jeg forstår Sivilombudsmannens henvendelse dit hen at det først og fremst er vedtakets punkt 2 man ønsker en nærmere redegjørelse for.

For det første har kommunen ut fra en ren økonomisk vurdering funnet det unødvendig å hente inn søkere av de mer tradisjonelle personalkategorier som assistenter, fagarbeidere m.v. fra andre landsdeler når det er tilstrekkelig søkertilgang i nærområdet. Jeg har den klare oppfatning at kommunen kan administrere en slik begrensning uten å bryte med det kvalifikasjonsprinsipp som legges til grunn i vår ansettelsespolitikk. Årsaken til dette er egentlig ikke annet enn at bo- og etableringsutgiftene i kommunen er av en slik størrelsesorden at vi over tid har hatt svært få søkere til de lavere lønnsstikk fra andre landsdeler. Forøvrig er det i tilknytning til vedtaket lagt opp til at hovedregelen kan fravikes. Det går såvel på forhold som spesielt kvalifiserte søkere, som de tilfeller hvor det er liten søkertilgang til enkelte ledige stillinger. Til de helt spesielle stillinger der det av kvalitetsmessige årsaker er nødvendig, vil landsmessig annonsedekning finne sted.

Det andre siktemålet er knyttet til arbeidsledigheten i lokalområdet. Vestreregionen i kommunen har i dag kanskje en relativt liten arbeidsledighet sett i landsmålestokk, men den er større enn den har vært på mange år og raskt stigende. Kommunen er en av de største offentlige virksomheter i regionen, og kommunen vil nødvendigvis ha et særlig ansvar for å medvirke til at arbeidsløsheten søkes redusert. I dagens situasjon vil det antageligvis ikke bli forstått hvis kommunen tok inn ukvalifisert arbeidskraft fra andre landsdeler.

Jeg gjør forøvrig oppmerksom på at det allerede er gitt en del dispensasjoner i vårt løpende rekrutteringsarbeide, samtlige i forbindelse med liten søkertilgang til enkelte stillinger.»

I avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Rådmannens merknader om bakgrunnen for pkt. 1 i administrasjonsutvalgets vedtak foranlediger for så vidt ingen særskilte kommentarer fra min side. I mangel av nærmere regulering i lov eller forskrift må kommunen



stå fritt i forbindelse med valg av kunngjøringsorgan for ledige stillinger, med mindre annet skulle følge av avtale med arbeidstakerorganisasjonene, f.eks. om riksdekkende kunngjøring. Redegjørelsen i tilknytning til pkt. 2 er derimot atskillig mer problematisk.

Jeg forstår rådmannens brev og personalsjefens saksfremlegg til det aktuelle møte i administrasjonsutvalget slik at de oppsatte begrensningene i pkt. 2 i utgangspunktet kommer til anvendelse ved tilsetning i alle ledige stillinger, bortsett fra visse høyere stillinger (f.eks. fagsjef og rådmannssekretær) der vedtaksorganet er formannskapet eller kommunestyret. Rådmannen gir uttrykk for den oppfatning at vedtaket her kan praktiseres slik at det ikke vil bryte med det «kvalifikasjonsprinsipp som legges til grunn i vår ansettelsespolitikk». Sammenholdt med henvisningen nedenfor i brevet til at unntak kan gjøres for «spesielt kvalifiserte søkere», kan det synes som om rådmannen mener at kommunen er berettiget til å utelukke søkere fra andre landsdeler, med mindre disse har kvalifikasjoner som er markant bedre enn de til lokale søkere.

Jeg må uten videre slå fast at en slik praksis ikke vil være i samsvar med det kvalifikasjonsprinsipp som gjelder ved offentlige tilsetninger i dag. Med mindre noe annet følger av lov eller lovhjemlet forskrift, skal kommunens siktemål i en tilsettingssak være å finne frem til den av søkerne som etter en helhetsvurdering er best kvalifisert for stillingen. Ved vurderingen av søkerne må det tas utgangspunkt i de kvalifikasjonskrav som eventuelt måtte være fastsatt i kunngjøringen. For øvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet. På kommunesektoren er dette kvalifikasjonsprinsippet nedfelt i pkt. 2.2 i Hovedoverenskomstens fellesbestemmelser. Etter min oppfatning vil det verken i forbindelse med utvelgelsen av søkere til intervju eller ved den endelige kvalifikasjonsvurdering være holdbart å trekke økonomiske eller sysselsettingsmessige forhold inn som selvstendige momenter for å fravike dette prinsippet.

Det kan ikke oppstilles som noe alminnelig krav at samtlige søkere til en stilling skal innkalles til intervju. Om det skal foretas intervju, vil normalt avhenge av behovet for å skaffe til veie et bedre grunnlag for den kvalifikasjonsvurdering som skal foretas enn det som allerede foreligger ved foretaksnotiser, referanser og tilsettingsmyndighetenes kjennskap for øvrig til søkerne, jf. prinsippet i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 17 første ledd.

Dersom tilsettingsmyndighetene kommer

til at det skal foretas intervju, vil utvelgelsen i prinsippet måtte bero på en tilsvarende kvalifikasjonsvurdering som nevnt ovenfor.

Jeg har ellers særlig vanskeligheter med å få tak i hva rådmannen legger i utsagnet om at det antageligvis ikke vil bli forstått hvis kommunen tok inn «ukvalifisert arbeidskraft fra andre landsdeler». Nærmest ligger det vel å utlegge dette slik at det her siktes til stillingskategorier hvor det ikke er fastsatt nærmere krav til utdanning og praksis i lov, forskrift eller avtale.

Det må her understrekes at det som den klare hovedregel ikke er berettiget å fravike kvalifikasjonsprinsippet som vurderingstema ut fra stillingens art. Dette vil imidlertid kunne være aktuelt hvis det er tale om en stilling med arbeidsoppgaver så enkle og rutinepregede at hvem som helst - uten hensyn til tidligere utdanning og praksis - kan gå inn og fylle den like godt. Jeg går ut fra at slike stillinger hører til sjeldenhetene i kommunen.

Generelt vil jeg ellers legge til at dersom kommunen ønsker å sikre arbeidsledige arbeid, kan dette skje ved særskilte tiltak, f.eks. ved opprettelse av stillinger som forbeholdes denne gruppen. For ikke å skape feilaktige forventninger må det da fremgå av stillingskunngjøringen at det her dreier seg om en særordning.

Rådmannens brev etterlater alvorlig tvil om den praksis som følges ved tilsetning i kommunale stillinger er rettslig holdbar. Jeg forutsetter imidlertid at kommunen vil legge om sin praksis dersom denne på noe punkt avviker fra de prinsipper jeg foran har gjort rede for. For øvrig vil jeg ha min oppmerksomhet rettet mot forholdet i forbindelse med eventuelle senere klager til ombudsmannen over forbigåelse ved tilsetning i stillinger i kommunen.»

## 2.

### Tilsetning av høyskolelektor - usaklig forbigåelse (Sak 14/90)

*A ble ansett som best kvalifisert for en ½ stilling i engasjement som lektor ved en høyskole. Høyskolestyret valgte likevel å tilsette B. Bakgrunnen for vedtaket var at A tidligere hadde vært engasjert ved høyskolen, og man fryktet dermed at skolen skulle pådras et «permanent arbeidsgiveransvar» ved å tilsette A. Ombudsmannen uttalte at styret derved tok usaklig hensyn ved tilsettingen, og oppfordret høyskolen til å komme frem til en minnelig ordning med A.*

En høyskole utlyste et engasjement som høyskolelektor.

Utlysingsteksten lød bl.a. slik:

«Den som engasjeres, vil få ansvaret for innføring i fagets grunnleggende teknikker og verkstedets rutiner, samt oppfølging og videreutvikling av individuelle forsøk og studier. Vedkommende får ansvaret for den daglige driften av verkstedet. Administrativt er engasjementet underlagt instituttleder ved Tekstil. Engasjementet forutsetter full tilstedeværelse innenfor rammen av 50 % stilling. Vi søker en person med solid erfaring innenfor et bredt spekter av fagets uttrykksmuligheter. Det forutsettes at vedkommende har erfaring fra kunstnerisk egenaktivitet.»

Til stillingen meldte det seg fire søkere. Tekstilkollegiet innstilte A som nr. 1. I møte i høyskolestyret ble B tilsatt. I brev til A skrev høyskolen:

«Skolen har ved flere anledninger den senere tid vært nødt til å stoppe vikariat/engasjementer for ikke å pådra seg et permanent arbeidsgiveransvar. Dette har vi uttrykkelig fått pålegg om fra departementet, og styret har gjennom sitt vedtak ønsket å forholde seg til dette pålegget. I denne situasjonen har styret ikke sett noe problematisk i å engasjere den som var innstilt som nr. 2, idet B også ble vurdert av instituttet som kompetent til engasjementet.

Styret har for øvrig ment at en spesielt i dette tilfellet, da det dreier seg om et kortvarig engasjement, der søkerne ikke er faglig vurdert av en styreoppnevnt sakkyndig komite, men kun av kollegiet ved Institutt for Tekstil, må kunne tillegge andre momenter en viss betydning.

Vi vil her nevne at det ved Stofftrykk de senere år, på grunn av permisjoner og sykefravær, aldri har vært mulig å få etablert andre «vikarordninger» enn med deg. Det har alltid vært hevdet at kun du har kompetanse og innsikt til å kunne gjøre jobben.

Når det nå etter kunngjøring forelå flere kvalifiserte kandidater, har man benyttet anledningen til å prøve andre løsninger, noe som er av betydning i forhold til eventuell fremtidig fast ansettelse. Når dette eventuelt blir aktuelt, vil vi også håpe at du vil være å finne blant søkerne.»

Tilsetningsvedtaket møtte visse reaksjoner og saken ble behandlet på nytt i høyskolestyret. Fra møteprotokollen siteres:

«B)

Styrets vedtak har avstedkommet reaksjoner fra en av søkerne og instituttets lærere og studenter. Styret tok disse til orientering. Da det ikke er fremkommet nye momenter i forhold til dem som ble lagt til grunn ved realitetsbehandlingen av saken, opprettholdes vedtaket.»

Før styrets behandling tilskrev skolen Kultur- og vitenskapsdepartementet:

«I forbindelse med et konkret engasjement ved vårt institutt for Tekstil, er vi av Statens

personaldirektorat blitt anbefalt å ta saken opp med vårt fagdepartementet.

I korte trekk er saken som følger: På grunn av lengre tids sykdom og permisjoner har deler av bemanningen ved stofftrykkverkstedet ved Institutt for Tekstil vært ivaretatt gjennom korttidsengasjementer. Dette har blant annet ført til at A, fra 1984 og fram til i dag, har vært engasjert i slikt omfang:

---  
Idet det fra instituttet ofte har vært hevdet at det har vært svært vanskelig å finne kvalifiserte personer til å undervise i stofftrykk, valgte en å annonsere engasjementet. Alle de fire som søkte engasjementet, ble av lærerne på Tekstil vurdert som kvalifisert til å utføre de aktuelle arbeidsoppgavene, men A ble innstilt som nr. 1. I sitt notat til høgskolestyret foreslo administrasjonen å engasjere B, som var innstilt som nr. 2. Høgskolestyret gav sin tilslutning til dette.

På grunnlag av A's brev til høgskolens administrasjon, vil vi orientere departementet om saken. ---

Et sentralt spørsmål i denne saken er arbeidsgiveransvar. Høgskolen har, som departementet kjenner til, tidligere pådratt seg arbeidsgiveransvar for flere personer, på grunn av mangelfull oppfølging av engasjementer over tid. Således har vi i dag 5,42 såkalte gråstillinger. Vi har derfor de senere år vært ekstra påpasselig med å unngå å begå denne type feil.

Ved henvendelse til Statens personaldirektorat har vi bedt om å få vite nøyaktig hva som skal til for at en skal pådra seg arbeidsgiveransvar. Dette har vi imidlertid fått forskjellige svar på.

Vi er stadig i den situasjon at samme time-lærere og vikarer brukes over lengre tid og at vedkommende kan gå over fra å være engasjert til å vikariere i ledige stillinger - eller omvendt. For vår del ville det derfor være av stor betydning om departementet kunne bidra til å klargjøre hvordan tjenestemanslovens bestemmelser kommer til anvendelse i slike saker for å unngå å pådra staten arbeidsgiveransvar.»

(Noe svar på denne henvendelsen forelå ikke da saken ble behandlet av ombudsmannen.)

A klaget til ombudsmannen, idet hun mente seg forbigått. Saken ble forelagt høyskolen med følgende spørsmål:

«Er det slik å forstå at høyskolestyret fant A best kvalifisert for stillingen, men at det av andre grunner tilsatte B?

Det bes videre nærmere opplyst hva man i brevet fra skolen mener med «permanent arbeidsgiveransvar», og hvilken betydning det har for denne saken.»

Høgskolen svarte bl.a.:

«Høgskolestyret foretok ingen vurdering av kvalifikasjonene, men forholdt seg til det som fremgikk av innstillingen, om at alle søkerne var kvalifiserte. Høgskolestyrets vedtak bygger på sakspapirene og momenter som er nevnt i referatet.

Uansett vår vurdering av spørsmålet om arbeidsgiveransvar, mener vi det må heves over enhver tvil at høgskolestyret i en tilsettings-sak må kunne tillegge andre momenter enn bare kvalifikasjoner avgjørende vekt. ---»

Ombudsmannen forela saken på nytt for høyskolen, som kom med følgende kommentar:

«I vår uttalelse om at høgskolestyret ikke foretok noen vurdering av kvalifikasjonene, ligger bare at høgskolestyret ikke er et organ som til vanlig vurderer kvalifikasjonene til søkerne. Det gjøres normalt av dertil oppnevnte vurderingskomiteer, og i dette tilfellet var vurderingen overlatt Institutt for Tekstil. Vi understreker likevel igjen at det i dette tilfellet ikke ble foretatt en *formell kompetansevurdering*. Tekstilkollegiets vurdering ble dermed av høgskolestyret ikke betraktet som det avgjørende med hensyn til hvem en fant best kvalifisert, men en tok utgangspunkt i at alle søkerne var kvalifisert. Vi er naturligvis ellers enig i Deres prinsipielle syn at siktemålet er å finne den best kvalifiserte.

Vi bes om å opplyse om «hvilket rettslig grunnlag høgskolestyret mener å ha for å fravike dette prinsipp», dvs. kvalifikasjonsprinsippet. Til dette må vi svare at vi ikke er jurister eller spesialister på Tjenestemannsloven, og vi kan derfor ikke vise til noe rettslig grunnlag. Sunn fornuft tilsier imidlertid at en i visse tilfeller må kunne fravike hovedprinsippet. Vi kan ikke se det annerledes enn at tilsettingsmyndigheten må ha rett og plikt til å ta hensyn som den mener er avgjørende for institusjonen og dens virksomhet. Vi kan stort sett bare gjenta noe av vår tidligere argumentasjon:

A har tidligere vært engasjert i et slikt omfang at vi fryktet å pådra oss en gråstilling dersom hun ble engasjert enda en gang. Om vår vurdering var riktig, vet vi ennå ikke, da vi fortsatt venter svar fra departementet om denne saken.

Normalt vil en på et tidligere tidspunkt gardere seg mot at et stillingsforhold får et slikt omfang at en står i fare for å pådra seg en gråstilling. Institutt for Tekstil, der A har vært en del av kollegiet, synes imidlertid bevisst å ha lagt opp til en stadig re-engasjering - klart i strid med beskjeder fra administrasjonen. Selv om dette muligens har vært gjort ut fra ideelle mål, dvs. til det beste for undervisningen, er det klart klanderverdig av instituttet å ignorere pålegg fra administrasjonen. Det er grunnen til at styret nå så seg nødt til å forhindre en re-engasjering som etter vår vurdering ville resultert i en gråstilling for A.»

I avsluttende uttalelse bemerket jeg bl.a.:

«Denne sak reiser spørsmål om det var saklig av høyskolen å tilsette en annen enn den som var best kvalifisert. Det synes å være på det rene at klageren ut fra de faglige vurderinger som var gjort, ble betraktet som den best kvalifiserte. Grunnen til at klager ikke ble til-

satt var at høyskolen dermed risikerte å overta et «permanent arbeidsgiveransvar».

Situasjonen har etter dette vært at på grunn av klagers tidligere engasjementer ved skolen, fryktet høyskolen at hun ved ny tilsetning i engasjement ville komme inn under oppsigelsesvernet i tjenestemannslovens § 10, samt at hun ville få fortrinnsrett til ny fast stilling etter § 13 nr. 2. Det synes å være oppsigelsesvernet og fortrinnsretten som styret har hatt i tankene når det har referert til «arbeidsgiveransvaret».

Jeg finner det klart at styret her tok usaklige hensyn ved tilsetningen. Reglene det siktes til om oppsigelsesvern og fortrinnsrett, er gitt til vern for tjenestemannen og kan ikke brukes som begrunnelse mot tilsetning av en tjenestemann.

Klager har bedt om en uttalelse om hvorvidt hun har krav på erstatning. Da erstatningsspørsmålet ikke har vært behandlet, vil jeg ikke gi noen uttalelse om dette nå. Imidlertid vil jeg oppfordre høyskolen til å søke å komme frem til en minnelig ordning med klager. Klager må dokumentere et økonomisk tap for å kunne kreve erstatning. Det fremgår av det foregående at jeg mener at det i saken i utgangspunktet foreligger et ansvarsgrunnlag for høyskolen.»

Høyskolen skrev deretter følgende til Utdannings- og forskningsdepartementet:

«Da A etter tilsetningen av B klaget over vedtaket, sendte høyskolen et brev til departementet for å få klarlagt de sider ved A's tilsetningsforhold som vi synes var problematiske og som vi også generelt oppfatter som vanskelige å forholde seg til.

Som en ser av konklusjonen, mener ombudsmannen at styret ved tilsetningen/engasjeringen av B tok usaklige hensyn ved å bruke som argument mot A at en ikke ville risikere å pådra staten permanent arbeidsgiveransvar.

Det vi reagerer på i ombudsmannens konklusjon, er i første rekke at styret kritiseres for å ha tatt usaklige hensyn ved tilsetningen. Da vi ennå ikke har fått svar på ovennevnte brev til departementet, kan vi ikke påstå at den vurdering som styret la til grunn, var riktig. Vi mener likevel at styret ut fra sin begrunnelse og forståelse av regelverket ikke kunne handle annerledes enn det gjorde. Når det brukes et uttrykk som «usaklige hensyn» i denne sammenheng, kan det oppfattes som en mistenkelig gjøring av styrets motiver.

Når vi tillater oss å legge saken fram for departementet, er det fordi vi er «oppfordret» til å «søke å komme fram til en minnelig ordning med klager». Vi kan imidlertid ikke se at styret har gjort noe galt, og er derfor ikke innstilt på å komme klager i møte i spørsmålet om erstatning. Spørsmålet er da i første omgang om ombudsmannens oppfordring er å forstå som et pålegg.

Vi ber derfor departementet vurdere hvordan ombudsmannens konklusjon skal forstås, og ber om departementets syn på, ev. pålegg om, hvordan vi skal forholde oss.»

Jeg skrev tilbake til høyskolen:

«--- Når ombudsmannen har uttalt at det ble tatt usaklige hensyn ved tilsettingen, er det ment som en konstatering av at det ble lagt vekt på hensyn som ikke var relevante i tilsettingssaken og som det derfor ikke var adgang til å ta ved avgjørelsen. Kritikken har derfor ingen referanser til styrets motiver. Jeg har hele tiden gått ut fra at styret var i god tro med hensyn til sin oppfatning av berettigelsen av å legge vekt på det aktuelle moment.»

I en uttalelse til høyskolen har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet senere uttalt følgende:

#### «1. Klagesaken

Når det gjelder den midlertidige tilsetting av B i den kunngjorte halve stilling ved høyskolen som høgskolelektor, slutter UFD seg til den uttalelse som er gitt av Stortingets ombudsman for forvaltningen oversendt høyskolen. Vi legger ved vurderingen til grunn at A ble innstilt som nr. 1, men likevel ikke ble tilsatt med den begrunnelse at skolen kan pådra seg arbeidsgiveransvar. Vi er enig med Ombudsmannen at dette må betraktes som «usaklige hensyn ved tilsettingen».

Så fremt A ikke kan påberope seg lønn tilsvarende høgskolelektor, jf. pkt. 2 nedenfor, antas at hun er berettiget til erstatning for økonomisk tap som kan påberopes fordi hun ikke ble tilsatt i den tillyste stilling istedet for B. I utgangspunktet er A berettiget til lønn hun ville ha fått som høgskolelektor ved skolen, eventuelt med fradrag av inntekter hun måtte ha oppbåret fra annet hold. Erstatningsbeløpets størrelse er gjenstand for avtale mellom skolen og A. Beløpet må dekkes innenfor rammen av gitt bevilgning.»

Ombudsmannen mottok kort tid etter underretning fra høyskolen om at det nå er «inngått avtale mellom partene hvor saken er forlikt og endelig avgjort».

### 3.

#### Tilsetting i Televerket - manglende innstilling av eksterne søker. Forbigåelse.

(Sak 256/89)

Til en avdelingslederstilling i Televerket meldte det seg en intern søker, B, og tre eksterne søkere, deriblant A. A og B ble ansett som de eneste kvalifiserte søkere, men bare B ble innstilt, på tross av at Televerkets reglement sier at det «vanligvis» skal innstilles tre søkere i den rekkefølge de bør komme i betraktning. Tilsettingsrådet, som bare kan tilsette en innstilt søker, hadde dermed ikke formell adgang til å tilsette A selv om rådet hadde

ment at han var best kvalifisert. Det ble ikke gitt annen begrunnelse for innstillingen enn at man hadde en kvalifisert intern søker og at det da ikke var grunn til å innstille flere. Innstillingsrådet mente for øvrig at B var bedre kvalifisert enn A. Ombudsmannen uttalte at begrunnelsen for ikke å innstille flere enn B ikke var holdbar, og at saksbehandlingen ikke var i samsvar med god forvaltningsskikk.

Under sakens behandling for ombudsmannen opplyste tilsettingsrådet at det under enhver omstendighet var enig med innstillingsrådet i at B var bedre kvalifisert enn A. Ombudsmannen hadde derfor ikke tilstrekkelig grunn til å anta at saksbehandlingsfeilen hadde hatt avgjørende betydning for vedtaket. Ombudsmannen var imidlertid uenig med tilsettingsorganene i deres kvalifikasjonsvurdering. Utdanningsmessig sto de to nokså likt, men A hadde etter ombudsmannens oppfatning en så vidt mye bedre relevant yrkeserfaring enn B at skjønnsutøvelsen fremsto som «klart urimelig».

Stillingen som avdelingsleder i Televerket ved driftskontrollen i X ble kunngjort internt i Televerket og i dagspressen. Om stillingens innhold og kvalifikasjonskravene til denne het det:

«Stillingen er tillagt følgende arbeidsområder:

- prosjektering/utbygging og drift av Driftskontrollsentret,
- drift og vedlikehold av kontrollhjelpemidler for driftskontrollen,
- drift av lokale datamaskiner/terminaler,
- bistand i EDB-spørsmål/brukerstøtte.

Det kreves 2/3-årig ingeniørhøgskole eller tilsvarende kvalifikasjoner. Det legges vekt på erfaring fra drift av telenettet (automat/transmisjon) og kunnskaper om datakommunikasjon/EDB. ---»

Det meldte seg i alt 4 søkere - en fra Televerket (B) og tre utenfra, deriblant klager (A). B ble tilsatt av tilsettingsrådet for teledistriktet.

Når det gjaldt utdanning, sto A og B relativt likt. Med hensyn til yrkeserfaring var det opplyst om B:

«PRAKSIS STED	FRA	TIL
FERIEVIKAR		
KONTOR-	00.00.79	00.00.82
MED-		
ARBEIDER	11.06.85	09.08.85
INGENIØR	16.06.86	31.07.86
AVDELINGS-		
LEDER	01.08.87	---
TILSATT		

Om A het det:

«PRAKSIS, ANDRE MERKNADER  
09.05.1979 - 31.01.1986:  
Servicetekniker hos -----  
01.02.1986 - d.d.: Ansatt v/ ----- service-  
kon tor i Z.»

B var født i 1964. A var født i 1955.

A mente han var forbigått og tok saken opp med Televerket gjennom sin organisasjon, NITO (etatsforeningen i Televerket).

Televerket Y distrikt svarte organisasjonen i brev av 23. februar 1989 bl.a.:

«Ved tilsetning i en stilling vil tilsetningsmyndigheten måtte foreta en skjønnsmessig helhetsvurdering av søkerens kvalifikasjoner, herunder også blant annet søkerens tidligere praksis, og etter beste evne finne fram til den som antas å være best egnet for stillingen. Tilsetningsrådet fant å ville tilsette en søker med relevant utdanning og praksis fra Televerket. Det er dermed ikke sagt at ikke også andre søkere enn den som ble tilsatt er kvalifisert for stillingen.»

På dette tidspunkt hadde A tatt saken opp med ombudsmannen ved brev av 10. februar 1989. Klagen ble herfra forelagt for Televerket ved brev 15. mars 1989. Sakens dokumenter ble oversendt til ombudsmannen 31. mars 1989 sammen med Televerkets uttalelse, der det bl.a. het:

«Vi mottok innstillingen fra X teleområde 24. mars 1988. Da det bare var innstilt 1 søker, sendte vi saken tilbake med anmodning om å vurdere om flere søkere kunne tas med på innstillingen. Vi mente også at den gitte innstillingen var dårlig begrunnet.

Vi fikk saken tilbake 11. april uten at innstillingen ble endret. Saken ble da lagt fram for tilsetningsrådet for Y teledistrikt med forslag om tilsetning av eneste innstilte søker, B. Han --- tiltrådte stillingen fra og med 15. juni 1988.»

Etter at de innsendte dokumenter var gjennomgått her, ble saken på ny forelagt Televerket i brev herfra 9. mai 1989. Fra brevet siteres:

«Reglementet for innstillings- og tilsetningsråd i Televerket har i § 6 nr. 1 følgende bestemmelse:

«Er det flere kvalifiserte søkere til en stilling, skal vanligvis tre søkere innstilles i den rekkefølge de bør komme i betraktning.»

Av saksfremstillingen for innstillingsrådet fremgår at man mente å ha bare 2 kvalifiserte søkere, B og klager, men det var bare den interne søker som ble innstilt. Det het om dette i innstillingen:

«Da vi her har kvalifisert søker fra Televerket, finner jeg ingen grunn til å innstille flere.»

Det fremgår av dokumentene at Y teledistrikt returnerte saken til innstillingsmyndigheten ved X teleområde ved brev 24. mars 1988, der det bl.a. het:

«--- Ved ekstern kunngjøring har eksterne søkere krav på å bli vurdert på lik linje med interne søkere. ---

Den gitte innstilling er også for dårlig begrunnet.

Saken bes behandlet pånytt og sendt hertil med bedre begrunnet innstilling. Vi viser til «Reglement for innstillings- og tilsetningsråd i Televerket» paragraf 6.»

X teleområde svarte 6. april 1988 slik:

«Vi plikter å innstille inntil 3 søkere dersom de er kvalifiserte.

Innstilte B som idag er tilsatt i Televerket finner vi kvalifisert for stillingen. Av de eksterne søkerne er A kvalifisert, mens C og D foreløpig ikke er ferdig med sin utdanning.

Når vi har valgt å bare innstille B kommer dette både av at vi finner ham kvalifisert for stillingen og at han ønsker å få arbeide på X som er hans hjemsted.

Dersom vi skulle innstille A måtte vi innkalle ham til intervju. Dette mener vi er unødvendig da vi allerede har en kvalifisert søker tilsatt i Televerket. Vi fastholder derfor vår innstilling.»

Uttalelsen er avgitt av formannen i innstillingsrådet, og det legges til grunn at den er dekkende for rådets syn. Dette bes for ordens skyld bekreftet.

Man kan ikke se at den begrunnelse som er gitt i brevet 6. april 1988 kvalitativt adskiller seg fra den opprinnelige.

Til tross for dette er saken forelagt for tilsetningsrådet med følgende innstilling:

«Enstemmig innstilling fra det lokale innstillingsråd:

1. B (1/1) H-ans.  
Vi viser til begrunnelsen for innstillingen.

Saken ble sendt tilbake til X teleområde med forespørsel om noen av de øvrige søkere kunne tas med på innstillingsforslaget, og vi mente også at den gitte innstilling var dårlig begrunnet. Det vises til vår oversending 24.03.1988. X har ikke funnet å kunne endre noe på den gitte innstillingen. Vi viser til begrunnelsen som er gitt i påskrift 06.04.1988.

Vi vil foreslå at B tilsettes i stillingen.

---

I brevet hit 31. mars 1989 er det heller ikke gitt noen nærmere begrunnelse for hvorfor saken ble behandlet på dette grunnlag. Dette bes nå gjort. Det bes særlig redegjort for hvilke muligheter eksterne søkere i det hele tatt har til å komme med i vurderingen ved tilsettinger i Televerket dersom det finnes kvalifiserte interne søkere.

Man er opmerksom på at det i innstillingen til innstillingsrådet heter at B anses som bedre kvalifisert enn A. Slik saksbehandlingen ble gjennomført i nærværende sak, ble innstillingsrådets syn på dette spørsmål etter ombudsmannens skjønn avgjørende, jf. at tilsetningsrådet bare kan tilsette en søker som er innstilt, reglementets § 8 nr. 9. Når A ikke var

innstilt, var derfor tilsetningsrådet avskåret fra å foreta en kvalifikasjonsvurdering. Det bes om tilsetningsrådets merknad til dette.

Videre bes det opplyst om tilsetningsrådet vurderte å bringe saken inn for det sentrale tilsetningsråd og hvorfor dette i så fall ikke ble gjort.»

X teleområde avga uttalelse til dette i brev 25. mai 1989 til Y distrikt:

«I ettertid innser vi at vi muligens burde tatt med A som nr. 2 på innstillingen, da han formelt var kvalifisert. Vi innrømmer også at våre begrunnelser for ikke å ta han med i innstillingen er noe svake.

Selv om begrunnelsen for å velge B til denne stillingen ikke er utdypet grundig skriftlig, så mener vi at B var klart bedre kvalifisert enn A til denne stillingen, og at samtlige søkere ble vurdert behørig og rettferdig.»

Televerket svarte deretter ombudsmannen 8. juni 1989:

«Som det går fram av tidligere korrespondanse, vurderte vi det som en mangel ved saksbehandlingen på teleområdenivå at ikke A var tatt med på innstillingen. Ved andre gangs behandling ved vår administrasjon fant vi - i denne konkrete saken - at vi ikke ville oppnå annet enn å forsinke saken unødvendig om vi sendte den tilbake for andre gang. I vurderingen av kvalifikasjonene hos kandidatene var og er vi enig i den vurdering som ble gjort lokalt.

«Dette sluttet da også tilsetningsrådet seg til.»

Klager kom tilbake til saken i brev 16. oktober 1989, og anførte bl.a. følgende:

«Det er helt tydelig i denne saken at jeg ikke har hatt en reell mulighet til å få jobben. Til tross for at jeg har en passende utdanningsbakgrunn, og lang praksis ble jeg ikke innstilt til stillingen. Det ble ikke gjort intervju med meg eller forespørsel hos mine tidligere arbeidsgivere engang! Dette til tross for at jeg har en mye lengre praksis enn vedkommende som ble innstilt. Dette viser med all tydelighet at jeg ble holdt utenfor vurderingen.

Jeg vil også peke på at distriktet er et område med få arbeidsplasser og stor arbeidsledighet. De som sitter og skal ansette arbeidstakere sitter med et stort ansvar og makt. Da er det viktig, spesielt i disse tider med stor arbeidsledighet, at de gir alle søkere en reell mulighet, - og ikke tilgodeser enkelte, og på den måten misbruker sin stilling og makt.»

Televerket bemerket til dette i brev 8. november 1989:

«Ved tilsetning i en stilling vil tilsetningsmyndigheten måtte foreta en skjønnsmessig helhetsvurdering av søkerens kvalifikasjoner, herunder også tidligere praksis, og etter beste evne finne fram til den søkeren som antas å være best egnet for stillingen.

I dette tilfellet fant samtlige medlemmer i tilsetningsrådet å ville tilsette B som var klart

bedre kvalifisert for denne stillingen enn ekstern søker A. Det hadde således i dette tilfellet ingen betydning om sistnevnte ikke var tatt med på innstillingen.»

I den avsluttende uttalelsen ga jeg uttrykk for mitt syn på saken:

#### «Saksbehandlingen

Som påpekt i brevet herfra 9. mai 1989 heter det i § 6 nr. 1 i «Reglement for innstillings- og tilsetningsråd i Televerket» at det vanligvis skal innstilles tre søkere i den rekkefølge de bør komme i betraktning - da under forutsetning av at det er flere kvalifiserte søkere til stillingen. Så vel teleområdet som teledistriktet fant at det var to kvalifiserte søkere; den interne søker B og klager. Etter reglementet har innstillingsrådet i en slik situasjon ingen ubetinget plikt til å innstille begge, men det skal «vanligvis» gjøres. I dette må det ligge at en unnlattelse av å innstille begge må være særskilt begrunnet. Første innstiller til innstillingsrådet ga ingen annen begrunnelse for bare å innstille B enn den at man hadde en kvalifisert intern søker, og at han da ikke fant grunn til å innstille flere. De øvrige medlemmer av innstillingsrådet har etter tur tiltrådt innstillingen uten merknader.

En slik begrunnelse er ikke holdbar. Det samme gjelder den foran siterte begrunnelse som ble gitt i ettertid i brevet 6. april 1988 fra teleområdet til Y distrikt. Siktemålet i enhver tilsetningssak må i utgangspunktet være å finne frem til den best kvalifiserte søker. I tillegg til at de innstillende og tilsettende organer da må støtte seg til søkerens dokumenterte utdanning og praksis for å finne frem til hvem som bør tilsettes, kan også intervjuer være et tjenlig hjelpemiddel i prosessen. I merknadene til de enkelte bestemmelser i Televerkets tilsetningsreglement heter det da også til § 6 at «Intervju bør benyttes for de mest aktuelle søkere ved de fleste ansettelsler». At behovet for å intervju en ekstern søker så å si skulle diskvalifisere vedkommende fra å bli innstilt - noe som nettopp vil være konsekvensen av innstillingsrådets begrunnelse - er ikke holdbart. Det fremgår også av de øvrige merknader til § 6 at Televerket betrakter intervju som en kurant del av tilsetningsprosedyren. Det heter f.eks.: «Ved reise i forbindelse med intervju dekker Televerket billetttilgifter etter reiseregulativet. Kost- og oppholdsutgifter dekkes ikke. Som et alternativ til reise bør det vurderes om den lokale teleadministrasjon kan foreta intervjuet (og med lokale tjenestemannsrepresentanter til stede). Referanser bør bare innhentes etter at intervju er holdt og etter at søkerens samtykke er innhentet.»

Med de retningslinjer som her angis for behandling av de mest aktuelle søkere, må man gi klager medhold i at saksbehandlingen gir inntrykk av at man ikke har undergitt hans søknad noen seriøs behandling. Dette er selv sagt i dårlig samsvar med god forvaltnings-skikk, og i et tilfelle som det foreliggende særdeles lite tilfredsstillende siden tilsettingsrådet ikke kan tilsette andre søkere enn de som er innstilt, jf. reglementets § 8 nr. 9.

Jeg finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på saksbehandlingen i innstillingsrådet, idet rådet selv i brev 25. mai 1989 innrømmer at «vi muligens burde tatt med A som nr. 2 på innstillingen, da han formelt var kvalifisert. Vi innrømmer også at våre begrunnelser for ikke å ta han med i innstillingen er noe svake».

Når det gjelder behandlingen av saken i tilsettingsrådet, fremgår det av de innsendte dokumenter at man benyttet forenklet, skriftlig saksbehandling etter reglementets § 8 nr. 3, dvs. at de tre tillitsvalgte og distriktsdirektøren etter tur fikk tilsendt saksdokumentene og ga innstillingen av B sin tilslutning.

Ut fra dokumentene slik de forelå på tilsetningstidspunktet, er det på denne bakgrunn ikke umiddelbart klart hva det enkelte medlem av rådet har lagt vekt på ved sitt standpunkt; en vurdering av de to kvalifiserte søkerne mot hverandre eller det faktum at bare B var innstilt. Jeg må imidlertid konstatere at ingen av tilsettingsrådets medlemmer benyttet seg av sin rett etter § 8 nr. 9 til å forelegge innstillingen på ny for innstillingsrådet (som var den prosedyre som eventuelt måtte følges selv om *administrasjonen* ved teledistriktet allerede hadde forelagt saken for innstillingsrådet på ny en gang) for så eventuelt å forlange tilsettingssaken oversendt det sentrale tilsettingsrådet til avgjørelse. (Dette ville etter reglementet vært den adekvate fremgangsmåten, dersom et medlem av tilsettingsrådet ønsker tilsatt en søker som ikke er innstilt.) Jeg viser også til at teledistriktet i brev 8. november 1989 uttaler:

«I dette tilfellet fant samtlige medlemmer i tilsettingsrådet å ville tilsette B som var klart bedre kvalifisert for denne stillingen enn eksternt søker A.»

Jeg har således ikke tilstrekkelige holdpunkter for å anta at den feil som lå i at det bare var B som ble innstilt, kan ha vært avgjørende for utfallet av saken.

#### Skjønnsutøvelsen

Siktemålet i en tilsettingssak vil være å finne frem til den av søkerne som er best kvalifisert for den aktuelle stilling. Vurderingen - og

dermed selve vedtaket - må nødvendigvis bero på en helhetsvurdering som i mange tilfelle vil måtte være utpreget skjønnsmessig, og der sentrale momenter vil være søkerens utdanning, praksis og personlige skikkethet for stillingen.

Overfor skjønnsmessige avgjørelser er ombudsmannens kompetanse begrenset, idet han bare kan kritisere slike avgjørelser dersom de fremstår som «klart urimelig», jf. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962.

Som det fremgår av det foranstående, gjøres gjeldende at tilsettingsrådet har foretatt en vurdering av kvalifikasjonene til både B og A. Etter det uttalte har rådet funnet B «klart bedre» kvalifisert enn klageren, men det fremgår ikke hva denne vurderingen bygger på.

Utover at søkere måtte ha førerkort for bil (et krav som begge tilfredsstilte), var det eneste utdanningskravet 2/3-årig ingeniørhøgskole eller tilsvarende. Dette tilfredsstilte de begge to, og de hadde begge to forskjellige kurs av kortere varighet innenfor EDB. Utdanningsmessig måtte de således sies å stå noenlunde likt.

Når det gjelder praksis, ble det i utlysings teksten opplyst at det ville bli lagt vekt på

- 1) erfaring fra drift av telenettet og
- 2) kunnskaper om datakommunikasjon/EDB.

Ingen av de to aktuelle kandidatene hadde erfaring fra drift av telenettet, og dersom man skal holde seg til de formelle kvalifikasjonskriterier, vil da kunnskaper om datakommunikasjon/EDB være avgjørende. Siden begge står likt utdanningsmessig, vil praksis fra kommunikasjon/EDB være sentralt for vurderingen.

Av relevant yrkeserfaring hadde den tilsatte ved tilsetningstidspunktet foruten 6 uker som ingeniør i -- kommune, mindre enn ett års praksis fra Televerkets EDB-tjeneste. A hadde på sin side mer enn 6 års praksis som servicetekniker hos - - - - (der han arbeidet med installasjon og service av computere, terminaler, printere og minibanker) og ca. 2 år som servicetekniker ved - - - - servicekontor i Z (der han utførte service på Tandberg Datas terminaler og computere hos kunder i fire omkringliggende fylker).

Det foreligger ikke opplysninger som tyder på at den tilsatte betraktes som bedre personlig skikket for stillingen enn klager. Ut fra forskjellen i relevant yrkeserfaring må jeg således konstatere at A fremstår som så vidt bedre



kvalifisert for stillingen enn B, at skjønnsutøvelsen fremtrer som «klart urimelig». Forholdet må følgelig kritiseres.»

## 4.

**Midlertidig tilsatt lærer uten godkjent utdanning - stillingsvern**  
(Sak 1595/89)

A var tilsatt som kroppsøvingslærer i videregående skole. Da hun ikke fylte utdanningskravene i lærerutdanningsloven av 8. juni 1973, ble hun tilsatt for ett år om gangen. Etter at hun hadde arbeidet sammenhengende som lærer i 9 år, meldte det seg en søker med lærerutdanning. A fikk da ikke forlenget sitt tilsetningsforhold i fylkeskommunen. Uttalt at arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4 § 58 nr. 7 ikke er til hinder for midlertidig tilsetting av lærere uten godkjent utdanning, når det ikke er formelt kvalifiserte søkere til stillingen. A kunne etter omstendighetene ikke ha rettskrav på fortsatt tilsetting. Fylkeskommunen hadde heller ikke noen plikt til å tilby A en annen stilling, verken med grunnlag i arbeidsmiljølovens fortrinnsrettsbestemmelse i § 67 eller på ulovfestet grunnlag.

A var i tiden 1979 til 1988 tilsatt i fylkeskommunen med ansvar for kroppsøving ved to videregående skoler. I klagen til ombudsmannen skrev A's advokat at klageren

«anser det ulovlig og klart urimelig at hun fra sommeren 1988 ikke har fått forlenget sitt ansettelsesforhold i fylkeskommunen ---.»

Advokaten skrev ellers i brevet bl.a.:

«A har ikke hatt fast ansettelse. Hun er stort sett engasjert for 1 år av gangen, men noen år unnlot skolen bevisst å utlyse stillingen, og ansettelsesforholdet ble prolongert uten videre formalia.

Sommeren 1988 ble imidlertid stillingen lyst ut. Det meldte seg da en søker med lærerutdanning, og vedkommende ble ansatt. A har siden vært uten ansettelsesforhold.

Etter klagerens oppfatning har det ikke vært grunnlag for tidsbestemte ansettelser i hennes tilfelle. Hun har reelt sett vært fullt kvalifisert til stillingen som kroppsøvingslærer i videregående skole siden hun i 1979 fikk ansettelse. Det skal bemerkes at hun også i 1959 og 1960 arbeidet i videregående skole. Det forhold at fylkeskommunen har benyttet henne sammenhengende i en så lang periode, innebærer en erkjennelse av hennes realkompetanse.

Det kan ikke godtas at det forhold at A ikke oppfyller formelle utdanningskrav tilsier at man kan benytte tidsbestemt ansettelse i henhold til arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7.

Det skal forøvrig påpekes at A har utdanning fra Danmarks høyskole for legemsøvel-

ser og fra Den Jydske Idrettshøyskole. Denne utdannelsen tilsvarer 1. avdeling på Statens Gymnastikkskole.»

Ombudsmannen forela klagen for fylkeskommunen og ba bl.a. opplyst hvordan tilsetningsforholdet hadde vært ordnet, og hvilken informasjon A var gitt vedrørende forholdet. Videre ba ombudsmannen opplyst om det var gjort noe for å skaffe A annet arbeid i fylkeskommunen etter at kroppsøvingslærerstillingen ble besatt av en annen.

Fra fylkeskommunens svar siteres:

«1. Hvordan har tilsetningsforholdet vært ordnet?

A har vært midlertidig ansatt for 1 år om gangen fordi hun har manglet formalkompetanse.

2. Hvilke informasjon er gitt?

Rektor ved --- videregående skole har gitt de nødvendige informasjon om at stillingen var midlertidig. Dette har også fremgått av tilsetningsbrevene. Det vises også til at stillingen har vært lyst ut med jevne mellomrom og A har da vært søker.

3. Er det gjort noe for å skaffe A annet arbeid?

Det er ikke gjort noe spesielt for å skaffe A annet arbeid.

4. Har fylkeskommunen en viss omsorgsplikt overfor A?

A har ikke formell kompetanse til den stillingen hun har innehatt midlertidig.

Fylkesskolesjefen er imidlertid ikke fremmed for at et så langt tilsetningsforhold kunne ha ledet til at hun fikk dispensasjon fra utdanningskravet. Det vises her til fylkesrådmannens brev av 27.05.88 til KUD. Dette brevet kan ikke ses å være besvart særskilt.»

Ombudsmannen ba deretter om Utdannings- og forskningsdepartementets kommentarer til pkt. 4 i brevet sitert ovenfor.

Utdannings- og forskningsdepartementet svarte at departementet ikke hadde funnet grunnlag for å dispensere fra utdanningskravene i dette tilfellet. Det ble vist til departementets tidligere brev til Norsk faglærerlag, der dispensasjonsspørsmålet var tatt stilling til. Departementet skrev i brevet hit bl.a.:

«--- kravet til faglærer i kroppsøving er 3 års utdanning.

Klageren har dokumentert 2 kurs á 4 måneders varighet som kan sies å inngå i et strukturert opplegg. Det nevnte kurs på 3 måneder inngår ikke i en slik sammenheng.

Departementet finner på dette grunnlag ikke å kunne dispensere fra utdanningskravene.»

A's advokat kom tilbake til saken og fremholdt:

«De omstendigheter som er påpekt av Utdannings- og forskningsdepartementet gir ik-



ikke grunnlag for avtale om tidsbestemt ansettelse etter arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7, i hvertfall ikke når ansettelsesforholdet har vart så lenge som for A's vedkommende.

Den avtale som påberopes fra departementets side gir ikke grunnlag for å dispensere fra lovens bestemmelser. Etter de opplysninger som foreligger i saken, er det på det rene at A er ansett som reelt kvalifisert til å undervise i kroppsøving i videregående skole og det innebærer en ulovlig innskrenkning i hennes rettigheter som arbeidstaker når ansettelsesforholdet er gjort tidsbegrenset som i dette tilfellet.»

I avsluttende brev til A's advokat uttalte ombudsmannen:

«Lov om videregående opplæring av 21. juni 1974 nr. 55 § 22 forutsetter at regler om stillingsvern for lærere i den videregående skole skal fastsettes særskilt i lov. Slik særskilt regulering foreligger imidlertid ikke. Undervisningspersonalet i den videregående skolen vil derfor i utgangspunktet omfattes av arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4 og de regler som her er gitt om stillingsvern. Ovennevnte rettsforhold er regulert i avtale av 14. april 1984 om «rettsvilkår m.v. for personalet i undervisningsstillinger og lederstillinger i den videregående skolen». I tilfelle konflikt mellom regler i arbeidsmiljøloven og avtalen om rettsvilkår, må lovens preceptoriske regler legges til grunn.

Adgangen til å inngå midlertidige arbeidskontrakter etter arbeidsmiljøloven er begrenset. Lovens utgangspunkt er at arbeidstakere skal tilsettes fast. Det gis imidlertid også en begrenset adgang til midlertidig tilsetting. Arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7 annet ledd lyder:

«Vilkår om at tilsetting 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 tilsetting for et visst tidsrom kan allikevel inngås når det gjelder praksisarbeid eller vikariat, eller når deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten tilsettes ekstraordinært.»

I foreliggende sak er det avgjørende hvordan «arbeidets karakter» fortolkes. Utgangspunktet etter lovens ordlyd og dens forarbeider er at det ikke er adgang til å inngå midlertidige arbeidskontrakter dersom de aktuelle arbeidsoppgaver er permanente, dvs. at de fortsatt er tilstede ved kontraktens utløp. Forarbeidene til § 58 nr. 7 gir imidlertid liten veiledning i tilfeller hvor lov eller forskrifter krever at arbeidstaker skal ha særskilte kvalifikasjoner.

Lov av 8. juni 1973 nr. 49 om lærerutdanning krever at lærere i den videregående skolen skal ha godkjent utdanning. I samme lov

§ 5 nr. 1 åpnes imidlertid for at «--- Når det gjelder mellombels tilsetting eller vikartjeneste kan det gjerast unntak frå lova ---». På grunn av mangel på lærere med godkjent utdanning må ofte lærere uten den formelle kompetanse lærerutdanningsloven krever tilsettes. Disse tilsettes da i praksis for ett år om gangen - jf. her også avtale om rettsvilkår § 2 tiende ledd.

Kommunal- og arbeidsdepartementet har i brev 21. april 1990 til Dem uttalt at arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7 må forstås slik at den ikke er til hinder for denne praksis.

Høyesterett har ved dom av 30. oktober 1985 kommet til at det ikke var i strid med arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7 å foreta midlertidig tilsetting av aktivtører i stillinger normert og kunngjort for ergoterapeuter ved et fylkeskommunalt sykehus. Høyesterett uttalte i den forbindelse bl.a.:

«--- er det avgjørende om «arbeidets karakter» tilsier midlertidig ansettelse. Denne formulering må etter min mening forutsette at loven åpner for en midlertidig ansettelse også i tilfelle hvor det arbeid som skal utføres, etter sin karakter ikke kan sies å være begrenset i tid eller i omfang.

--- at arbeidsmiljøloven ikke er til hinder for tidsbegrenset ansettelse i disse stillinger, når det foreligger saklig behov for det og tilsettingen begrenses til det som er strengt nødvendig. ---»

Disse synspunkter er også anvendelig for det foreliggende spørsmål. Jeg er på denne bakgrunn kommet til samme standpunkt som Kommunal- og arbeidsdepartementet. Jeg ser det slik at arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7 ikke er til hinder for midlertidig tilsetting av lærere uten godkjent utdanning, når det ikke er kvalifiserte søkere til stillingene.

På bakgrunn av de opplysninger som er gitt fra fylkeskommunen, må jeg legge til grunn at:

«A har vært midlertidig ansatt for ett år ad gangen fordi hun har manglet formalkompetanse.

Rektor ved --- videregående skole har gitt de nødvendige informasjonen om at stillingen var midlertidig. Dette har også fremgått av tilsettingsbrevene. Det vises også til at stillingen har vært lyst ut med jevne mellomrom og A har da vært søker.»

Dette må anses å tilfredstille de krav en etter arbeidsmiljølovens § 57 nr. 7 må stille. A må således anses midlertidig tilsatt og har i utgangspunktet ikke krav på fortsatt tilsetting når det ved en utlysning melder seg en kvalifisert søker.

Det er imidlertid et spørsmål om det er ad-

gang til midlertidig tilsetning av arbeidstaker uten godkjent utdanning i ubegrenset tid. Spørsmålet er om tilsetning over en viss tid kan bringe forholdet inn under det ordinære oppsigelsesvernet.

Det er uheldig at tilsetningsforhold som varer over så lang tid som her, er midlertidig. I og med at lærerutdanningsloven stiller kvalifikasjonskrav til stillingen, må det etter min mening likevel aksepteres at disse regler «slår igjennom» i denne sammenheng. Jeg finner da å måtte legge til grunn at A ikke kan anses fast tilsatt i en stilling hun ikke er formelt kvalifisert for etter lærerutdanningsloven.

Utdannings- og forskningsdepartementet har ikke funnet å kunne dispensere fra de formelle utdanningskrav i foreliggende tilfelle. Dette bygger i hovedsak på en faglig vurdering som ombudsmannen vanskelig kan overprøve. Jeg må således bare legge til grunn at A formelt sett ikke var kvalifisert.

Det er ikke bestridt at den søker som meldte seg i 1988 var kvalifisert for stillingen. Konklusjonen må etter dette bli at det ikke kan kritiseres at A ikke fikk fortsette i stillingen som kroppsøvingslærer ved -- videregående skole fra dette skoleår.

Det gjenstår spørsmål om fylkeskommunen på bakgrunn av et langvarig midlertidig tilsetningsforhold, har en viss omsorgsplikt overfor klager. En slik plikt kunne f.eks. innebære et ansvar for å tilby klager en annen stilling.

Etter arbeidsmiljølovens § 67 gis fortrinnsrett til ny tilsetning i passende stilling bl.a. for «arbeidstaker som er tilsatt for et bestemt tidsrom eller for å utføre arbeid av forbigående art, og som på grunn av arbeidsmangel ikke får fortsatt tilsetning». Som det fremgår av bestemmelsen er det et hovedvilkår for fortrinnsrett at den tilsatte må slutte på grunn av arbeidsmangel. Formålet med bestemmelsen er «at bedriftene ikke fritt skal kunne benytte seg av kortvarige driftsinnskrenkninger til å skifte ut arbeidsstokken, i tilfelle hvor dette ikke kunne skjedd ved saklig oppsigelse» (jf. Innst. O. nr. 90 (1976-77)).

For ordens skyld nevnes at det gjelder andre fortrinnsregler for statstilsatte, jf. tjenestemannsloven av 4. mars 1983 § 13 og nærmere forskrifter. Fortrinnsrett gis her også i andre tilfeller enn der arbeidsmangel er grunnen til at tjenestemannen ikke tilsettes på ny.

Det er ikke «arbeidsmangel», men manglende formelle kvalifikasjoner som er grunn til at A ikke fikk ny tilsetning. Fylkeskommunen har derfor etter loven ingen plikt til å tilby henne annet passende arbeid. Jeg kan heller ikke se at det på ulovfestet grunnlag kan konstateres en slik omsorgsplikt.»

5.

**Inntak av elever til den videregående skole i Buskerud fylkeskommune**  
(Sak 836/90)

Ved søknad om inntak til videregående skole søkte A om opptak på allmennfaglig linje, med 3 skoler i prioritert rekkefølge etter eget ønske. Buskerud fylkeskommune hadde bestemt at søkere først måtte søke «nærmeste» skole med ønsket linjetilbud, dernest nest nærmeste osv.

Fylkeskommunen hadde i skoleplanen gitt nærmere definisjoner av hva som var å anse som «nærmeste» skole. Dersom det var ønske om å fravike dette prinsippet, måtte det grunngis i eget brev som fulgte søknaden. Bare rent unntaksvis kunne det tas hensyn til ønsker om annet skolested enn «nærmeste» skole. Ombudsmannen reiste tvil om Buskerud fylkeskommunes retningslinjer for inntak og praktiseringen av disse lå innenfor Kirke- og undervisningsdepartementets forskrifter om inntak i fylkeskommunale og kommunale videregående skoler, jf. § 7-2 i forskrifter av 6. november 1984, gitt i medhold av § 7 i Lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring. Den anvendte prosedyre medførte fare for at elevenes reelle ønsker ikke ble tillagt den vekt forskriftene forutsatte. I den konkrete klagesaken kunne det reises tvil om det hadde vært foretatt en avveining av alle de momenter forskriften forutsatte skulle tas hensyn til.

Fylkeskommunen ble derfor bedt om å behandle saken på ny, og klager fikk etter dette plass ved den skole hun primært ønsket. For øvrig tok fylkeskommunen opp inntaksordningen med Utdannings- og forskningsdepartementet.

Ved søknad om inntak til videregående skoler i fellesinntaket 1990/91 søkte A om opptak på allmennfaglig linje, med følgende skoler i prioritert rekkefølge:

1. X videregående skole
2. Y videregående skole

I brev vedlagt søknaden opplyste A om de forhold som gjorde at hun ønsket å gå på X videregående skole.

Inntaksnemnda i Buskerud fylkeskommune av slo 15. mai 1990 søknaden om inntak på X videregående skole uten nærmere begrunnelse. Det ble i avslaget opplyst at inntakskontoret hadde «rettet» søknaden. Dette medførte at Y videregående skole ble satt som første alternativ og X videregående skole som annet. A påklaget vedtaket. Her anførte hun flere forhold som tilsa at hun ønsket X videregående skole.

Klagenemnda (Buskerud fylkesskolestyre) behandlet klagen i møte 25. juni 1990 og fattet slikt vedtak:

«Klagenemnda finner ut fra de fastlagte regler dessverre ikke å kunne imøtekomme din klage. Y v.g.s. må søkes først.»

A klaget til ombudsmannen og anførte bl.a.:

««Saken» ligger i et vedtak som Buskerud fylkesskolestyre gjorde da Y videregående skole ble bygd. Min bostedskommune (Z) ble delt m.h.t. inntaksområde, og den nordligste delen av kommunen - måtte oppover dalen for å opprettholde elevgrunnlaget. Dette er ikke helt riktig i dag - for mange t.o.m. fra X søker seg oppover.»

Saken ble forelagt Buskerud fylkesskolestyre, som i brev 12. juli 1990 kommenterte klagen slik:

«Da Y videregående skole i sin tid ble vedtatt bygget, var forutsetningen at denne skolen skulle rekruttere søkere bosatt fra ---berg i Z kommune og videre oppover i dalen. Søkere bosatt i kommunen ble ved dette vedtaket delt i to: For tilbud som gis både ved skolene i X og ved Y videregående skole, skal søkere bosatt i ovennevnte del av kommunen søke Y først. De som bor i nedre del av kommunen kan velge hvor de vil søke, og langt de fleste velger å søke i X.

Vedtaket om hva som regnes for nærmeste skole er inntatt i skolekatalogen for Buskerud, se side 7. Dette er et politisk styringsvedtak som inntakskontoret må forholde seg til. Inntaksforskriften er i sin helhet inntatt på side 93-101.

I angjeldende sak er det rimeligheten av dette politiske vedtak STORTINGETS OMBUDSMANN må ta stilling til. Fylkesskolestyrets vedtak av 10.04.84, sak 107/84 følger vedlagt.

Fra Z skolestyre er det kommet flere henvendelser om å få omregulert inntaksområdet, men fylkesskolestyret har sagt nei til dette. Det er nå kommet en ny henvendelse fra Z skolestyre, og ny sak vil bli fremmet for fylkesskolestyret til høsten.

Søker har ikke bedt om individuell vurdering av sin søknad, og det er således uaktuelt å vurdere hennes søknad i den sammenheng. På bakgrunn av de vedtak som ble fattet i inntaksnemnda, kan saksbehandler fastslå at hun ikke ville fått inntak etter 2%-kvoten».

Klager kom i brev 14. juli 1990 tilbake til saken med bl.a. flere innvendinger mot rimeligheten av at elever bosatt i øverste del av Z kommune først måtte søke Y videregående skole. Hun påpekte bl.a. at skolevegen ble lenger og nå dessuten må foretas med buss - mot tidligere tog.

Saken ble 23. juli 1990 pånytt forelagt Buskerud fylkeskommune med bl.a. følgende spørsmål:

«Hvordan mener fylkesskolestyret vedtaket om at elever bosatt nær Z stasjon alltid først må søke Y videregående skole harmonerer med plikten til å ta «rimelig hensyn» til elevens skoleønske etter forskriftens § 7-2? Til orientering vedlegges sak referert i ombudsmannens årsmelding for 1987 s. 41-45, som synes å berøre lignende problemstillinger som foreliggende sak.

Er «regler for inntak til videregående skoler i Buskerud for skoleåret 1990-91» forelagt departementet og har fylkeskommunen eventuelt søkt om dispensasjon fra forskriften etter § 7-3?»

Ombudsmannen mottok slikt svar fra fylkeskommunen:

«Buskeruds tilpasninger av inntaksforskriften er ikke forelagt departementet. Følgelig er heller ikke søkt om dispensasjon for å fravike noen regler. I forbindelse med vedtaket om «tvangsdirigering» av elever til Y videregående skole, har politikerne i paragrafens avsnitt «---, må den ta rimelig hensyn til elevenes ønsker og til geografiske og trafikale forhold» lagt mest vekt på de geografiske og trafikale forhold. Da vedtaket ble fattet, var de trafikale forhold likeverdige idet togene krysset på Z.

For å kunne imøtekomme ønsker fra befolkningen om skoler i utkantkommuner, må man forsøke å finne løsninger som også sikrer elevgrunnlag for å kunne opprettholde skolen. Det er for å sikre dette elevgrunnlaget at vedtaket/definisjonen av nærmeste skole ble fattet.

Man kan ikke helt se sammenhengen med dette tilfelle i Buskerud og den saken som har vært tatt opp fra Østfold. Geografisk kan ikke disse to fylker sammenliknes. I Buskerud søkes det til den enkelte skole, men det er politikerne som har gjort vedtak om at nærmeste skole skal søkes først. (Jfr: vår skoleplan.)

Inntaksforskriften er gjenstand for politisk behandling hvert år, og hver gang kommer det forslag om å fjerne begrepet «nærmeste» skole. Dette fører til politisk diskusjon med blant annet fokusering på de momenter som nevnes i det siste brevet fra klager. Men hittil er forslag om endring i inntaksområdet blitt nedstemt med stort flertall. Klagers siste brev endrer således ikke grunnlaget for de vedtak som er fattet i denne sak.

Grunnen til at vedtakene ikke er begrunnet, må inntakskontoret ta på sin kappe. Dette skyldes tidsnød i en meget presset arbeidssituasjon. Det gjøres oppmerksom på at første vedtak er fattet av inntaksnemnda.

Som begrunnelse for avslaget burde i brevene til A vært tatt med: «Buskerud fylkesskolestyre har vedtatt at Y videregående skole skal regnes som din nærmeste skole. De sosiale forhold du nevner i din søknad er vurdert, men man har ikke funnet at de er av en slik karakter at det gir grunnlag for å fravike regelen. Dette synspunkt styrkes ved at du selv har satt opp Y som 2. ønske. - Din begrunnelse om at du vil velge kjemi i 2. klasse vil først kunne bli vurdert i forbindelse med inntak til denne. Det er tidligere kun gitt dispensasjon for å fravike nærmeste skole i slike tilfelle der søker begrunner dette med at det tas sikte på en høyere utdanning som krever

bestått eksamen i kjemi i forbindelse med inntak. Inntakskravet til slik utdanning må vedlegges søknaden.»

I min avsluttende uttalelse i saken bemerket jeg:

«Paragraf 7 første og femte ledd i loven om videregående opplæring lyder:

«For å bli tatt inn i den videregående skolen, må en normalt ha gjennomgått 9-årig grunnskole eller tilsvarende utdanning. Andre kan tas inn etter nærmere regler gitt av departementet. Ved inntak skal søkerens ønske om studieretning og fritt valgte fag legges til grunn så langt det er mulig.

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

Kirke- og undervisningsdepartementet har 6. november 1984 gitt nærmere forskrift om inntak i fylkeskommunale og kommunale videregående skoler. I forskriftens § 4-1 er fastsatt:

«Dersom det melder seg flere kvalifiserte søkere enn det antall elevplasser en fylkeskommune disponerer, skal søkerne tas inn etter reglene i dette kapittel, kapittel 5 (grunnkurs) og kapittel 6 (videregående kurs).»

Av kap. 5 og 6 fremgår at elevplassene i utgangspunktet skal fordeles etter poengsum «slik at søker med høyest poengsum tas inn først» (§ 5-1 første ledd og § 6-1 første ledd). Paragraf 7-2 har slik ordlyd:

«Når inntaksnemnda fordeler elevene på de kommunale og fylkeskommunale videregående skolene, må den ta rimelig hensyn til elevenes ønsker og til geografiske og trafikale forhold.»

Etter forskriftens § 7-3 kan departementet etter søknad fra den enkelte fylkeskommune dispensere fra bestemmelsen i forskriftene.

Buskerud fylkeskommune har ikke sin inntaksordning basert på dispensasjon, og forskriftens § 7-2 gjelder således for inntak i videregående skoler i Buskerud. Et hovedspørsmål blir om den etablerte inntaksordning - som lå til grunn for fylkeskommunens behandling av klagers søknad - ligger innenfor rammen av det som er fastsatt i lov om videregående opplæring og departementets inntaksforskrift.

Om forståelsen av inntaksforskriftens § 7-2 uttalte det tidligere Kirke- og undervisningsdepartementet i brev hit 9. februar 1987 (jf. ombudsmannens årsmelding for 1987 s. 43) bl.a. følgende:

«--- Når inntaksnemnda deretter skal fordele elevene på skolene, må den legge til grunn de fordelingskriterier som forskriften § 7-2 gir anvisning på, nemlig elevenes ønsker, geografiske og trafikale forhold. Med geografiske forhold forstår departementet elevenes bostedsadresse under skolegangen samt skolens beliggenhet. Med trafikale forhold forstår vi kommunikasjonssystemet i fylket, herunder fylkeskommunens skyssopplegg.»

Forskriftens § 7-2 gir anvisning på enkelte forhold inntaksnemnda skal (min understreking) ta «rimelig hensyn» til, men oppstillingen er neppe uttømmende. Det kan således være flere forhold som saklig kan tas hensyn til. Etter omstendighetene kan f.eks. økonomiske og distriktsmessige hensyn være relevante.

Paragraf 7-2 i «Regler for inntak til videregående skoler i Buskerud for skoleåret 1990/91» (jf. skoleplanen s. 93 flg.) lyder:

«§ 7-2 Fordeling av elevene på skolen

Når inntaksnemnda fordeler elevene på de kommunale og fylkeskommunale videregående skolene, må den ta rimelig hensyn til elevenes ønsker og til geografiske og trafikale forhold.

Søkerne skal i prinsippet søke nærmeste skole med ønsket linjetilbud, dernest nest nærmeste, o.s.v. Inntaksnemnda kan godta eller endre prioriteringen av skole med søkt linjetilbud.

Søkere kan bare bytte elevplass dersom begge skoler er enige og inntakskontoret gir sin godkjenning. Inntakskontorets godkjenning skal bygge på skriftlig uttalelse fra søkerne og skoler. Det er en forutsetning at fylket ikke påføres større skyssutgifter.»

Under pkt. 3.2.1 i skoleplanen (s. 7) heter det bl.a.:

«Retting til nærmeste skole med ønsket tilbud

Buskerud fylkesskolestyre har bestemt at alle skal søke nærmeste skole med ønsket linjetilbud, dernest nestnærmeste osv. jfr. inntaksreglene 7-2. I det følgende vil du finne de hovedretningsreglene inntakskontoret følger når ønskerekkfølgen endres:

Z: Søkere som sokner til --- sentrum (tidligere --- jernbanestasjon) skal søke Y videregående skole dersom tilbudet finnes der. De som bor sør for --- sentrum kan velge X først.

---  
Dersom noen ønsker å fravike prinsippet om å søke nærmeste skole må dette grunnlig i eget brev som følger søknaden. Inntakskontoret kan gi nærmere opplysninger om ordningen.»

Grunnlaget for at elever bosatt øverst i Z kommune henvises til først å søke Y videregående skole, er følgende vedtak fattet av Buskerud fylkesskolestyre 10. april 1984:

«Buskerud fylkesskolestyre vil - for å styrke det videregående skoletilbudet i ---regionen fastslå:

A.

Det naturlige inntaksområdet for Y videregående skole, vis a vis skoler i X som har samme tilbud som Y videregående skole, omfatter --- kommuner, samt deler av Z kommune som naturlig sokner til Z st. Fylkesskolestyret har da forutsatt at etablering av eget skoletog (jfr. vedtak i hovedutvalget, sak 68/84) gir samme kryssningstidspunkt på Z st. morgen og ettermiddag enten elever reiser til X eller ---.

Fylkesskolestyret vil også fastslå at elever utenom nevnte områder selv må avgjøre om de vil søke Y videregående skole selv om elever fra nevnte deler av Z kommune blir overført til Y videregående skole.»

Fylkeskommunens «regler» og vedtak om inntaksområder må rettslig sett betraktes som retningslinjer for hvordan inntaksnemnda skal vurdere søkerne i henhold til § 7-2 i departementets inntaksforskrifter. Spørsmålet er om disse retningslinjene og praktiseringen av disse ligger innenfor det departementets forskrifter hjemler.

For at inntaksforskriftens krav om at det skal tas rimelig hensyn til elevenes ønsker skal kunne oppfylles, må det sikres at elevenes reelle ønsker kommer til uttrykk overfor inntaksnemnda i forbindelse med søknadsprosedyren. Slik søknadsprosedyren er lagt opp, kan det reises spørsmål om inntaksordningen i Buskerud tilfredsstiller dette krav, jf. at elevene gjennom skoleplanen i utgangspunktet blir pålagt å oppgi en bestemt skole («nærmeste skole») som første alternativ.

Selv om søkerne kan fremme ønske om «å fravike prinsippet om å søke nærmeste skole», legges det opp til at søknaden «rettes» av administrasjonen på en slik måte at elevens ønsker står i fare for ikke å bli tillagt den vekt forskriftene forutsetter.

---  
Ombudsmannen har fra inntakskontoret fått opplyst at klagenemnda har lagt seg på en meget streng linje med hensyn til å gi plass annetsteds enn det som er definert som «nærmeste skole». Etter det opplyste har det bare skjedd hvor det har foreligget tungtveiende sosiale eller medisinske hensyn eller der «nærmeste skole» ikke kan tilby linjefag eleven behøver for en særskilt videreutdanning. I praksis er det altså avgjørende hvilken skole som er «nærmest». Fylkeskommunen begrunner i brevet 10. august 1990 dette med behovet for å sikre elevgrunnlaget for skoler i utkantkommuner.

Det er klart at det er relevant å ta slike hensyn som her er nevnt ved fordelingen av elevene på skolene. Det kan i den forbindelse og-

så være grunn til å peke på at den enkelte søker ikke har noe rettskrav på at ønsket om en bestemt skole skal imøtekommes. Ut fra de opplysninger som er gitt om inntakspraksis i Buskerud, må det imidlertid kunne reises betydelig tvil om det i dette tilfellet har vært foretatt en reell avveining av de momenter forskriftene forutsetter at det skal legges vekt på. Gjennom den prosedyre fylket har lagt opp til, har man pålagt søkerne ved søknaden å sette opp prioriteringer søkerne ikke selv ønsker. Etter departementets forskrifter er det inntaksmyndigheten som skal foreta avveining av de relevante hensyn og i denne avveining skal også hensyn tas til søkerens ønsker. Det må selvsagt være adgang til å veie søkerens ønsker - disse kan jo være så forskjellige. Men det må i alle fall kreves at inntaksmyndigheten vurderer hensynene i forbindelse med søknaden. Når fylkeskommunen i praksis velger å legge avgjørende vekt på ett forhold, burde dette etter min mening mest korrekt på forhånd vært tatt opp med departementet som en søknad om å fravike forskriften, jf. forskriftens § 7-3. Det fremgår at slik dispensasjon ikke er søkt, og jeg har her ingen foranledning til å gå inn på eller undersøke hva resultatet av en slik søknad ville blitt.

Ut fra det som foreligger, synes det som om vurderingen av klagers søknad ikke har skjedd i samsvar med prinsippene fastlagt i departementets inntaksforskrifter. Fylkets «utlegging» av forskrifter og vedtak, samt saksbehandlingen med «retting» av søknaden, etterlater sterk tvil om inntaksnemnda har tatt tilbørlig hensyn til søkerens «ønsker». De ønsker søkeren i dette tilfellet har fremholdt i sin søknad er uten tvil forhold som skal kunne tillegges vekt etter forskriftene. Søknaden bes etter dette behandlet på ny.»

Klager fikk etter dette plass ved den skolen hun primært ønsket.

Fylkeskommunen vedtok videre å oppheve «tvangsdirigeringen» av elever fra øverste del av Z kommune til Y videregående skole. For øvrig tok fylkeskommunen den vedtatte inntaksordning opp med Utdannings- og forskningsdepartementet.

6.

#### Skysstilskudd til elev i videregående skole

(Sak 1282/89)

A, som var elev i videregående skole, kunne ikke benytte oppsatt rutetilbud fordi hun måtte bringe sitt barn til barnehagen før skolestart. Hun fikk avslag på søknad om skysstilskudd til bruk av bil og klaget avslaget inn for ombudsmannen. I klagen ble bl.a. anført at

avslaget ikke var forenlig med fylkeskommunens skysregulativ, hvor det het at skysstilskudd til hele skolevegen kunne innvilges når det ikke forelå mulighet for bruk av rutegående transportmiddel. Fylkeskommunen hevdet på sin side at denne bestemmelsen ikke kunne forplikte den til å hensynta den enkelte elevs individuelle behov utover funksjonshemninger/sykdom. - Ombudsmannen uttalte at ordlyden i skysregulativet kunne forsvare både en snever og en vid fortolkning, men fant ikke at fylkeskommunens praktisering av regulativet kunne sies å være i strid med § 3 i velferdsloven av 9. mai 1986 nr. 19.

A var i skoleåret 1988-89 elev ved --- videregående skole på X, men bosatt ved Y. Da hun måtte bringe sitt mindreårige barn i barnehagen før avreise til skolen, kunne hun ikke rekke det oppsatte rutetilbud. Hun benyttet derfor i stedet egen bil til og fra skolen og søkte fylkeskommunen om skysstilskudd i henhold til fylkeskommunens skysreglement for videregående skoler. Søknaden ble avslått, og hun påklaget avgjørelsen til Klagenemnda for skysstilskuddssaker, som i møte 19. desember 1988 stadfestet avslaget med følgende begrunnelse:

«Gjeldende skysregler hjemler ikke adgang til å yte skysstilskudd i de tilfeller hvor sosiale eller medisinske årsaker skyldes andre enn eleven selv. Sosiale forhold som angår eleven selv blir dessuten ikke anvendt uten i helt spesielle tilfeller. Til orientering kan vi nevne at forhold med barn som skal leveres i barnehage før avreise til skolen, aldri er blitt tillagt vekt.»

A, ved fullmektig, påklaget avgjørelsen til ombudsmannen. I klagen ble det bl.a. fremholdt:

«Som en vil se er klagenemndas avslag på tilskudd hele skoleveien begrunnet med at forholdet skyldes *elevens barn*, og ikke direkte eleven selv.

En slik *snever fortolkning* og praktisering av skysregulativet fører således i dette tilfellet til en åpenbar diskriminering av en bestemt elev-kategori, og kan således ikke være i samsvar med forvaltningslovens prinsipp om likebehandling/ikke-diskriminering.

Søkerens *virkelige situasjon, som elev*, er at rutegående transportmiddel ikke kan benyttes, og da må forholdet ansees dekket av regulativets kap. III, pkt. 4, første strekpunkt. Søkeren må derfor hevde at ankenemndas avslag er feil, og ber sivilombudsmannen foranledige avslaget opphevet og den opprinnelige søknad innvilget.»

Klagen ble forelagt fylkeskommunen, som avgav slik uttalelse:

«Vårt avslag på søknad om skysstilskudd skoleåret 1988/89 fra A, hevdes fra klageren å

være i strid med våre skysreglers kap. III pkt. 4 første strekpunkt. I angjeldende pkt. heter det at det kan innvilges skysstilskudd når det ikke foreligger mulighet for bruk av rutegående transportmiddel.

Nevnte bestemmelse er myntet på de tilfeller hvor det ikke foreligger et skysstilbud som - innen visse grenser - passer med elevens start- og/eller sluttidspunkt på skolen. Det sentrale er altså om det foreligger et tilfredsstillende rutetilbud sett i forhold til start- og sluttidspunkt på skolen.

I det omhandlede tilfellet forelå det et skysstilbud tilpasset skolens start- og sluttidspunkt. Etter vår oppfatning har fylkeskommunen dermed oppfylt sitt ansvar både i relasjon til Velferdsloven av 9. mai 1986 § 3, og i relasjon til våre skysregler. At en elev av private grunner ikke kan benytte seg av det etablerte skysstilbud kan, etter vår vurdering, ikke tillegges vekt. Unntak gjelder dog hvis dette har sin bakgrunn i funksjonshemming eller sykdom, jfr. våre skysreglers kap. III pkt. 7 og 8.

Det kan ellers nevnes at dersom fylkeskommunen skulle være forpliktet til å hensynta den enkelte elevs individuelle behov utover funksjonshemninger/sykdom, ville dette medføre betydelige merkostnader. Vårt ansvar må være oppfylt når vi har etablert et skysstilbud som beskrevet ovenfor. Vi er også kjent med at andre fylkeskommuner følger samme praksis både generelt og i konkrete tilfeller som A's.»

I avsluttende brev til A's fullmektig, uttalte jeg:

«Velferdsloven av 9. mai 1986 nr. 19 § 3 første punktum lyder:

«For elever i videregående skole som må nytte daglig skyss til skolen, sørger fylkeskommunen for skyss eller gir skyssgodtgjørelse. ---»

Til gjennomføring av denne bestemmelse har samferdselsutvalget i fylkeskommunen 13. juni 1985 fastsatt regler for skyss av elever ved de videregående skoler i fylket. Reglementet er basert på at elevene skal benytte rutegående transport der slikt tilbud er etablert.

- Det utstedes da skyssbevis som gir rett til fri skyss mellom hjem og skole. Som fylkeskommunen nevner i sin uttalelse er det gjort særskilt unntak for funksjonshemmede og for elever som på grunn av skade etter sykdom ikke kan benytte ordinær transport. For øvrig gir reglementet bare adgang til utbetaling av skysstilskudd som alternativ til fri skyss når det foreligger en situasjon som beskrevet i kap. III pkt. 4 under overskriften «Skysstilskudd ved manglende rutetilbud». Bestemmelsens første strekpunkt som er aktuell i denne saken, lyder slik:

«Det kan innvilges skysstilskudd direkte utbetalt til elev for:

- hele skolevegen til og fra skolen når det ikke foreligger mulighet for bruk av rutegående transportmiddel.»

Det kan uten videre slås fast at denne bestemmelsen etter sin ordlyd ikke er i strid med velferdslovens § 3. Spørsmålet er imidlertid om klagenemndas generelle praktisering og fortolkning av regelen, og anvendelsen av den i det foreliggende tilfelle, kan forsvares ut fra dens ordlyd, eventuelt om praksis vil ha dekning i lovbestemmelsen.

Ved drøftelsen av dette tar jeg utgangspunkt i forholdet til velferdslovens § 3.

Om velferdslovens karakter uttalte Kultur- og vitenskapsdepartementet bl.a. følgende i Ot.prp. nr. 3 for 1985-86, på s. 3:

«I Velferdstiltakutvalgets lovforslag (NOU 1976:33) ble det lagt opp til en lov om rettigheter for studentene/elevene. Det heter blant annet i utvalgets forslag at alle skal ha «samme rett til velferdstilbud». Kultur- og vitenskapsdepartementet finner det uheldig med en rettighetsformulering som kan gi inntrykk av at den enkelte elev/student har krav på velferdstiltak fra det offentlige. I det foreliggende lovtkast går bestemmelsene i kap. I ikke på studentenes/elevenes rettigheter, men direkte på skoleeiers ansvar og plikter.»

I uttalelsen ligger et signal om at loven ikke primært er ment å ha karakter av en rettighetslov. Som departementet påpekte er dette også kommet til uttrykk i lovteksten, som - for § 3's vedkommende - retter seg mot og legger plikter på fylkeskommunen. Bakgrunnen for at bestemmelsen er gitt en slik utforming er bl.a. et ønske om å åpne adgang for fylkeskommunen til - ved den budsjettmessige prioritering - å se utgifter til elevskys i sammenheng med andre lovpålagte ytelser til drift og utbygging av videregående skoler.

Det som her er sagt innebærer ikke at fylkeskommunen er ubundet av lovens kriterium «elever --- som må nytte daglig skys til skolen», men det forhold at lovgiver bevisst har overlatt til den enkelte fylkeskommune å fastsette nærmere regler for gjennomføring av skysordningen vil være av betydning ved vurderingen av hvilke konkrete krav som kan utledes av lovbestemmelsen.

I sin uttalelse opplyser fylkeskommunen at regulativets pkt. 4 første strekpunkt er myntet på situasjoner hvor det ikke foreligger offentlig transport som korresponderer med elevens start- og sluttidspunkt, og at regelen konsekvent har vært praktisert i overensstemmelse med dette rent objektive kriterium.

Ut fra de hensyn som det er redegjort for ovenfor, finner jeg at denne praksis ligger innenfor lovens ramme, slik at vurderingen av

hvorvidt eller i hvilken utstrekning sosialt betingede behov hos den enkelte elev skal kunne danne grunnlag for skysstilskudd, vil tillegge fylkeskommunen innen den fullmakt loven gir. - Når det som her er etablert en skysordning som, slik jeg ser det, samlet sett må anses tilfredsstillende, vil fylkeskommunen stå relativt fritt ved vurderingen av hvor langt man vil gå når det gjelder å hensynta rent individuelle behov. Jeg peker i denne sammenheng også på de vanskelige og dermed arbeidskrevende bevis- og avgrensningsspørsmål som ville oppstå dersom man skulle gå inn på anførsler om at et rutetilbud av forskjellige private grunner ikke eller vanskelig kan benyttes.

Jeg kan etter dette ikke se at klagenemndas vedtak kan angripes med grunnlag i velferdslovens § 3.

Når det gjelder forholdet til den aktuelle bestemmelse i skysregulativet, vil jeg også kort peke på at man ut fra ordlyden både kan forsvare en snever og en vid fortolkning. Den linje klagenemnda har lagt seg på, kan således ikke sies å være i strid med ordlyden. Det fremgår for øvrig av den begrunnelse nemnda har gitt at A ikke har blitt utsatt for noen forskjellsbehandling i forhold til andre småbarnsmødre.

Avslutningsvis bemerker jeg at nemndas sontring mellom sosiale forhold som skyldes eleven selv og sosiale forhold som skyldes andre, kan synes noe uklar og lite velbegrunnet. Jeg finner likevel ikke grunn til å ta dette opp, all den stund sosiale forhold under enhver omstendighet kun aksepteres «i helt spesielle tilfeller», og man som nevnt har fulgt en konsekvent linje i saker som den foreliggende.»

## 7.

### Avlagt fagprøve - muntlig eksaminasjon i tilknytning til praktisk prøve

(Sak 1150/89)

*En lærling fremstilte seg til fagprøve i industrimekanikerfaget. Etter en helhetsvurdering ble den praktiske prøven dømt til «ikke bestått». I vurderingen ble det lagt avgjørende vekt på besvarelsen av teoretiske spørsmål som ble stilt i forbindelse med avleggelsen av den praktiske prøven. Ombudsmannen uttalte at en muntlig eksaminasjon må ha direkte og relevant sammenheng med den praktiske prøven som avlegges. - Uttalt videre at det er av vesentlig betydning for en klagebehandling at de spørsmål som blir stilt i forbindelse med gjennomføringen av den praktiske prøven blir nedtegnet eller at det på annen måte gjøres mulig i ettertid å rekonstruere hvilke*



spørsmål som er stilt. Ombudsmannen anbefalte at klager fikk fremstille seg til ny prøve. Rådet for fagopplæring i arbeidslivet besluttet deretter at A skulle gis anledning til å gå opp til ny prøve.

En lærling (A) ble oppmeldt til svenneprøve - fagprøve i industrimekanikerfaget. Han hadde fått tillatelse av yrkesopplæringsnemnda til å avlegge den praktiske prøven før han hadde fullført den teoretiske undervisning som nevnt i § 13 i fagopplæringsloven av 23. mai 1980 nr. 13. Etter avholdt praktisk prøve skrev prøvenemnda til A:

«Vi viser til ovennevnte sak, og vil gjøre deg oppmerksom på prøvenemndas rett og plikt til muntlig eksaminasjon av prøve kandidater med spørsmål som er knyttet til den praktiske prøve.

Dette for at nemnda skal få en bredest mulig helhetsvurdering om en kandidats generelle kvalifikasjoner og faglige nivå.

Til tross for den utførte praktiske prøven er godtatt av nemnda og bedriften, finner vi allikevel med de svakheter som ble avdekket ved våre spørsmål å måtte bedømme prøven som «Ikke bestått».

Vi vil i denne forbindelse gjøre deg oppmerksom på adgang til å klage på nemndas avgjørelse i.h.t. Fagopplæringslovens § 23. Denne kan stiles til R.F.A., og sendes Yrkesopplæringsnemnda.

Det gjøres også oppmerksom på at læretiden på grunn av denne bedømmelse forlenges med min. 6 mnd konf. LFA § 19. Det vil da også være anledning til å gå opp til fornyet praktisk prøve etter disse 6 mnd.»

Ett medlem av nemnda dissenterter.

I en melding fra yrkesopplæringsnemnda til bedriften der den ble underrettet om prøveresultatet, het det bl.a.:

«Om prøven bedømmes til Ikke bestått, må det anføres hvilke feil prøvearbeidet hadde og som prøvenemnda har lagt vekt på:

Bedømming av «Ikke bestått» begrunnes av prøvenemnda med følgende kommentar:

1. Den praktiske prøve, overhaling, utskifting av komponenter samt montering av 4 cyl. diesel marinemotor er avsluttet og godtatt av verkstedledelse og prøvenemnda.
2. Ved eksaminasjon av kandidaten fremgikk det imidlertid ganske snart at hans viten i de mest elementære spørsmål innen faget var svært begrenset.
3. Forklaring og forståelse som gikk på det funksjonsmessige ved den praktiske prøve, samt hans innsyn innen hydrauliske og pneumatiske funksjoner og styringssystemer var direkte svak.
4. Hans begrep om kontrollmåling og viten innen toleranser og hans kjennskap til materiallære var heller ikke tilfredsstillende. Det virket i det store og hele på prøvenemnda som om kandidaten var svært lite forberedt på prøven.

5. Etter denne helhetsvurdering finner prøvenemnda for denne kandidat å måtte bedømme prøven for «Ikke bestått».

A brakte saken inn for Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA). I klagen knyttet A's advokat kommentarer til de enkelte punkter referert foran. Klageren anførte vedrørende pkt. 5:

«Den helhetsvurdering prøvenemnda i dette punkt foretar er etter min mening klar sammenblanding av den praktiske og den teoretiske del av fagprøven.»

Prøvenemnda uttalte seg til yrkesopplæringsnemnda om klagen:

«Vi avviser klagen med de begrunnelser som vi har gitt uttrykk for i protokoll fra prøven oversendt Dem.

Til støtte for denne beslutning vil vi vise til Deres brev av 08.09.87, samt brev av 10.12.81, stilet til prøvenemndene.

Skal prøvenemnda avvike sin praksis i plikten til å forsikre seg om en kandidats kvalifikasjoner, ber vi om nye og klare impulser fra sentralt hold.

Prøvenemnda har fortsatt den oppfatning at eksaminasjonen av kandidaten var helt relevant til vanlig praksis, konf. forøvrig til pkt. 5.5 i forskriftene til mekanikerfagene samt skriv fra yrkesopplæringsnemnda av 1.12.81 og 08.09.87.

Vi vil også tilføye at prøvenemnda ikke har noe ansvar for at kandidaten fremstiller seg uten å være forberedt. Dette er det utelukkende kandidaten selv og bedriften som må sørge for.

Prøvenemnda mener fortsatt at vår helhetsvurdering av kandidaten var riktig, konf. igjen pkt. 5.5 i prøveforskriftene, og vi bare fastslår på nytt at det er på dette punkt kandidatens representanter og prøvenemnda har helt forskjellige oppfatninger i saken.»

(Fra de to brev fra yrkesopplæringsnemnda som det er referert til ovenfor, siteres:

Brevet av 8. september 1987:

«Sekretariatet for yrkesopplæringsnemnda har teke det standpunktet at prøvenemndene i dei ulike fagområder har det heile og fulle ansvar for at kandidaten tilfredsstiller dei krav ein bør stille til ein fagarbeidar innanfor faget i dag.

Det går fram av opplæringsplanen pkt. 5.5. Bedømming av prøvearbeider der det står:

1. «I tillegg til bedømming av det praktiske arbeidet har prøvenemnda rett til å eksaminere kandidaten om arbeidet hva gjelder fremgangsmåte, gjenstandens funksjon, kapasitet etc.»

Vidare står det:

2. «Prøvenemnda skal vurdere gjennomføring av arbeidet, anvendt tid, faglig innhold og det verktøy kandidaten har brukt.

Prøvenemnda skal ellers forsikre seg om at arbeidsstykket er funksjonsdyktig



og tilfredsstillende bedriftens kvalitetskrav og det faglige nivå som er vanlig i faget.

Ut fra en helhetsvurdering skal prøven bedømmes «bestått» eller «ikke bestått».

Etter vår vurdering kan prøvenemnda på bakgrunn av muntleg eksaminasjon som er knyttet til det praktiske prøvearbeidet, ha høve til å gi kandidaten karakteren «ikkje bestått».

For kandidatar der prøvenemnda også vurderer den teoretiske prøven kan denne prøven vere med i vurderinga når prøvenemnda skal fastsette karakterene for praktisk prøve.

For kandidatar som har bestått den teoretiske del av fagprøven ved at dei har gjennomgått vidaregåande skole, eller teoretisk kurs som settar krava til den teoretiske delen av fagprøven, kan prøvenemnda også stille munnleg spørsmål som er retta både mot yrkesteori og praktisk prøve.

Som nemnt ovanfor, kan prøvenemnda ved ein totalvurdering av kandidaten gi han «ikkje bestått» i praktisk prøve.

Elles er vi samde i at ein fagprøve må vere på eit internasjonalt nivå. Skat vi få flinke fagarbeidarar er det viktig at prøvenemndene stiller store krav til dei som skal avleggje fagprøven. Vi er også samde i at både sekretariatet for yrkesopplæringsnemnda og prøvenemnda bør skjerpe seg. Sekretariatet når det gjeld godkjenning av praksis og prøvenemnda når det gjeld kravet til fagprøven. Vonar at vi saman kan kome fram til fagprøveopplegg og bedømming slik at industrien forstår at vi tek dette arbeidet alvorleg.»

Brevet av 10. desember 1981:

«Eg syner til opplæringsplaner og fagprøveforskrifter for metallfaga i industrien (F-2114 STE) side 4 og instruks for gjennomføring av fagprøver i metallfaga i industrien, § 11.

På møtet som prøvenemnda har før prøvearbeidet tek til bør prøvenemnda sette opp ein del spørsmål ut ifrå teikninga til prøvearbeidet.

Prøvenemnda må stille desse spørsmåla muntleg til prøve kandidatane. Her er det mogleg å stille spørsmål som går på teiknelesing og yrkesteori.

Vi ønskjer å heve fagarbeiderstatusen og prøvenemnda må difor syte for at det blir stilt krav til den som framstiller seg til fagprøve.»

Yrkesopplæringsnemnda sendte klagen over til RFA, som la den frem for Klagenemnda for industrimekanikerfaget. Nemnda behandlet klagen, og resultatet ble meddelt A's advokat i brev fra RFA:

«Rådet for fagopplæring i arbeidslivet har lagt klagen fram for klagenemnda for mekanikerfaget. Klagenemnda gjorde slikt vedtak:

«Klagenemnda har gått gjennom sakspapirene og kan ikke finne grunnlag for å underkjenne prøvenemndas beslutning. Klagenemnda for industrimekanikere bedømmer den praktiske prøven som ikke bestått.»

Advokaten brakte saken inn for ombudsmannen, som deretter skrev til RFA:

«Klageren anfører i klagebrevet hit:

«Klagen var i det vesentlige begrunnet i at prøvenemnda i forbindelse med den praktiske delen av fagprøven avgjorde at «den utførte praktiske prøven er godtatt av nemnda og bedriften», men konkluderte med «ikke bestått» og da på bakgrunn av spørsmål av teoretisk art.

Det synes, etter min mening, ganske klart at prøvenemnda her har gått utover sitt mandat og at karakteren «bestått» måtte være den korrekte avgjørelse.»

Bakgrunnen for denne anførsel er, så vidt skjønnes, særlig følgende bemerkning i brev fra prøvenemnda til A:

«Til tross for den utførte praktiske prøven er godtatt av nemnda og bedriften, finner vi allikevel med de svakheter som ble avdekket ved våre spørsmål å måtte bedømme prøven som «Ikke bestått».

Det vises videre til prøvenemndas begrunnelse punkt 2:

«Ved eksaminasjon av kandidaten fremgikk det imidlertid ganske snart at hans viten i de mest elementære spørsmål innen faget var svært begrenset.»

Det bes om en nærmere redegjørelse for hva som generelt omfattes av den praktiske del av fagprøven. Er det ikke slik at spørsmål av teoretisk art innen fagområdet faller utenfor det som skal bedømmes ved den praktiske prøve? Kan det for øvrig opplyses nærmere om i hvilken grad slike spørsmål har vært trukket inn ved bedømmelsen av klageren?»

Klagenemnda avholdt på nytt møte der den behandlet klagen. Nemnda uttalte:

«Det må være full anledning for en prøvenemnd å stille teorispørsmål til en prøve kandidat i forbindelse med avlegging av den praktiske prøve selv om kandidaten ikke skal framstille seg til egen teoriprøve.

I prøveprotokollen heter:

«Ved eksaminasjon av kandidaten fremgikk det imidlertid ganske snart at hans viten i de mest elementære spørsmål innen faget var svært begrenset.»

Når denne eksaminasjon skjer i forbindelse med det praktiske arbeid må prøvenemnda kunne, etter klagenemndas oppfatning, vurdere prøven totalt for den praktiske del som ikke bestått.

Klagenemnda har ikke fått seg forelagt spørsmål eller svar fra prøven. Disse er ikke mulig å rekonstruere. Ut fra dokumentasjon i saken kjenner klagenemnda seg igjen som i en vanlig situasjon med vanskeligheter kandidater har med å overføre teori til praksis.»

Etter at ombudsmannen forela saken på nytt for RFA, konkluderte rådet med at det forelå to mulige løsninger på saken:

«a. Klageren gis medhold i klagen. Han får framstille seg til ny førstegangs prøve.

Enten yrkesopplæringsnemnda (klageforskriftenes § 7) eller RFA (klageforskriftenes § 9) må treffe den formelle avgjørelsen.

- b. Klageren gis ikke medhold i klagen. Kandidaten må meldes opp til ny - 2. gangs prøve.»

I min avsluttende uttalelse bemerket jeg bl.a.:

«Ved bedømmelsen av saken legges til grunn forskrifter om klage over prøvebedømmelse fastsatt av Kirke- og undervisningsdepartementet den 1. mai 1982, samt forskrifter om fagprøver (svenneprøver) i fag under lov om fagopplæring i arbeidslivet.

Det sentrale spørsmål i saken er om og eventuelt i hvilken utstrekning det er adgang for en prøvenemnd til å stille teoretiske spørsmål i forbindelse med avleggelsen av den praktiske prøven.

Det synes å være en viss uklarhet med hensyn til hva som menes med «teoretiske spørsmål». I den forskrift som trådte i kraft 1. oktober 1989 (og som ikke gjelder i den foreliggende sak), er det uttrykkelig sagt at «(o)gså den praktiske del kan omfatte muntlig eksaminasjon».

I brev til ombudsmannen sier RFA at bestemmelsen i de nye forskrifter ikke representerer noen «ny bestemmelse». Det heter videre:

«--- Det er en presisering som har kommet med bl.a. på bakgrunn av foreliggende sak. Særlig påkrevet finner prøvenemndene ofte muntlig eksaminasjon i forbindelse med den praktiske del når utførelsen av det praktiske arbeidet gir prøvenemnda tvil om hva totalbedømmelsen av prøven bør være.

Innvendingen om at selve prøvearbeidet ikke senere har vært innsisert av prøvenemnd eller klagenemnd synes i denne sammenheng etter dette lite relevant.»

Jeg ser det slik at den presisering som de nye bestemmelser inneholder om muntlig eksaminasjon, er en bekreftelse på det som ble fremholdt i de to foran siterte brev av henholdsvis 10. desember 1981 og 8. september 1987. Det kan ikke reises innvendinger mot at kandidatene i forbindelse med gjennomføringen av den praktiske prøven blir eksaminert muntlig om forhold som har direkte tilknytning til den praktiske prøven som utføres. Det må imidlertid kreves at spørsmålene som stilles, har direkte og relevant tilknytning til gjennomføringen av den praktiske prøve.

Da A avla den praktiske prøve, var det ingen forskrifter som klart og tydelig hjemlet adgang til muntlig eksaminasjon i forbindelse med praktisk prøve. Det var heller ikke noe forbud mot slik eksaminering. At det var praksis å stille spørsmål i tilknytning til den

praktiske prøven, viser imidlertid de to foran refererte brev. Det kan som sagt ikke reises innvendinger mot denne praksis.

Da en muntlig eksaminasjon må ha direkte og relevant sammenheng med den praktiske prøven som avlegges, blir det av vesentlig betydning at de spørsmål som har vært stilt i forbindelse med den praktiske prøve, blir nedtegnet eller at det i alle fall på annen måte lar seg gjøre i ettertid å rekonstruere hvilke spørsmål som har vært stilt. Dersom spørsmålene prøvenemnda har stilt, ikke kan rekonstrueres, vil en klagebehandling kunne bli meget problematisk. I den foreliggende sak synes det ikke mulig å gi en tilfredsstillende rekonstruksjon av prøvenemndas muntlige eksaminasjon.

Prøvenemndas gjennomføring av den muntlige eksaminasjon i tilknytning til den praktiske prøve etterlater, slik jeg ser det, en begrunnet tvil om den har holdt seg innenfor hva det kan anses tillatt å eksaminere om. Det er i alle fall ikke mulig i dag å si hva det ble eksaminert om under den praktiske prøven.

Det har dermed ikke vært mulig under klagebehandlingen å foreta en reell overprøving av prøvenemndas avgjørelse.

Jeg vil, i likhet med det Rådet for fagopplæring i arbeidslivet gjorde i sin henvendelse til klagenemnda, påpeke at de någjeldende klagereglens § 9 nest siste ledd kan gi kandidaten «anledning til å avlegge ny prøve», dersom det ikke har vært «grunnlag for å kunne overprøve prøvenemndas faglige skjønnsuttøvelser». Da prøvenemndas muntlige eksaminasjon ikke har latt seg rekonstruere, synes situasjonen nettopp å være den § 9 nest siste ledd er anvendelig på. Jeg vil derfor anbefale alternativ a i Rådets brev til ombudsmannen.

Jeg ber om å bli orientert om den videre behandling av saken.»

RFA har senere meddelt at saken har vært behandlet i Rådets arbeidsutvalg der følgende vedtak ble truffet:

«Klageren gis medhold.  
Fagprøve i industrimekanikerfaget bedømt --- til ikke bestått anses som ikke avholdt.  
Klageren gis anledning til å gå opp til ny prøve.»

#### 8.

#### Refusjon for utgifter til institusjonsopphold - ektefelles renteinntekt må holdes utenom

(Sak 1494/88)

Etter sosialomsorgsloven av 5. juni 1964 § 3 nr. 5 kan helse- og sosialstyret kreve refusjon i pensjonærens samlede inntekter for utgifter til institusjonsopphold som kommunen dekker. A klaget over at myndighetene hadde latt

halvparten av renteinntektene fra bankkonti i ektefellen C's navn inngå i beregningsgrunnlaget. - Fylkesmannens standpunkt var begrunnet med at ekteparet hadde felleseie, og at de omstridte renteinntektene måtte anses som «fellesinntekt». - Ombudsmannen viste til at hver av ektefellene bare råder over det vedkommende har brakt inn i felleseiet. Uten konkrete holdepunkter for noe annet burde fylkesmannen ha lagt til grunn at renteinntektene tilhørte C's rådighetsdel av felleseiet, og dermed ikke kunne tas i betraktning ved beregningen av refusjon fra A.

Fylkesmannen erkjente at det var gjort en feil. Til tross for dette ble forholdet først rettet etter at ombudsmannen uttrykkelig hadde bedt om det.

På A's vegne klaget advokat B til ombudsmannen over størrelsen på den refusjon kommunen hadde krevet av henne for opphold ved syke- og aldershjemmet. Advokaten protesterte mot at halvparten av renteinntektene fra bankkonti som sto i ektefellen C's navn inngikk i beregningsgrunnlaget. I klagevedtaket 17. oktober 1988 opprettholdt fylkesmannen kommunens standpunkt med denne begrunnelse:

«Det går fram av saksdokumentene at ektefellene har felleseie. I følge Ektefellelovens § 11, første ledd, heter det hva gjelder formuefelleskap: «Det som hver av ektefellene eier ved inngåelsen av ekteskapet eller senere erverver, blir felleseie, for såvidt det ikke ved lov eller på lovlig måte er gjort til særseie.»

Fylkesmannen er enig med sosialutvalget i at renteinntekt i dette tilfelle blir å regne som fellesinntekt.»

I klagen til ombudsmannen anførte advokat B bl.a.:

«Fylkesmannen synes i sin avgjørelse å ha lagt en uriktig lovforståelse til grunn. Etter lov om sosial omsorg § 3 nr. 5 kan helse- og sosialstyret kreve refusjon i pensjonærens samlede inntekter. I merknaden fra Sosialdepartementet til § 3 i forskrift av 25 nov. 1987 om vederlag for opphold i institusjon side 7 er det klart uttalt at det vil bli tatt utgangspunkt i vedkommendes egen inntekt slik at ektefelles inntekt ikke skal tas med i grunnlaget, jfr. vedlegg. Den kapital A's ektefelle har i banken skriver seg forøvrig fra oppsparte midler av egen inntekt og en Lotto-gevinst på ca. kr 110.000,-.

Det følger av den alminnelige formuesordning med inndeling i rådighetsdeler at hver råder over sitt og at ordningen med felleseie ikke medfører at den ene ektefelle har noe rettslig krav på den annens inntekter ut over den generelle underholdsplikten. --- Fylkesmannens henvisning til ektefellelovens § 11 er således ikke relevant. Rådighetsregelen i § 12, jfr. § 30 synes overhodet ikke vurdert.

Det er i fylkesmannens avgjørelse ikke utdypet nærmere hvorfor kapitalinntekter skal anses som fellesinntekt. Jeg kan forøvrig ikke se at begrepet «fellesinntekt» eksisterer hverken i skatterettslig eller familierettslig sammenheng, men synes å være en rettslig nykonstruksjon fra fylkesmannens side.»

Ombudsmannen spurte fylkesmannen om han hadde lagt til grunn at halvparten av inntestående beløp på ektefellen bankkonti måtte henføres til A's rådighetsdel av felleseiet, og fortsatte:

«I Sosialdepartementets kommentar til forskriftene av 25. november 1987 § 3 er bl.a. uttalt:

«Det vil bli tatt utgangspunkt i vedkommendes egen inntekt. Eventuell ektefelles inntekt skal ikke tas med i grunnlaget. Dersom pensjonæren sitter i uskiftet bo, skal bare halvparten av den samlede fellesinntekt, f.eks. avkastning av formue, leieinntekter, næringsinntekter, o.l. som tilflyter boet legges til grunn.»

I departementets kommentarer til den like lydende bestemmelsen i den nye forskriften av 21. desember 1988 er forholdet utdypet noe, jf. rundskriv I-42/88 kap. III s. 6 hvor det bl.a. uttales:

«I utgangspunktet er det pensjonærens egen inntekt som skal legges til grunn for vederlaget. Det følger av dette at pensjoner, aksjeutbytte, renter m.v. i beboerens navn skal med. Ektefelles inntekt skal ikke tas med i grunnlaget. I de tilfeller hvor ektefellene har fellesinntekt, f.eks. fra gårdsdrift, leieinntekter, renteinntekt fra felles bankbøker bør beboeren gi opplysning om dette. Halvdelen av fellesinntekten skal i slike tilfeller inngå i beregningsgrunnlaget for vederlaget. Dersom beboeren sitter i uskiftet bo, skal bare halvparten av fellesinntekten legges til grunn. I sistnevnte tilfelle skal beboer ha fullt fradrag for skatt.»

«Hvordan vurderer fylkesmannen sin avgjørelse i forhold til disse synspunkter? Stammer renteinntekten i dette tilfelle fra felles bankbok/bankinnskudd?»

Fylkesmannen svarte 5. september 1989:

«Ovennevnte klagesak er behandlet i henhold til Forskrift om vederlag for opphold i institusjon for heldøgns omsorg og pleie av 25.11.87.

Forskriften og Sosialdepartementets merknader gir ikke uttømmende retningslinjer for behandling av saker hvor ektefellene hadde hver sine bankkontoer. Departementet ga heller ikke på forespørsel entydig svar på dette.

Fylkesmannen har vurdert det slik at det i mange tilfeller vil være mer og mindre tilfeldig hvem av ektefellene sitt navn bankbøkene er skrevet på dersom ektefellene er gift og har felleseie. Dersom det tas utgangspunkt i hvem sitt navn kontoen står skrevet på, så vil det kunne slå økonomisk uheldig ut for noen mens andre vil komme heldig ut av det. Fyl-

kesmannen så det derfor ut fra en skjønnsmessig vurdering rimelig med en likedeling.

I den aktuelle sak så fremkommer det i brev fra advokat B til sivilombudsmannen at ca kr 100.000,- av ektefellens kapital skriver seg fra LOTTO-gevinst. Fylkesmannen gjør oppmerksom på at dette var en opplysning som ikke var kjent for fylkesmannen ved klagebehandling.

Den 5. mai 1988 kom nye forskrifter om vederlag for opphold i institusjon - jf Rundskriv I-20/88 - med tilbakevirkende kraft til 01.01.88. I merknader til § 3, tredje ledd, heter det:

«I utgangspunktet er det pensjonærens/pasientens egen inntekt som skal legges til grunn for vederlaget. Det følger av dette at pensjoner, aksjeutbytte, renter m.v. i pensjonærens/pasientens navn skal med. Ektefelles inntekt skal ikke tas med i grunnlaget. I de tilfelle hvor del av samlet inntekt er fellesinntekt, f.eks. fra gårdsdrift, leieinntekter, renteinntekt fra bankbøker i begge ektefellers navn m.v., skal halvdelen av dette beløpet inngå i grunnlaget for vederlaget. Dersom pasienten/pensjonæren sitter i uskiftet bo, skal bare halvparten av fellesinntekten legges til grunn.»

Fylkesmannen beklager at klagen ikke er behandlet etter disse forskriftene hvor dette aktuelle spørsmålet synes å være avklart.

Fylkesmannen vil for øvrig gjøre sivilombudsmannen oppmerksom på at merknader til nye forskrifter gjeldende fra 01.01.89 har fått en annen ordlyd. Jf Rundskriv I-42/89, der det i den aktuelle paragraf heter:

«I utgangspunktet er det pensjonærens egen inntekt som skal legges til grunn for vederlaget. Det følger av dette at pensjoner, aksjeutbytte, renter m.v. i beboerens navn skal med. Ektefelles inntekt skal ikke tas med i grunnlaget. I de tilfeller hvor ektefellene har fellesinntekt, f.eks. fra gårdsdrift, leieinntekter, renteinntekt fra felles bankbøker bør beboeren gi opplysning om dette. Halvdelen av fellesinntekten skal i slike tilfeller inngå i beregningsgrunnlaget for vederlaget. Dersom beboeren sitter i uskiftet bo, skal bare halvparten av fellesinntekten legges til grunn.»

Fylkesmannen vil for ordens skyld legge til at vi ikke har hatt andre klagesaker med tilsvarende problemstilling til behandling.»

Det som i brevet var omtalt som «forskrift» av 5. mai 1988, er et *rundskriv* fra departementet.

Advokat B fremholdt til dette:

«Jeg forstår fylkesmannens brev av 05.09.89 dithen at det erkjennes at den tidligere fatte-avgjørelse er uriktig. De siterte merknader til § 3,3 ledd bestyrker dette der det positivt er nevnt at halvdel av renteinntekt fra *bankbøker i begge ektefellers* navn skal medtas. Antitetisk må det der slutes at renter av bankbok i den annens navn alene *ikke* skal medtas. Man kan ikke p.g.a. bevisvansker hevde at alle bankinnskudd er å anse som felles innskudd. Det samme problem med å avgjøre hvis rådgighetsdel en eiendel tilhører gjør seg forøvrig gjeldende også ved andre aktiva. Avgjørelsen må imidlertid alltid tas ut fra en

konkret vurdering og ikke ut fra skjønnsmessige kriterier av hva som er rimelig slik fylkesmannen har gjort.»

I avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«Sosialomsorgsloven av 5. juni 1964 nr. 2 § 3 nr. 5 lyder:

«Når helse- og sosialstyret helt eller delvis dekker utgiftene til opphold i sosial institusjon o.l. som nevnt i nr. 1 bokstav c og d, kan helse- og sosialstyret til dekning av oppholds- utgiftene kreve refusjon i pensjonærens samlede inntekter. Av inntekter inntil folketrygdens grunnbeløp betaler pensjonæren inntil 75 prosent av inntekten. Av inntekter utover folketrygdens grunnbeløp betaler pensjonæren inntil 85 prosent. Refusjon kan tidligst kreves fra og med andre kalendermåned etter at innflytting fant sted.

Departementet gir nærmere forskrifter om beregningsgrunnlaget for refusjon etter første ledd.»

Det kan altså kreves refusjon i «pensjonærens samlede inntekter». - I Sosialdepartementets forskrift av 25. november 1987, som fikk anvendelse for denne saken, var det i § 3 fastsatt at renter ble regnet som inntekt i lovens forstand. I kommentaren til bestemmelsen heter det bl.a.:

«Det vil bli tatt utgangspunkt i vedkommendes egen inntekt. Eventuell ektefelles inntekt skal ikke tas med i grunnlaget. Dersom pensjonæren sitter i uskiftet bo, skal bare halvparten av den samlede fellesinntekt, f.eks. avkastning av formue, leieinntekter, næringsinntekter o.l. som tilflyter boet legges til grunn.»

I departementets rundskriv I-20/88, datert 5. mai 1988, ble dette nærmere kommentert. Jeg viser til sitatet foran fra mitt brev til departementet. I rundskrivet ble det fastslått at det i utgangspunktet er pensjonærens egen inntekt som skal legges til grunn ved beregning av vederlaget, og følgelig at renter i beboerens navn skal med. Det står uttrykkelig at ektefelles inntekt ikke skal med i grunnlaget. Men hvis ektefellene har «fellesinntekt» f.eks. fra «felles bankbøker», skal halvdelen av fellesinntekten inngå i beregningsgrunnlaget for refusjonen.

Rundskrivet skal ha blitt sendt til alle fylkesmennene, og må ha vært tilgjengelig da klagevedtaket 17. oktober 1988 ble truffet.

Det er ikke omtvistet at man i foreliggende sak står overfor bankkonti som står *bare* i C's navn. Det dreier seg altså ikke om konti som ektefellene har sammen. Det følger da direkte av rundskrivet av 5. mai 1988 at renteinntektene ikke skulle med i beregningsgrunnlaget. -

Men også uten den klargjøring som kom gjennom rundskrivet, burde etter min mening fylkesmannen ha kommet til samme konklusjon. Riktignok inngikk C's bankkonti i ekteparets felleseie, jf. ektefelleloven av 20. mai 1927 § 11. Det betyr imidlertid ikke at A kunne disponere de inntående beløpene eller renteinntektene de ga, jf. prinsippet i § 12 første ledd om at hver av ektefellene som hovedregel bare råder over det vedkommende har brakt inn i felleseiet. Uten konkrete holdpunkter for noe annet, burde altså fylkesmannen ha lagt til grunn at de omtvistede bankkonti, og dermed renteinntektene av disse, tilhørte C's rådighetsdel av felleseiet. Dermed kunne heller ikke noen del av renteinntektene tas med i beregningsgrunnlaget for kommunens refusjon overfor A.

På telefonforespørsel herfra 10. oktober 1989 til fylkesmannen ble det opplyst at man der ikke hadde forøret seg noe for å rette opp den feilen som er gjort. Det ble vist til at regelverket hadde vært så vidt tvilsomt på dette punkt.

Dette kan jeg ikke akseptere. Fylkesmannen synes å ha erkjent at det er gjort en feil, jf. beklagelsen i brev 5. september 1989 om at saken ikke var behandlet i tråd med rundskrivet av 5. mai 1988. Jeg kan heller ikke se at dette er tvilsomt. Feilen må følgelig rettes opp snarest, enten i form av tilbakebetaling til A eller ved at det foretas avkortning i fremtidig refusjonsbeløp. Etter mitt syn bør A selv få velge hvilken oppgjørsform hun foretrekker.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva fylkesmannen foretar seg.»

Fylkesmannen omgjorde kort etter sitt vedtak og påla kommunen å betale tilbake til A den del av refusjonsbeløpet som var beregnet på grunnlag av C's renteinntekt.

## 9.

### Nektelse av adgang til sosialkontorer

(Sak 246/90)

*Med utgangspunkt i en konkret henvendelse tok ombudsmannen på generelt grunnlag opp med Sosialdepartementet sosialkontorenes håndtering av klienter som opptrer truende og voldelig på kontorene. Med grunnlag i alminnelige nødrettsbetraktninger må sosialkontorene ha adgang til å beskytte seg mot rettsstridig atferd fra klientenes side, om nødvendig ved å beslutte adgangsnektelse. Det må imidlertid stilles strenge krav til kontorenes bruk av adgangsbegrensninger.*

På generelt grunnlag skrev ombudsmannen 6. mars 1990 til Sosialdepartementet:

«X sosialkontor har i den foreliggende sak nektet klager adgang til sosialkontoret. — —

Saken reiser spørsmål om hva sosialkontorene kan beslutte i denne retning. Jeg viser her særlig til at avgjørelsen retter seg mot en enkelt person og som avskjærer ham, for kortere eller lengre tid, fra muntlig kontakt med sosialkontoret. Dette går klart utenfor den tradisjonelle ramme for enkelthenvendelser i forvaltningslovens § 22 første ledd, jf. veiledningsforskriftene av 16. desember 1977 § 4.

Har Sosialdepartementet avgitt uttalelse i tilsvarende saker eller på annen måte berørt problemstillingen? Foreligger det eventuelt retningslinjer eller rundskriv som gir sosialkontorene visse holdpunkter i slike saker? I motsatt fall: Bør det overveies å gi slike retningslinjer?»

Departementet svarte 31. august 1990:

«— — Et sosialkontor har i et konkret tilfelle nektet en klient adgang til kontoret på grunn av voldelig oppførsel. Sivilombudsmannen reiser bl.a. spørsmål om hva sosialkontorene har adgang til å beslutte i denne retning.

I utgangspunktet skal sosialkontorene være åpne for publikumshenvendelser. Kontoret skal representere et sikkerhetsnett for dem som ikke har andre steder å henvende seg. Dette følger av en rekke bestemmelser.

Sosialdepartementet har i vedlagte Rundskriv nr. I - 40/89 omtalt «Åpningstider og tilgjengelighet ved sosialkontorene». Det vises her til Sosialomsorgslovens § 10, som pålegger alle kommuner å ha et sosialkontor. Det forutsettes at dette er åpent for publikum til vanlig kontortid 5 dager i uken. Det forutsettes videre at sosialkontorene skal være tilgjengelige for akutthenvendelser og krisehjelp, og at de skal gi råd og veiledning til personer som er i en vanskelig livssituasjon. Jfr. lovens § 2.

Etter forvaltningslovens § 22 skal en part som har saklig grunn til det, gis anledning til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken i den utstrækning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det.

I Sosialomsorgslovens § 13 er det da også uttrykkelig bestemt at en søknad om sosialhjelp kan framsettes muntlig. Dette innebærer at en person har adgang til å møte opp personlig og fremsette sin søknad muntlig til en tjenestemann ved kontoret.

De nevnte bestemmelser er generelle, og berører ikke tilfeller der den som oppsøker sosialkontoret opptrer rettsstridig. I det aktuelle tilfellet har klienten ved en rekke tilfeller opptrådt truende og sjikanøst overfor ansatte ved sosialkontoret. Ved en anledning har han overfalt en av kontorets ansatte, og han har kommet med grove trusler om vold mot ansatte. I tillegg har han begått hærverk mot kontorets eiendom.

Sosialkontoret må i slike tilfeller vurdere å anmelde de straffbare forholdene til politiet. I den aktuelle saken er mulig anmeldelse nevnt både i brev av 15.9.89 og brev av 13.2.90 uten at det framgår om politianmeldelsen har skjedd.

Uavhengig av om forholdene anmeldes, kan retten til å oppsøke sosialkontoret for råd

og veiledning og til muntlig å framsette søknad om sosialhjelp, ikke gå så langt at sosialkontoret ikke skal ha adgang til å beskytte seg mot rettsstridig atferd. Bestemmelsene kan heller ikke gi en person rett til gjentatte ganger å møte opp personlig og sjikanere de ansatte. Når en person gjentatte ganger oppfører seg på denne måten må det være anledning til å nekte ham adgang til sosialkontoret. En nektelse må selvfølgelig være saklig begrunnet, og sosialkontoret må sørge for at han har de nødvendige midler til livsopphold.

Sosialkontorets ledelse har dessuten plikt til å sørge for forsvarlige arbeidsforhold for sine ansatte. Etter arbeidsmiljølovens § 7 skal arbeidsmiljøet i en virksomhet være fullt forsvarlig ut fra både en enkeltvis og samlet vurdering av de faktorer i arbeidsmiljøet som kan ha innvirkning på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse. Etter arbeidsmiljølovens § 14 b plikter arbeidsgiveren å iverksette de nødvendige tiltak for at arbeidsmiljøet skal være i samsvar med lovens krav.

Dersom personer som søker hjelp på sosialkontoret har en slik atferd at han/hun er en trussel mot de ansattes fysiske og psykiske helse, vil lederen for sosialkontoret som representant for arbeidsgiver, ha plikt til å innføre nødvendige tiltak for å beskytte de ansatte. Et aktuelt tiltak vil i slike tilfeller kunne være å nekte vedkommende adgang til sosialkontoret.

På bakgrunn av ovenstående vil Sosialdepartementet uttrykke full forståelse for at sosialkontoret i dette tilfellet har besluttet å nekte klienten adgang. Klienten er såvidt vi forstår av sakens dokumenter ikke avskåret fra hjelp til livsopphold. Vi finner det imidlertid rimelig at klienten etter en periode igjen får adgang til å oppsøke sosialkontoret på vanlig måte.

Sosialdepartementet har ikke tidligere avgitt uttalelse i tilsvarende saker, og det foreligger ikke retningslinjer utover de som er nevnt ovenfor. Det aktuelle problemet har imidlertid vært fremme i den offentlige debatt, og Sosialdepartementet er kjent med at enkelte sosialkontor fra tid til annen opplever vold og trusler om vold fra klienter.

Vi vil derfor overveie å gi retningslinjer som gir sosialkontorene nærmere holdepunkter i slike saker. Vi ber om at Sivilombudsmannen holder oss underrettet i den aktuelle saken. Vi ber også om å bli informert om saker av tilsvarende karakter dersom Sivilombudsmannen blir kjent med dem.»

I avsluttende brev 14. november 1990 til departementet uttalte jeg:

«Utgangspunktet etter sosialomsorgsloven av 5. juni 1964 nr. 2 må være at klienten har en rett til å møte frem personlig på sosialkontoret, jf. bl.a. § 13 som fastslår at en søknad om sosialhjelp kan fremsettes både muntlig og skriftlig. Jeg er likevel enig i at sosialkontoret må ha adgang til å beskytte seg mot rettsstridig atferd fra klientenes side. Etter omstendighetene kan dette bety at adgang til kontoret kan nektes. Det rettslige grunnlaget for en slik adgangsnektelse må snarere søkes i al-

minnelige nødrettsbetraktninger enn i arbeidsmiljølovens regler.

Det er viktig at det stilles opp strenge krav til sosialkontorenes bruk av adgangsbegrensninger. I første omgang bør klienten normalt gis advarsler om at det vil kunne bli aktuelt å beslutte utestengning, og alternative beskyttelsesmåter for kontorets ansatte må fortløpende vurderes. Det må også kunne kreves en tolererende holdning fra sosialkontorets side. En generell utestengning over lengre tid vil vanskelig kunne godtas. Beslutninger om adgangsnektelse bør begrenses i tid, og det forutsettes at klienten senere på vanlig måte gis adgang til å oppsøke kontoret. Det er også viktig å ha forsikret seg om at klienten er kjent med muligheten for å fremme søknad på annen måte (skriftlig eller gjennom fullmektig) i den tid han er utestengt.

Jeg finner det videre vanskelig å kunne godta at klienter på generell basis nektes adgang til telefonisk kontakt med sosialkontorets ansatte. Nødrettsbetraktninger som nevnt ovenfor kan ikke på samme måte komme til anvendelse hva angår telefonisk kontakt som når det gjelder direkte personlig kontakt med en klient som opptrer truende og/eller voldelig overfor de ansatte på sosialkontoret.

Jeg har merket meg at Sosialdepartementet nå vurderer å utarbeide nærmere retningslinjer for sosialkontorenes håndtering av denne type saker, og ber om å bli holdt orientert om hva departementet nærmere foretar seg i sakens anledning.»

#### 10.

#### Barnevernsak - utsettelse av klagebehandling (Sak 62/90)

*Et barnevernsutvalg vedtok i november 1989 midlertidig å overta omsorgen for A's barn og å plassere det i fosterhjem. Det ble forutsatt at saken skulle tas opp til ny vurdering innen 1. februar 1990 etter at sakkyndige vurderinger var innhentet. Vedtaket ble påklaget til fylkesmannen, som ikke fant å kunne ta stilling til saken før det forelå rapport fra sakkyndige.*

*Ombudsmannen reiste tvil om fylkesmannens begrunnelse for ikke å realitetsbehandle klagen var rettslig holdbar. Saken ble forelagt for Sosialdepartementet, som var enig at en utsettelse måtte oppfattes som en uhjemlet avvisning av klagen. Fylkesmannen ble pålagt å ta standpunkt til klagen snarest mulig.*

Barnevernsutvalget i X kommune fattet i november 1989 følgende vedtak:

«Barnevernsutvalget vedtar midlertidig å opprettholde omsorgsovertagelsen for A's barn født 27.10.89 i medhold av barnevernlovens § 19 og plasseres inntil videre i barnehjem eller egnet fosterhjem, jfr. § 20. Saken tas opp til ny vurdering innen 01.02.90 etter at nærmere sakkyndige vurderinger er innhentet.»

Det midlertidige vedtaket ble påklaget til fylkesmannen. I klagen ble bl.a. anført:

«Når barnevernsutvalget har konkludert med at tiltak som er nevnt i barnevernlovens § 18 anses nytteløse er denne konklusjonen truffet på såvel mangelfullt som uriktig grunnlag. Dette synes barnevernsutvalget også å erkjenne selv idet utvalget har funnet det nødvendig å innhente sakkyndige uttalelser om A's evne til å ha omsorg for barnet. Dette er juridisk uholdbart og logisk sett helt meningsløst.

Slik saken er opplyst pr. i dag hjemler § 19 ikke fratagelse av omsorgen.»

Barnevernsutvalget opprettholdt vedtaket om midlertidig omsorgsovertakelse og fosterhjemsplassering. A rettet deretter henvendelse til fylkesmannen for å få klagesaken behandlet. Det ble særlig vist til at ett av grunnlagene for klagen var at omsorgsovertakelsen var fattet på mangelfullt grunnlag. - I brev 12. januar 1990 skrev fylkesmannen:

«Fylkesmannen har hatt en gjennomgang av saken, og finner at en ikke kan ta stilling til realiteten i saken før det foreligger en sakkyndigrapport.

Fylkesmannen er kjent med at kommunen har oppnevnt sakkyndige og at rapporten vil foreligge i månedsskiftet januar/februar 1990.»

A klaget umiddelbart til ombudsmannen og presiserte at det var det midlertidige vedtaket om omsorgsovertakelse som var påklaget til fylkesmannen, at omsorgsovertakelsen var fattet på mangelfullt grunnlag, og at vilkårene etter § 19 i barnevernloven av 17. juli 1953 ikke var oppfylt. A anførte videre:

«Etter det en kan se er fylkesmannens beslutning om ikke å behandle klagen over det midlertidige vedtaket før det tidspunkt vedtaket utløper i realiteten en nektelse av klageadgangen. Et vedtak fattet på mangelfullt grunnlag vil ofte føre til opphevelse. Fylkesmannen nekter imidlertid å ta standpunkt til realiteten i saken før det tidspunkt vedtaket etter sin egen ordlyd opphører/bortfaller.»

Klagen ble herfra forelagt for fylkesmannen med følgende kommentar:

«Etter min oppfatning må det anses tvilsomt om fylkesmannens begrunnelse for ikke å realitetsbehandle klagen nå er rettslig hold-

bar. Både vedtak om foreløpig anbringelse etter barnevernlovens § 11 og vedtak om (midlertidig) omsorgsovertakelse etter § 19, er gjenstand for klage til fylkesmannen, jf. lovens § 52. Det samme gjelder vedtak om plassering i fosterhjem etter § 22. Det fylkesmannen i utgangspunktet skal ta standpunkt til, er om barnevernsutvalget da vedtakene 16. november og 6. desember 1989 ble truffet, hadde tilstrekkelig grunnlag for avgjørelsene. De sakkyndiges rapport, som fylkesmannen ønsker å avvente, skal danne grunnlag for barnevernsutvalgets nye vurdering av saken. Og et eventuelt nytt vedtak om tvangsinngrep vil kunne påklages til fylkesmannen på vanlig måte.

Jeg ber etter dette fylkesmannen overveie å foreta klagebehandling nå, eventuelt nærme- re underbygge sitt standpunkt for ikke å gjøre det. ---»

Fylkesmannen svarte:

«Selv om barnevernsutvalget har brukt ordet midlertidig, finner fylkesmannen å tolke vedtaket i saken som et ordinært vedtak hvor en med hjemmel i § 19 i barnevernloven har vedtatt å overta omsorgen for A's barn. Vedtaket fattet av barnevernsutvalget i møte 6. desember underbygger dette standpunkt. I henhold til § 48 i barnevernloven kan barnevernsutvalget ta saken opp til ny vurdering senere uten at dette betyr at et vedtak om omsorgsovertakelse er å betrakte som midlertidig.

Med bakgrunn i ovenstående mener fylkesmannen at vedtaket ikke er et midlertidig vedtak, og at en derfor i brev 12. januar 1990 har avgjort å ikke ta stilling til realiteten i saken før det foreligger en sakkyndig rapport. I slike saker er det vanlig praksis at fylkesmannen oppnevner sakkyndige til å utrede saken, før en tar stilling til klagen. I henhold til § 55 i barnevernloven skal fylkesmannen prøve både de rettslige og skjønsmessige sider av vedtaket til nemnda. I denne saken har barnevernsutvalget overtatt omsorgen, da en mener at mor ikke har omsorgsevne til å ta vare på et barns behov. Spørsmålet om mors omsorgsevne er bl.a. knyttet til hennes psykiske lidelser, og fylkesmannen finner derfor av den grunn det helt nødvendig å bruke sakkyndig før en tar stilling til barnevernsutvalgets skjønsmessige vurderinger. Sakens dokumenter gir ikke et godt nok grunnlag for fylkesmannen å hevde om barnevernsutvalgets avgjørelse i saken er tatt på mangelfullt grunnlag.

I denne saken er fylkesmannen kjent med at barnevernsutvalget har oppnevnt sakkyndig som har fått som mandat å vurdere A's evne til å være omsorgsperson for sin sønn. Rapport fra sakkyndig vil foreligge rundt 1. februar 1990. Fylkesmannen har bedt om at rapporten sendes fylkesmannen så snart den foreligger, og fylkesmannen vil da starte behandlingen av innholdet i saken.

En av hovedintensjonene i barnevernloven er at alle instanser som forvalter en barnevernssak skal holde barnets beste for øye, og fylkesmannen har av den grunn avgjort at det må foreligge en rapport fra sakkyndige før en kan behandle alle sider ved saken på en slik måte at barnets beste blir ivarett.»



Ombudsmannen var fortsatt i tvil om holdbarheten av fylkesmannens begrunnelse for ikke å realitetsbehandle klagen og fant grunn til å forelegge spørsmålet for Sosialdepartementet. Samtidig ba ombudsmannen opplyst om saken ga grunn til noe initiativ fra departementets side. - Departementet svarte slik:

«Fylkesmannen har etter barnevernlovens § 52 plikt til å behandle enhver klage over vedtak fattet med hjemmel i barnevernloven. Dette må gjelde uavhengig av om det vedtak som er fattet er midlertidig i egentlig forstand (§ 11-vedtak) eller vedtak som er midlertidige/tidsbegrenset i den forstand at saken skal tas opp til ny vurdering av underinstansen (helse- og sosialstyret) innen en nærmere angitt tid. Departementet vil i denne forbindelse for ordens skyld presisere at også når det gjelder slike tidsbegrensete vedtak om omsorgsovertagelse må vilkårene i barnevernlovens § 16 være til stede. Såfremt disse vilkårene er til stede er det således ingen ting i veien for at vedtaket er tidsbegrenset for eksempel i påvente av en nærmere sakkyndig utredning om saken.

Det følger av barnevernlovens § 55 at fylkesmannen kan prøve både de rettslige og de skjønnsmessige sider av det påklagede vedtak. Det følger videre av forvaltningslovens § 33 at fylkesmannen i forbindelse med klagebehandlingen kan foreta de undersøkelser som anses nødvendig, f.eks. innhente sakkyndige uttalelser før endelig vedtak treffes. Bruk av sakkyndige kan imidlertid ikke i noe tilfelle frita fylkesmannen for hans plikt til å foreta en selvstendig vurdering av hvorvidt vilkårene i barnevernlovens § 16 er til stede.

Fylkesmannen skal, slik vi ser det, ta standpunkt til om vilkårene for omsorgsovertakelse er til stede på det tidspunktet han fatter sitt vedtak og om et slikt vedtak tjener barnets interesse. Hans oppgave er ikke begrenset til å ta standpunkt til om nemnda hadde tilstrekkelig grunnlag for sitt vedtak.

Hvor grundig saken skal utredes må imidlertid ses i forhold til hvor mye det haster med å få avgjort klagen.

Dersom fylkesmannen i et tilfelle av tidsbegrenset vedtak utsetter klagebehandlingen i påvente av tilleggsopplysninger som ut fra tidsaspektet vil innebære at klageretten ikke blir reell, må dette oppfattes som en avvisning av klagen som barnevernloven ikke gir adgang til.

Departementet har ved brev til fylkesmannen av i dag pålagt fylkesmannen å fatte vedtak i saken snarest mulig.»

Saken ga etter dette ikke grunn til noe mer fra ombudsmannens side.

#### 11.

#### **Omsorgsovertakelse - klagerett for besteforeldre som ønsker å bli fosterforeldre**

(Sak 1E/89 og 815/88)

Med utgangspunkt i en konkret sak tok ombudsmannen opp med Sosialdepartementet spørsmålet om hvorvidt besteforeldre, som ønsker å bli fosterforeldre for et barn som hel-

se- og sosialstyret har overtatt omsorgen for, har rett til å klage over beslutningen om hvor barnet skal anbringes. - Ombudsmannen konkluderte med at avgjørelsen om hvor barnet skal plasseres er en integrerende del av vedtaket om omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven av 17. juli 1953 nr. 14 § 19. Spørsmålet om klagerett må følgelig vurderes i forhold til vedtaket i sin helhet. Lovens formulering i § 54 første ledd - «den som berøres» av vedtaket - må avgrenses på samme måte som uttrykket «part eller annen med rettslig klageinteresse» i § 28 i forvaltningsloven av 10. februar 1967. Den omstendighet at besteforeldre ønsker å bli fosterforeldre, er isolert sett ikke tilstrekkelig til å gi dem selvstendig klagerett.

Nestlederen i barnevernsnemnda (nå helse- og sosialstyret) på stedet vedtok 5. august 1987, med hjemmel i barnevernloven av 17. juli 1953 § 11, at A midlertidig skulle plasseres i barnehjem. Hennes besteforeldre B og C søkte om å få overta omsorgen for barnet. Barnevernsnemnda vedtok 28. oktober 1987 at A fortsatt skulle være på barnehjemmet «inntil egnet fosterhjem utenfor familien er funnet». Fra begrunnelsen for vedtaket gjengis:

«Nemnda legger vekt på at barnet skal plasseres utenfor familiekretsen. Dette fordi barnet kan bli skadelidende dersom det blir årsak til konflikter mellom familiemedlemmer. Hvis barnet plasseres i familiekretsen vil det kunne vanskeliggjøre besøksordning, og føre til lojalitetskonflikter for A senere.»

På besteforeldrenes vegne klaget advokat D i november 1987 til fylkesmannen over den delen av vedtaket som gjaldt fosterhjemsplassering utenfor familien. Sosialkontoret uttalte bl.a.:

«Når det gjelder generell fosterhjemsgodkjenning eller godkjenning som fosterhjem i forhold til et spesielt barn, blir dette hverken av Fylkesmannen eller Departementet betraktet som et enkeltvedtak. Etter Forvaltningslovens § 2 gjelder derfor ikke klageadgang. Ifølge Lov om barnevern § 22 er det opp til nemnda å vurdere hvor barn de har overtatt omsorgen for skal plasseres.»

Advokat D påklaget avvisningsvedtaket, og anførte:

«Dette fordi det her åpenbart foreligger et enkeltvedtak. Det foreligger en konkret søknad om å bli godkjent som fosterforeldre til et bestemt barn. Når en søknad om en godkjenning blir avslått, må dette åpenbart være et enkeltvedtak.»

Kommunen forela umiddelbart spørsmålet om klageadgang for fylkesmannen. I februar



1988 ba advokaten fylkesmannen påskynde saksbehandlingen.

Med tanke på etablering av besøksordning var besteforeldrene i desember 1987 blitt underrettet om at det var funnet egnet fosterfamilie til barnebarnet, og at man tok sikte på endelig overføring dit i slutten av januar 1988.

Ved brev 4. juli 1988 klaget advokat D til ombudsmannen over at fylkesmannen ennå ikke hadde tatt standpunkt til saken, og anførte:

«Man vil i denne omgang presisere at det er saksbehandlingen man tar opp og ikke realitetene bak de vedtak som er fattet. I saker av denne art, er det svært viktig at saksbehandlingen skjer så raskt som mulig. Som påpekt overfor Fylkesmannen, er det et vanlig argument i slike saker (som i spørsmål om hvor barn skal bo forøvrig) at barnet har slått seg til ro i sitt nåværende hjem. Det er nå gått over et halvt år uten at Fylkesmannen har tatt standpunkt til om klagen overhodet skal behandles. Dette må sies å være en klar tilsidesettelse av forvaltningslovens § 11a. ---

Spørsmålet om omsorgsovertagelse av barn og fosterhjems plassering er meget vanskelige spørsmål. Ikke minst fordi de er sterkt følelseladet. Man kan imidlertid ikke se at det kan fremme noens interesser at man på denne måten forsøker å unndra seg prøving av en saks faktum slik man her gjør ved å ikke behandle denne. Man ber også her Sivilombudsmannen se på spørsmålet om å nekte å behandle en klage fordi et avslag på en søknad ikke er å anse som enkeltvedtak. En slik holdning er kun egnet til å undergrave tilliten til forvaltningen og til den enkelte Barnevernsmnd.»

På mitt spørsmål om hva som var grunnen til at han ikke hadde tatt standpunkt til saken, uttalte fylkesmannen:

«--- Ovennevnte sak dreier seg om en prinsipiell uttalelse i forbindelse med hvorvidt søknad om å bli godkjent som fosterforeldre er å regne som enkeltvedtak. Saken er slik sett ikke å anse som en ordinær klagesak etter lov om barnevern. Fylkesmannen beklager at vi på grunn av stor saksmengde både når det gjelder saker i hht. lov om barnevern og lov om sosial omsorg ikke har kunnet prioritere denne saken. Vi regner med at uttalelsen kan foreligge innen utgangen av august 1988.»

I brev 26. august 1988 til sosialkontoret uttalte fylkesmannen:

«Fylkesmannen vil i den sammenheng påpeke at dersom en person skal ha klagerett på et vedtak forutsettes det at vedtaket er å betrakte som et enkeltvedtak, jfr. § 2 i forvaltningsloven. Enkeltvedtak defineres som vedtak som er bestemmende for rettigheter eller plikter for private personer. Fylkesmannen anser at det ikke foreligger noen rettighet til å bli godkjent som fosterforeldre. I slike saker vil rettigheten begrense seg til å bli vurdert av barnevernsmnd etter lov om barnevern § 31. For foreliggende sak innebærer dette at

barnevernsmndas vedtak datert 28. oktober 1987 er endelig og kan ikke påklages.»

Han hevdet at det er typisk i saker av denne art at det går svært lang tid før spørsmålet om godkjenning som fosterforeldre avgjøres. I foreliggende sak var således A for lengst overført i fosterhjem, mens myndighetene «kun hadde vært opptatt av spørsmålet om klageadgang». - Når det gjaldt spørsmålet om klageadgang, fremholdt han:

«Man skulle anta at dette strider med de fleste menneskers rettsoppfatning og rettferdighetsfølelse og at besteforeldre og andre nære slektninger som ønsker å overta ansvaret for barn i en vanskelig situasjon, bør få sine søknader seriøst behandlet og også behandlet som parter med rett til å få eventuelle avslag begrunnet og også en eventuell klageadgang.

Man mener det vil tjene alle parter i en slik sak at det er åpenhet om hva som skjer og hvorfor det skjer, istedet for at mennesker som prøver å tre støttende til skal føle seg overkjørt av noe som da nødvendigvis må oppfattes som taust, overveldende maktapparat. Dette er kun egnet til å skape aggresjon og mistillit.»

Jeg fant grunn til å forelegge saken for Sosialdepartementet, og skrev 11. januar 1989 bla.:

«Klagebehandlingen her gjaldt i første omgang tempoet i saksbehandlingen, især hos fylkesmannen. Det er imidlertid nå også av interesse å få avklart de retts spørsmål som saken reiser.

Fylkesmannen har vist til at «det ikke foreligger noen rettighet til å bli godkjent som fosterforeldre», men at søkernes rett bare begrenser seg til å bli vurdert av helse- og sosialstyret etter barnevernloven av 17. juli 1953 § 31. Dermed skulle det ikke dreie seg om noe enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og følgelig skulle det dermed heller ikke være noen klagerett for besteforeldrene over barnevernsmndas vedtak 28. oktober 1987.

Jeg har vanskelig for å se at denne argumentasjonen er helt treffende, i alle fall i relasjon til denne konkrete saken. Forholdet var jo her at barnevernsmndas aldri kom så langt som til å ta formelt standpunkt til spørsmålet om godkjenning av B og C som fosterforeldre. Barnevernsmndas vedtak om at A skulle plasseres i fosterhjem utenfor familien er en del av selve vedtaket om omsorgsovertakelse. Presiseringen av at plasseringen skulle skje utenfor familien, var vel imidlertid foranlediget av besteforeldrenes søknad.

Vedtaket 28. oktober 1987, som for øvrig utvilsomt er et enkeltvedtak for så vidt angår selve omsorgsovertakelsen, kan påklages i henhold til barnevernlovens § 52 første ledd første punktum. Det sentrale spørsmål i denne sammenheng er hvem som har klagerett etter lovens § 54 første ledd; med andre ord hvem som kan sies å «berøres av vedtaket» i relasjon til denne bestemmelse. I de spesielle merknader til bestemmelsen i forarbeidene heter det at dette i de fleste tilfelle vil være

barnets foreldre, men at det også kan være fosterforeldre, styret for en barnevernsinstitusjon, en parktante m.v. I forbindelse med lovendringen av 19. juni 1969 heter det i utvalgsinnstillingen s. 27:

«--- I uttrykket: «Den som vedtaket berører» ligger at alt etter omstendighetene vil foreldre, fosterforeldre, myndige søsken eller endog besteforeldre, ha søksmålsrett.»

Departementet tilføyde i Ot.prp. nr. 40 (1967-68) s. 26:

«Første ledd i § 54 svarer til § 54 første og annet ledd i utvalgets forslag. På samme måte som utvalget foreslår departementet det at den som vedtaket berører, skal kunne bringe vedtaket inn for retten, dvs. at kretsen av søksmålsberettigete utvides i forhold til tvml. § 476 annet ledd. De personer det her dreier seg om må kunne reise søksmål på egne vegne og ikke nødvendigvis som partsrepresentant for barnet.»

Verken kommunen eller fylkesmannen har kommet inn på spørsmålet om B og C «berøres» av barnevernsnemndas vedtak 28. oktober 1987 på en slik måte at de har klagerett etter § 54. - Hva er departementets kommentar til dette?

Selv om besteforeldrene kan tenkes å berøres av vedtaket om selve omsorgsovertakelsen på en slik måte at de vil ha klagerett, er det ikke dermed gitt at de (separat) kan angripe avgjørelsen om hvor barnet skal plasseres. Det kan i denne sammenheng neppe spille noen rolle om denne avgjørelsen mer eller mindre tilfeldig kobles sammen med omsorgsovertakelsen.

Administrasjonen har forutsatt at slike avgjørelser ikke kan påklages fordi det her ikke er tale om enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Dette standpunkt kan være diskutabelt. En annen sak er imidlertid om den mer subtile grensdragning her egentlig er avgjørende for klageretten i disse tilfelle. I lovens § 52 er klagegjensstanden definert som «vedtak etter denne lov», og spørsmålet blir da om ikke avgjørelsen av hvor barnet skal bortsettes er et slikt vedtak. Det jeg i denne forbindelse ønsker departementets syn på, er med andre ord om vedtaksbegrepet i § 52 nødvendigvis må kobles til begrepet enkeltvedtak i forvaltningsloven. Hvis departementet kommer til at det ikke er noen slik nødvendig sammenheng, ville det ikke da være nærliggende å si at besteforeldre, som er interessert i å fungere som fosterforeldre for sine barnebarn, er berørt av «plasseringsvedtaket» sett i relasjon til § 54?»

Fra departementets svarbrev 8. august 1989 gjengis:

«Saken gjelder besteforeldre som har søkt om å få være fosterforeldre til et barnebarn tatt under barnevernets omsorg. Til de spørsmål som er reist i saken skal departementet bemerke:

#### 1. Godkjenning av fosterhjem - spørsmål om enkeltvedtak.

Departementet har lagt til grunn at verken en generell godkjenning av et hjem som fos-

terhjem eller en godkjenning i tilknytning til et enkelt barn er å anse som et enkeltvedtak. Slik den aktuelle saken fortøner seg, er det imidlertid ikke nødvendig å ta konkret standpunkt til dette spørsmålet.

#### 2. Plasseringsvedtaket - separat enkeltvedtak eller del av omsorgsovertakelsesvedtaket.

##### a. Vedtaksbegrepet

Ombudsmannen reiser spørsmål om vedtaksbegrepet i barnevernsloven § 52 er koblet til begrepet enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Før forvaltningslovens ikrafttreden var klageretten etter barnevernsloven innskrenket til visse spesielt oppregnede vedtak. Under henvisning til at denne oppregningen var snevrere enn det som ville følge av forvaltningslovens enkeltvedtaksbegrep, ble denne begrensningen opphevet og erstattet med begrepet «vedtak» (jfr. Ot.prp. nr. 27 (1968-69) s. 87). Det er nærliggende å forstå dette slik at enkeltvedtaksbegrepet nå er det som avgrenser hvilke avgjørelser som kan påklages. Departementet har lagt en slik oppfatning til grunn for sin praksis.

##### b. Ett eller flere vedtak.

I barnevernsloven § 19 første ledd heter det bl.a.: «---, kan nemnda vedta å overta omsorgen for barnet og anbringe det til oppfostering utenfor heimen. I vedtaket skal bestemmes på hvilken måte barnet skal anbringes ---.»

Slik departementet ser det, innebærer et § 19-vedtak flere elementer. For det første begrenses foreldrenes kompetanse til å bestemme over barnet i kraft av reglene om foreldreansvar. For det annet etableres det en kompetanse for nemnda til å bestemme over barnet. (Når disse elementene bør holdes atskilt, skyldes det at det ikke kan tas for gitt at den kompetanse nemnda selv får, er sammenfallende med den som foreldrene er fratatt. Det er imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette her.) I medhold av dette kan nemnda treffe beslutninger f.eks. om barnets daglige liv, samvær med biologiske foreldre. For det tredje skal det treffes beslutning om plasseringssted utenfor hjemmet. Dersom dette siste ikke er gjort, må det antas at det ikke er kommet i stand en gyldig omsorgsovertakelse. Dette er f.eks. tilfelle dersom omsorgen er overtatt, men barnet er forblitt i hjemmet utover den tid som er nødvendig for å gjennomføre vedtaket.

Departementet har også lagt til grunn at § 19 er til hinder for å plassere f.eks. mor og barn sammen.

Etter departementets syn er det rimelig å se det slik at det bare treffes ett vedtak etter § 19. Slik § 19 er formulert er avgjørelsen av hvor barnet skal være ikke mer eller mindre tilfeldig koblet sammen med det å frata foreldrene omsorgen, men er en integrert del av dette vedtaket. Det innebærer at spørsmålet om hvem som har klagerett må vurderes i forhold til omsorgsovertakesspørsmålet og ikke bare i forhold til plasseringsspørsmålet.

Forutsetningsvis synes denne lovforståelsen å ha vært lagt til grunn i Rt. 1968.1222.

### 3. Hvem har klagerett?

Kretsen av klageberettigete avgrenses av begrepet «berøres» i barnevernsloven § 54. Etter departementets mening må dette avgrenses på samme måte som etter forvaltningslovens § 28.

Uttrykket stammer fra den opprinnelige barnevernsloven av 1953. De endringer som ble vedtatt ved lov av 19. juni 1969 innebar bare at begrepet også ble avgrensende for hvem som kunne anlegge sak etter tvistemålsloven kap. 33. Kretsen av søksmålsberettigete ble etter dette noe videre enn om man hadde fulgt hovedregelen i tvistemålsloven § 476. Det er imidlertid ingenting i motivene som tyder på at man også mente å utvide kretsen utover det som følger av tvistemålsloven § 54, jfr. også nedenfor.

Ved forvaltningslovens ikraftsettelseslov søkte man å tilpasse barnevernsloven til forvaltningslovens regler. Man valgte dengang ulike teknikker for dette, dels å henvise til forvaltningsloven, dels å ta inn forvaltningslovens regler. I noen tilfelle er det også særregler for saksbehandlingen.

Forholdet mellom barnevernsloven § 54 første ledd og forvaltningsloven er ikke kommentert. Bestemmelsen var blitt endret like i forveien i forbindelse med vedtakelsen av tvistemålsloven kap. 33. Heller ikke da ble forholdet til forvaltningsloven drøftet. Ut fra departementets generelle forutsetning er det nærliggende å tolke dette slik at man forestilte seg at det på dette punkt ikke var noen uoverensstemmelse mellom forvaltningsloven og barnevernsloven. Departementet mener etter dette at uttrykket «berøres» i barnevernsloven § 54 bør avgrenses på samme måte som «part eller annen med rettslig klageinteresse» i forvaltningsloven § 28.

Ut fra det departementet har antatt ovenfor under 2, må spørsmålet om klageinteresse vurderes i forhold til omsorgsovertakelsesvedtaket som en enhet.

Etter departementets mening må utgangspunktet være at bare biologiske foreldre (eventuelt andre som blir fratatt omsorgen) har klagerett over et omsorgsovertakelsesvedtak. Det er bare de som får sine *rettslige* interesser berørt på en slik måte at de kan sies å være parter eller på annen måte ha *rettslig* klageinteresse.

Etter departementets mening kan en ren faktisk interesse i å få barnet plassert hos seg ikke være tilstrekkelig grunnlag for å kunne påklage et vedtak. Dette gjelder selv om det er barnets besteforeldre det dreier seg om.

Partsstillingen i barnevernssaker reiser særlige spørsmål. I alminnelighet er tvistens gjenstand i en forvaltningssak en død ting, eller et abstrakt rettsforhold som ikke i seg selv berøres av om det er en eller flere parter. I en barnevernsak er tvistens gjenstand et menneske, et barn, som en eller flere mener å ha et berettiget krav på.

Om en eller flere slippes til som klageberettiget berører altså ikke bare eventuelt andre parter, og forvaltningen, men også barnet.

Et av de store problemene i barnevernsakerne er den lange tiden som går før saken er endelig avklart. Delvis skaper dette problemer for barnet som må vokse opp under slike usikre forhold. Delvis tillegges selve tiden som går under saksbehandlingen betydning ved den endelige avgjørelsen av saken. Det

kan i verste fall innebære at en løsning som opprinnelig ikke fortonte seg som den gunstigste, likevel må velges fordi den under sakens gang er blitt etablert og vedvart over lengre tid.

Ut fra lovens formål, og bestemmelsen i § 17 om å velge løsninger ut fra hva som er til barnets beste, er dette en uheldig situasjon. En av de omstendigheter som bestemmer saksbehandlingstidens lengde er hvem og hvor mange som slipper til som parter og som klageberettigete.

Fordi det verken er klagefrister eller begrensninger i antall ganger en sak etter barnevernsloven kan tas opp på nytt, kan en vid forståelse av begrepene om part og rettslig klageinteresse få betydelige konsekvenser for stabiliteten i barnets livssituasjon. Dette gjør at spørsmålet om partsstilling og klageinteresse må ses i lys av det materielle spørsmålet som skal avgjøres, på en annen måte enn det som vanligvis gjelder i forvaltningsretten, fordi det materielle spørsmålet påvirkes av partsstillings-/klageinteressespørsmålet. Reelle hensyn taler derfor etter departementets mening mot en slik vid forståelse av begrepene om part og rettslig klageinteresse, selv om vi naturligvis har stor forståelse for besteforeldres, fosterforeldres og andres følelsesmessige behov for å opptre i saken.

Det skal derfor etter Sosialdepartementets mening mer til enn at besteforeldrene er interessert i å få barnet plassert hos seg for at de omstendigheter det er henvist til i det sitat fra Blomkomiteen som er gjengitt i Sivilombudsmannens brev av 11. januar 1989, side 3, skal foreligge.

Spørsmålet må naturligvis avgjøres konkret, men i alminnelighet bør man kreve at besteforeldrene i tiden før omsorgsovertakelsen rent faktisk har stått for oppfostringen av barnet for at man skal kunne anerkjenne deres rettslige interesse.

Det er vanskelig for departementet å ta stilling til den konkrete saken. Det fremgår imidlertid av det vi har sagt ovenfor at vi er noe skeptiske til å tilkjenne besteforeldrene klagerett. Vi vil i den forbindelse peke på at i den grad det er interessefellesskap mellom besteforeldrene og foreldrene (eller en av dem), noe det ser ut til å være, kan foreldrene kreve saken overprøvd med påstand om at barnet skal plasseres hos besteforeldrene. I en slik situasjon vil besteforeldrene i praksis ha mulighet for å få sine interesser fremmet, uten at det forutsetter at de har selvstendig klagerett.

Hvis det derimot er uenighet mellom besteforeldre og foreldre er vi nettopp i den type situasjoner det etter departementets mening er viktig å begrense, både fordi saken som nevnt vil kunne trekke i betydelig langdrag og fordi det å la uenigheten manifestere seg i et formelt motpartsforhold heller ikke er i barnets interesse.»

I avsluttende brev til advokat C uttalte jeg:

«Begrunnelsen for at sosialkontoret og fylkesmannen kom til at klagen fra B og C skulle avvises, var at vedtak om godkjenning/ikke godkjenning av fosterforeldre ikke er enkeltvedtak, og at besteforeldrene derfor ikke hadde klagerett over vedtaket om hvor A skulle

anbringes. - Som det fremgår av mitt brev 11. januar 1989 til departementet, er denne argumentasjonen etter mitt skjønn lite treffende her. Barnevernsnemnda tok som kjent ikke formelt standpunkt til spørsmålet om godkjenning av B og C som fosterforeldre for barnebarnet. Årsaken til dette var at det i vedtaket om omsorgsovertagelse ble bestemt at A skulle anbringes i fosterhjem utenfor familien. - Det sentrale rettslige poeng i denne saken må være om besteforeldrene hadde rett til å klage over omsorgsovertagelsesvedtaket, eventuelt iallfall den delen av vedtaket som fastsatte at barnebarnet skulle anbringes i fosterhjem utenfor familien.

For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at jeg ikke uten videre vil slutte meg til den oppfatning - som også departementet synes å dele - at godkjenning eller ikke av fosterforeldre aldri skal kunne anses som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 2 første ledd bokstav b). Det er imidlertid ikke nødvendig å ta standpunkt til spørsmålet i foreliggende sak, og jeg lar det derfor stå åpent, jf. vedlagte gjenpart av mitt brev i dag til departementet.

Under henvisning til barnevernslovens § 19 legger departementet til grunn at avgjørelsen om på hvilken måte et barn skal anbringes, er en del av omsorgsovertagelsesvedtaket. Dette er jeg enig i. Som nevnt blir dermed det avgjørende spørsmål om B og C - som A's besteforeldre - hadde rett til å påklage dette vedtaket, jf. barnevernslovens § 54 første ledd. Etter denne bestemmelsen har den som «berøres» av vedtaket klagerett (samt ethvert medlem av helse- og sosialstyret). For så vidt angår den nærmere forståelsen av dette begrepet i sin alminnelighet, nøyer jeg meg med å vise til departementets redegjørelse 8. august 1989, som jeg i det vesentlige og i konklusjonen kan slutte meg til.

Når det konkret gjelder spørsmålet om hvorvidt besteforeldrene her hadde klagerett, er jeg kommet til at dette må besvares benektende. - Det er selvsagt ikke vanskelig å forstå deres sterke følelser og ønske om å tre støttende til da barnevernet overtok omsorgen for A, uten at det fremgår om besteforeldrene tidligere rent faktisk har stått for oppfostringen. På den annen side er det - som De også har fremholdt med styrke - viktig av hensyn til barnet at behandlingen av saker av denne art ikke trekker ut, og det taler for å begrense kretsen av de klageberettigede. Til dette kommer at besteforeldrene kunne få prøvet sitt standpunkt ved at (en av) foreldrene klaget, forutsatt at disse delte deres oppfatning. Jeg

viser her til departementets betraktninger om betydningen av interessefelleskap eller -motsetninger mellom foreldrene og besteforeldrene i slike situasjoner.

De har også klaget over at det gikk så vidt lang tid før fylkesmannen tok standpunkt til spørsmålet om besteforeldrenes klagerett. - Fylkesmannen har vist til at kommunen ba ham avgi en prinsipiell uttalelse om klageretten i saker som gjelder godkjenning av fosterforeldre. På grunn av stor saksmengde på barneverns- og sosialsektoren hadde han ikke kunnet prioritere en slik forespørsel.

Det er i seg selv uheldig at det ikke var mulig å besvare henvendelsen før etter mer enn 8 måneder. For B og C fremsto avklaring av dette spørsmålet som avgjørende for å komme videre i saken om å bli godkjent som fosterforeldre for barnebarnet. Jeg er imidlertid kjent med at arbeidssituasjonen ved fylkesmannsembetene på denne sektoren til dels er meget vanskelig, og jeg har derfor ikke grunnlag for å kritisere den prioritering som her er foretatt.»

Samme dag ga jeg overfor departementet uttrykk for at jeg hadde merket meg innholdet i redegjørelsen 8. august 1989, og at jeg i hovedsak kunne slutte meg til de konklusjoner som var trukket. På ett punkt fant jeg imidlertid grunn til å reservere meg mot departementets syn, nemlig for så vidt angår karakteren av den avgjørelse som treffes om hvorvidt et fosterhjem skal kunne godkjennes eller ikke. Må dette anses som et enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav b)? Jeg skrev:

«Det vil forekomme situasjoner der nettopp denne side av omsorgsspørsmålet får en så vidt dominerende betydning og en slik særskilt behandling at reglene for enkeltvedtak - bl.a. om klage - bør følges. Et praktisk tilfelle er at den plassering som er bestemt i forbindelse med omsorgsovertagelse, ikke er blitt effektivert eller håndhevet, med den følge at barnet gjennom en viss tid har hatt opphold hos andre personer enn sine foreldre - f.eks. besteforeldre - og at disse senere ønsker forholdet formalisert i form av en fosterhjems-godkjenning. Gode grunner taler da for å følge reglene om enkeltvedtak. Jeg er imidlertid enig med departementet i at det ikke er nødvendig å ta standpunkt til dette prinsipielle spørsmål i den aktuelle saken.»

12.

**Barnebidrag - spørsmål om betydningen av delt omsorg og barnets egne midler**

(Sak 891/90)

A klaget til ombudsmannen over Justisdepartementets vedtak i klagesak om fastsettelse av bidragsplikt overfor datteren B. A gjorde gjeldende at bidrag ikke kunne pålegges, da omsorgen for barnet var delt mellom ham og moren - i den senere tid med hovedvekt på A's side. Det ble videre anført at barnet hadde tilstrekkelige midler til eget underhold, og at moren ikke utnyttet sin inntektsevne fullt ut. - Ombudsmannen uttalte at barnelovens § 52 ikke er til hinder for at det fastsettes bidrag i de tilfelle der omsorgen er delt mellom foreldrene. Ombudsmannen sa seg dessuten enig med Justisdepartementet i at barnet - ut fra de foreliggende opplysninger - ikke kunne anses som selvforsørgende i det aktuelle tidsrom. Anførselen om morens inntektsevne fant heller ikke ombudsmannen å kunne tillegge noen vekt i denne saken.

Fylkesmannen fastsatte den 10. mars 1988 bidragsplikten for A til kr. 620,- pr. måned, med virkning fra 1. januar 1985. Vedtaket ble fattet på bakgrunn av at A hadde fremsatt krav om at bidraget måtte fastsettes av fylkesmannen, og han gjorde i denne forbindelse primært gjeldende at han ikke hadde noen bidragsplikt overfor sin datter. Fylkesmannens vedtak ble opprettholdt av departementet ved vedtak i klagesak 4. august 1988. På dette tidspunktet utgjorde bidraget - etter indeksregulering - kr. 860,- pr. måned.

I forbindelse med separasjonssøknaden til fylkesmannen i 1981 avtalte A og barnets mor etter det opplyste at datteren (B) i fremtiden skulle tilbringe 3/5 av tiden hos moren og den resterende tid hos A. I forbindelse med A's klager til Justisdepartementet opplyste han at realitetene i stor grad hadde avveket fra det som ble avtalt, slik at fordelingen i årene 1985 og 1986 var ca. 45 % - 55 % i morens favør, mens barnet angivelig oppholdt seg noe mer hos A enn hos moren i de to påfølgende årene. A opplyste ellers at han i 1989 overtok den vesentlige del av omsorgen for barnet.

Blant annet på bakgrunn av disse opplysningene fant departementet grunn til å omgjøre sitt klagevedtak av 4. august 1988 - slik at bidraget ble nedsatt til kr. 400,- pr. måned med virkning fra 1. januar 1988. Det ble samtidig bestemt at bidragsplikten skulle opphøre pr. 1. mars 1989. I endringsvedtaket av 8. januar 1990 uttalte Justisdepartementet bl.a.:

«Fylkesmannen fattet den 10.03.88 vedtak der løpende bidrag fra A til B ble fastsatt til det til enhver tid gjeldende «minstebidrag»

og opprettholdt dette ved vedtak av 18.11.88. Fylkesmannens vedtak ble etter klage stadfestet av Justisdepartementet i vedtak av 04.08.89.

I departementets vedtak ble det lagt vekt på at partene hadde tilnærmet delt omsorg for B, samt at A hadde en høyere inntekt enn barnets mor. A viser imidlertid til at barnet i praksis er mer hos ham enn hos sin mor. I brev fra barnets mor til departementet av 24.10.89 bekreftes det at B våren/sommeren 1989 tilbrakte mer tid hos sin far enn hos henne, men at de nå igjen praktiserer den avtalte samværsordning med 2/5 og 3/5, henholdsvis hos far og mor. Barnets mor bemerker imidlertid at avtalen ikke fungerer tilfredsstillende idet B aldri blir levert tilbake i rett tid. I brev fra A av 30.08.89 opplyses det at samværet i 1988 fordelte seg med ca. 50-60 % i hans favør. Den opplyste samværsfordeling bestrides ikke av moren, idet det kun vises til at A's økte samvær med datteren har skjedd uten hennes samtykke.

Ifølge rapport av 06.11.89 fra bidragsfogden i X har B selv gitt uttrykk for at hun sannsynligvis vil være mer hos sin far enn hos sin mor i fremtiden, og at dette er i samsvar med eget ønske.

Ved avgjørelsen har en lagt til grunn at A i 1988 antas å ha hatt en noe større del av den daglige omsorgen for barnet enn moren. Før dette tidspunkt er det lagt til grunn en fordeling med anslagsvis 50 % på hver av partene. En har på den annen side også tatt hensyn til at A's inntekt er langt høyere enn morens. For så vidt gjelder vedtaket om bortfall av bidrag fra 01.03.89, er det lagt vekt på at B fra dette tidspunkt etter det som er opplyst har tilbrakt ytterligere mer tid sammen med faren, og at hun sannsynligvis vil fortsette med det i tiden fremover.»

I brev 18. januar 1990 tok A på ny saken opp med departementet, hvor han bl.a. anførte:

«Min klage til departementet gjelder for tiden fra 1/1-1985. Både for 85 og 86 var fordelingen nær 45-55 %, mest til moren. For 1987 litt mere til meg enn til moren, for 1988 54 % til meg. 1989 hele 84 % til meg.

Ved mine første henvendelser i 1985 vedr. bidragstrekk ble jeg fortalt av sosialsjefen i X at barnemoren i henhold til samværsmengde var den bidragsberettigede. Når så dette forhold snur beskrives det av departementet som tilnærmet 50-50 fordeling slik at jeg likevel bør betale noe bidrag.

I henhold til definisjon har jeg hovedomsorgen for barnet fra og med 1987. Med hvilken lov er jeg i vedtak 8/1-90 pålagt å yte bidrag fram til 1/3-89? Det fremgår ikke hvordan dato for bidrag opphør, framkommer (1/3-89). Hvorfor er departementets eget rundskriv 148/82 som gjelder denne sak, tilsidesatt? Det vesentligste punkt i min klage «partenes inntektsevne» skal legges til grunn ved utregningen, ref. rundskriv 148/82. Dette gjøres ikke, hva er grunnen?

B.v.l § 51, det angjeldende bidragsberettigede barn har selv relativt store midler. Dette forhold overses gang på gang og besvares av hverken Fylkesmann eller departement. Hva er grunnen?»

I sitt avsluttende brev i saken 29. mai 1990 konkluderte departementet med at det ikke forelå grunnlag for å foreta endringer i vedtaket av 8. januar s.å. Departementet uttalte videre:

«Departementet har i vedtaket lagt til grunn at De og barnets mor har hatt tilnærmet delt omsorg for fellesbarnet B frem til 1989. I henhold til rundskriv G-148/82 skal bidrag når foreldrene har delt omsorg likevel fastsettes dersom den ene av foreldrene har bedre inntektsevne enn den andre. I nærværende sak har en kommet til at De på bakgrunn av at De har en betraktelig høyere inntekt enn bidragsberettigede burde kunne ilegges fortsatt bidragsplikt. Det har imidlertid vært tatt hensyn til at omsorgen har vært delt. I og med at De i 1988 synes å ha hatt en noe større del av den faktiske omsorgen enn moren, er bidraget med virkning fra 1.1.88 satt ned til kr. 400,- pr. mnd.

For tiden 1985-87 har en lagt til grunn at omsorgen har vært tilnærmet 50/50 % på hver av partene. En finner det på denne bakgrunn ikke urimelig at bidraget i denne perioden opprettholdes med det til enhver tid gjeldende «minstebidrag». Det er her lagt vekt på at også «minstebidraget» ligger langt under det De ut i fra Deres inntekt normalt ville ha kunnet blitt pålagt å betale.

Fra mars 1989 er det opplyst at De har overtatt den vesentlige del av omsorgen for B. Utbetaling av forskuttering til moren opphørte på denne bakgrunn pr. 1.3.89. Departementet fant det rimelig at bidragsplikten for Deres vedkommende opphørte fra samme tidspunkt.»

Og videre:

«I Deres brev viser De til at Deres datter har egne midler, og at det ikke tidligere har vært tatt hensyn til dette i forbindelse med bidragsfastsettelsen. Departementet kan ikke se at det tidligere har fremkommet opplysninger om at barnet har betydelige midler utover de beløp som De har bidratt med. Forutsetningen for at lovbestemt bidragsplikt skal kunne opphøre er at barnet er å anse som selvforsørgende. Ut i fra det opplyste har en ikke grunnlag for å anta at så er tilfelle.»

I mitt avsluttende brev til klageren ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«De har i forbindelse med Deres klage hit i hovedtrekk fremført de samme anførselsene som De har gjort gjeldende i forbindelse med Deres klager til Justisdepartementet. I Deres brev hit 16. juli 1990 anfører De bl.a. at Justisdepartementets standpunkt i saken ikke er i samsvar med det som er uttalt i departementets rundskriv G-148/82, og De fremhever i denne forbindelse spesielt at idet barnets mor må anses for å ha samme inntektsevne som Dem, og omsorgen for B er delt mellom dere, så burde De ikke vært pålagt noen bidragsplikt overfor Deres datter. - Jeg antar at Deres

mening i denne forbindelse er at nevnte synspunkt i særlig grad burde ha vært tillagt vekt ved vurderingen av bidragsplikten fra det tidspunkt da Deres datter begynte å oppholde seg mer hos Dem enn hos moren.

Videre synes De å være av den mening at den pålagte bidragsplikt samsvarer dårlig med bestemmelsene i barnelovens § 51, idet Deres datter angivelig har så vidt store oppsparte midler (40.000 kr. i 1986 som etter det opplyste har økt jevnlig til ca. kr. 80.000 pr. i dag) at hun i en viss grad måtte kunne forsørge seg selv i det aktuelle tidsrommet.

Etter en grundig gjennomgang og vurdering av saksdokumentene og anførselsene i saken er jeg kommet til den konklusjon at Deres klage ikke kan føre frem:

Etter lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre § 52, jf. § 51, plikter begge foreldrene å sørge for barnets underhold. Innbyrdes plikter begge foreldrene etter evne å yte nødvendig tilskudd til barnets forsørgelse. Når en eller begge av foreldrene ikke bor sammen med barnet, skal vedkommende betale faste tilskudd til barnets underhold og utdanning. Loven gjør unntak fra forsørgelsesplikten i de tilfelle der barnet selv disponerer tilstrekkelige midler til eget underhold.

Jeg er enig med Justisdepartementet i at opplysningene om B's oppsparte midler ikke kan føre til at barnet kunne anses som selvforsørgende i det aktuelle tidsrom. Etter mitt skjønn var vilkårene for å frita Dem for bidragsplikt på dette grunnlag ikke oppfylt. Da bidragsplikten - så vidt jeg kan se - ikke har oversteget satsene for månedlig minstebidrag, har jeg ikke funnet tilstrekkelig grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet om departementet burde ha nedsatt bidraget som følge av opplysningene om barnets egne midler.

Det er klart at ordlyden i barnelovens § 52 ikke er til hinder for at det fastsettes bidrag i de tilfelle der den faktiske omsorgen for barnet er delt mellom foreldrene. Opplysningene om at De overtok hoveddelen av omsorgen for barnet fra 1. januar 1987, er derfor ikke i seg selv til hinder for De kunne pålegges å betale bidrag også etter dette tidspunkt.

Spørsmålet om det i et slikt tilfelle skal fastsettes bidrag, og hvilket beløp bidraget i så fall skal settes til, må avgjøres på grunnlag av en skjønnsmessig totalvurdering der de sentrale momentene vil være hvordan omsorgen for barnet rent faktisk er fordelt mellom foreldrene samt foreldrenes respektive inntektsevne og økonomiske situasjon for øvrig. Den omstendighet at barnet oppholder seg like mye hos begge parter vil, dersom foreldrenes inntektsevne er noenlunde lik, f.eks. regulært være et nokså tungtveiende argument for at

det ikke bør fastsettes bidrag. Det kan imidlertid heller ikke for slike tilfelle oppstilles noen absolutt regel om at bidrag ikke skal fastsettes. I Justisdepartementets rundskriv G-148/82 er det gitt visse retningslinjer for skjønnsutøvelsen i slike saker. I rundskrivets pkt. 3 bokstav a) uttales bl.a.:

«En noe utvidet samværsrett bør i alminnelighet ikke få innvirkning på fastsettelsen av bidraget. Blir samværsretten sterkt utvidet, slik at det må karakteriseres som delt omsorg, vil bidraget kunne reduseres avhengig av foreldrenes inntektsevne og i hvor stor grad omsorgen blir delt. Det vil imidlertid fortsatt være en bidragsberettiget og en bidragspliktig så lenge det blir fastsatt et bidrag. Forholdene kan imidlertid ligge slik an at omsorgen deles helt eller tilnærmet likt mellom foreldrene.

Har foreldrene i et slikt tilfelle lik inntektsevne vil det i den enkelte sak kunne være den rimeligste løsningen ikke å fastsette noe bidrag. (Offentlig myndighet har adgang til å fastsette bidrag under forskutteringssatsen). I et slikt tilfelle vil ingen av foreldrene ha krav på bidragsforskudd dersom begge har så god økonomi at de kunne vært pålagt å betale bidrag til den annen med maksimal forskuddsats. Utbetaling av forskudd må forøvrig vurderes på samme måte som ved deling av barneflokk.

Dersom den ene av foreldrene har bedre inntektsevne enn den andre, vil det være rimelig å fastsette bidrag. Dersom det blir fastsatt bidrag må det kunne kreves bidragsforskudd etter de vanlige reglene.»

Av de mottatte saksdokumenter fremgår at departementet har lagt til grunn for sine vedtak at omsorgen for Deres datter var tilnærmet likt fordelt mellom Dem og moren i perioden 1985 til 1987. Det er videre lagt til grunn - og tatt hensyn til ved utmålingen av bidragets størrelse - at De i 1988 hadde en noe større del av den daglige omsorgen for barnet enn Deres tidligere hustru, og at De fra og med 1. mars 1989 må anses for å ha tatt over den vesentlige delen av omsorgen for barnet. Videre heter det at det må antas at B også i fremtiden vil tilbringe det meste av tiden hos Dem. - I Deres brev til departementet 18. januar 1990 og i brevet til ombudsmannen 29. januar s.å., anfører De riktignok at De må anses for å ha overtatt hovedomsorgen for barnet allerede fra og med 1987.

Det som fremgår av saksdokumentene, gir etter mitt syn ikke grunnlag for å kunne fastslå at Deres påstand i denne forbindelse kan anses som tilstrekkelig dokumentert. Jeg har imidlertid ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet i det følgende. Saksbehandlingen for ombudsmannen er skriftlig, noe som blant annet innebærer at det herfra normalt ikke opptas direkte forklaringer av parter og vitner. Ombudsmannens muligheter til å trenge til bunns i et omstridt faktum

av den art som vi her har med å gjøre, er derfor svært begrenset. Spørsmålet om hvordan den faktiske omsorgen for barnet var fordelt i 1987, lar seg av denne grunn neppe avklare nærmere fra min side. Jeg tilføyer imidlertid at det ikke foreligger noe som tyder på at departementet har lagt et uriktig faktum til grunn. I denne forbindelse vil jeg imidlertid igjen understreke at det ut fra regelverkets bestemmelser på området, likevel ville ha vært en viss adgang til å pålegge Dem bidragsplikt selv om det legges til grunn at De i det aktuelle tidsrom hadde en noe større del av omsorgen for B enn barnets mor.

Departementet har videre begrunnet fastsettelsen av bidragsplikten med at De må anses for å ha en betydelig bedre inntektsevne enn barnets mor. De har gjort gjeldende at B's mor med sin sykepleierutdannelse må anses for å ha samme inntektsevne som Dem, og at departementet ved vurderingen i dette tilfellet feilaktig har lagt ensidig vekt på at Deres faktiske inntekt er betydelig større enn morens. Vurderingen av partenes inntektsevne er som nevnt et sentralt moment når spørsmålet om det bør fastsettes bidrag i tilfelle av delt omsorg, skal avgjøres. De påpeker korrekt at begrepet «inntektsevne» omfatter, slik det er brukt i regelverket, noe mer enn den konstaterbare inntekten som partene til enhver tid oppbærer. I noen få unntakstilfeller vil det ved vurderingen f.eks. kunne være aktuelt å se bort fra at den ene av partene oppbærer lavere inntekt enn den andre, så fremt vedkommende ikke har vist vilje til å foreta seg det som med rimelighet kan kreves for å utnytte sin inntektsevne på ordinær måte. Dersom parten har en stilling som må anses adekvat på bakgrunn av vedkommendes utdannelse og personlige forhold for øvrig, vil imidlertid denne problemstillingen ikke bli aktualisert. I det alt overveiende antall tilfeller kan således partenes faktiske inntektsforhold uten videre legges til grunn ved vurderingen av inntektsevnen.

Påstanden om at Deres tidligere kone ikke gjør tilstrekkelig for å utnytte sin inntektsevne som sykepleier, er etter det jeg kan se ikke nærmere konkretisert eller sannsynliggjort noe sted i saksdokumentene, og jeg må da se bort fra Deres anførsler i denne forbindelse.

Dersom det ikke kan påvises at vedtaket er i strid med loven, er ombudsmannens adgang til å overprøve skjønsmessige avgjørelser, som det her er tale om, sterkt begrenset. Med mindre det er lagt vekt på utenforliggende hensyn, eller det foreligger usaklig forskjellsbehandling - noe jeg ikke kan se er tilfellet her - kan en slik avgjørelse bare kritiseres herfra dersom den fremstår som «klart urimelig».



Dette følger av § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8.

Ut fra de foreliggende opplysninger har jeg ikke funnet holdepunkter for å anvende en så streng karakteristikkk på Justisdepartementets standpunkt i bidrags-saken.»

13.

#### Barnebidrag - reduksjon på feilaktig grunnlag

(Sak 694/89)

A klaget til ombudsmannen over at fylkesmannen hadde redusert størrelsen på B's bidrag til deres felles barn under henvisning til bl.a. at B's bruttolønn var gått ned i forhold til foregående år. Bakgrunnen for fylkesmannens antakelse om lønnsnedgang var opplysninger fra B om at en tidligere bonusordning i hans arbeidsforhold ville falle bort i angjeldende år. - Ombudsmannen uttalte at det normalt må kunne legges til grunn at forventet bruttoinntekt ikke vil bli lavere enn inntekten året før. For å anta det motsatte må det foreligge spesielle omstendigheter som taler for det, noe som ikke var tilfelle her. Ombudsmannen fant dessuten at fylkesmannen feilaktig hadde unnlatt å trekke inn i beregningsgrunnlaget fordelen med fri bil, som totalt representerte en verdi på kr. 22.246,-. Fylkesmannen ble på denne bakgrunn bedt om å vurdere saken på nytt.

B søkte 20. januar 1989 om nedsettelse av bidraget til felles barn med A fordi han var blitt far til tvillinger 1. januar samme år. Han oppga å ha brutto månedslønn hos arbeidsgiveren på kr. 13.500,-. En bonusordning som gjaldt i 1988, og som inngikk i beregningsgrunnlaget for daværende bidrag, var ifølge B falt bort.

Bidragsfogden av slo 25. januar 1989 søknaden med følgende begrunnelse:

«I flg. forskrifter om bidragsfastsetting, gitt av Justisdep. 21.09.84, skal tidligere fastsatt bidrag kun endres dersom endringen utgjør minst 10% i forhold til tidligere.

I Deres tilfelle utgjør endringen mindre enn 10%, og søknaden er derfor avslått.»

I forbindelse med at B påklaget vedtaket anførte A 12. februar 1989:

«B ønsket i august -86 å få nedsatt bidraget, da han skulle gifte seg. Jeg fant ikke å kunne godta dette. Nytt bidrag ble da fastsatt til kr. 1130,- pr. mnd., 12% av en bruttoinntekt på kr. 113.000,- pr. år. Før dette var bidraget på kr. 980,- pr. mnd.

Våren -87 ble jeg informert om at den oppgitte lønn var feil. Jeg klagde på dette, og nytt bidrag ble fastsatt til kr. 1470,- pr. mnd., 12% av en bruttoinntekt på kr. 147.000,- pr. år. Dette ble regulert til kr. 1570,- i juni -88.

Jeg ser av vedlagte kopi av Lønns- og trekoppgave for -88 at B i -88 har hatt en bruttoinntekt på kr. 212.869,-. 12% av dette skulle bli 25.544,28, noe som igjen skulle tilsi et månedlig bidrag på kr. 2128,69.

Vedlagte lønnsoppgave for januar -89 viser en bruttolønn på kr. 17.361,- noe som indikerer en årslønn på kr. 208.332,- for 1989. Dette er da uten beregnet lønnstillegg etter lønnsoppgjøret våren -89. 12% bidrag skulle etter dette bli kr. 2083,32 pr. mnd.

B betaler for tiden kr. 1570,- pr. mnd. i bidrag til sin sønn. Dette utgjør kr. 18.490,- pr. år som B kan føre til fratrukk i sin selvangivelse. Såvidt jeg kan se er dette minst kr. 513,32 for lite pr. mnd. etter de foretatte beregninger.

Jeg ser at B anfører at han har fått to barn 1.1.89. Så vidt jeg er kjent med er han ikke alene om omsorgen for disse. Det er også vanskelig for meg å se at dette forholdet skal gå ut over vår sønn.

B hevder og å ha mistet en bonusordning i -89 som han hadde i -88. Jeg kan ikke blant de tilsendte kopier finne at dette forholdet er tilstrekkelig dokumentert.

På bakgrunn av ovenstående finner jeg ikke å kunne godta at B får nedsatt det nåværende bidraget. I stedet bør jeg om at bidraget blir regulert til 12% av forventet inntekt i -89, ca. kr. 208.332,-.»

Ved oversendelsen 15. februar 1989 av klagesaken til fylkesmannen bemerket bidragsfogden:

«--- Vi vil opprettholde vårt vedtak av 250189. Økonomisk rapport ble forelagt A og hun fikk da opplyst at bidraget ikke ville bli endret, det hadde hun ikke noe å bemerke til. Viser til vedlagte dokumenter. Jeg har også kontaktet Arbeidsplassen til B og der fikk jeg opplyst at bonusen det er snakk om, vil bli utbetalt på en annen måte, sannsynligvis i slutten av året. ---»

Fylkesmannen vedtok 25. april 1989 at bidraget skulle reduseres. Han uttalte:

«Jeg finner å burde endre bidragsfogdens vedtak av 25. januar 1989, der bidraget på kr. 1.570,- til felles barn med A ble opprettholdt.

Etter barnelovens § 51 skal begge foreldre sørge for barnets underhold, hver etter sin evne. Den av foreldrene som ikke bor sammen med barnet, skal bidra til barnets underhold med faste pengetilskudd. I en prøveperiode skal underholdsbidrag til barn i dette fylket fastsettes av bidragsfogden, i samsvar med forskrift gitt av Justisdepartementet 21.9.84.

Bidragsfogdens vedtak kan påklages til fylkesmannen. Fylkesmannens vedtak i klagesak kan påklages til Justisdepartementet. Etter § 3 i forskriften skal bidraget som en hovedregel utgjøre en viss prosent av bidragspliktiges bruttoinntekt, avhengig av hvor mange barn han/hun har plikt til å forsørge. Etter forskriftens § 4 bokstavene a-k skal under visse forutsetninger bidraget likevel fastsettes skjønnsmessig.

Jeg er kommet til at bidraget skal fastsettes etter bestemmelsene i forskriftens § 3. Bidragspliktige fikk 1. januar 1989 tvillinger, slik at han nå har 3 barn under 18 år som han



har plikt til å forsørge. Bidraget til barna skal da utgjøre 26% av hans brutto inntekt.

Etter opplysninger fylkesmannen har innhentet, bl.a. fra hans arbeidsgiver, er hans faste bruttoinntekt kr. 13.469,- pr. mnd. På denne bakgrunn fastsetter jeg bidraget til felles barn med A til kr. 1.170,- fra 1. januar 1989 med indeksregulering pr. 1. juni 1989.

Arbeidsgiveren opplyser at den bonus som ble betalt ut i 1988 ikke gjelder for 1989. Det at firmaet eventuelt vurderer å betale bonus på slutten av 1989, finner jeg ikke å kunne ta med i bidragsberegningen på nåværende tidspunkt.

Vedtaket kan påklages til Justisdepartementet innen tre uker etter at underretningen om vedtaket er mottatt av partene.»

I klagen til ombudsmannen anførte A bl.a.:

«Bidragspliktige, B, søkte 20.1.89 om å få satt ned bidraget. Bakgrunnen for søknaden var at han den 1.1.89 fikk tvillinger, og at en bonusordning han hadde muligens ville falle bort. Dette gjaldt fri bil, noe som i 1988 utgjorde kr. 22.246,-. Etter lønns- og trekkoppgaven for 1988 hadde han en brutto årslønn på kr. 212.869,-.

Bidragsfogden undersøkte saken, og fikk da opplyst at ordningen med bonus ikke ville falle bort, men at denne ville bli utbetalt i desember, istedet for å bli fordelt på 12 mndr.

Ettersom bidragspliktige nå hadde fått tre barn å forsørge, skulle da månedlige bidrag bli: 26% av 212.869, dette utgjør kr. 55.345,94 pr. år. Pr. mnd. blir det 4612,16, delt på tre barn: kr. 1537,38 i månedlige bidrag. Dette utgjør en endring på under 10%, og bidragsfogden fant derfor ikke å kunne endre bidraget.

Fylkesmannen har i sin beregning av bidraget kun gått ut ifra bidragspliktiges grunnlønn på kr. 13.469,- pr. mnd. Dette gir en årslønn på kr. 161.628,- pr. år, noe som er en nedgang på kr. 51.241,- fra 1988 til 1989 i bidragspliktiges årslønn.

Jeg har hele tiden forstått det slik at det er bruttolønnen som skal legges til grunn for utregning av bidraget, og jeg mener det er begått en saksbehandlingsfeil når ikke de bonuser bidragspliktige får utbetalt i løpet av året blir tatt med.

Jeg søker nå om at bidragsfogdens vedtak av 25.1.89 blir gjort endelig, og at Fylkesmannens vedtak av 25.4.89 blir satt tilside. Slik at jeg fortsatt får kr. 1570,- pr. mnd. i barnebidrag. Jeg mener at slik denne saken står bør selvangivelsen for 1988 legges til grunn.

Bidragspliktige får så komme tilbake til saken når lønns- og trekkoppgaven for 1989 foreligger i januar 1990.»

A mente også å ha krav på etterbetaling for den perioden hun har mottatt redusert bidrag.

Ved brev herfra 22. juni 1989 ble fylkesmannen bedt om å redegjøre nærmere for hvilke opplysninger B's arbeidsgiver hadde gitt om bonusordningen og om mulige utbetalinger for 1989. Ombudsmannen fortsatte:

«Hva mener for øvrig fylkesmannen med at han ikke finner å kunne ta bonusen med i bi-

dragsberegningen «på nåværende tidspunkt»? Siktes det her til det dokumentasjonskrav for «frynsegoder» som er oppstilt på s. 35 i håndboken om barnebidrag, og vil konsekvensen av en eventuell bonusutbetaling ved årets utløp kunne bli en etterregulering av bidraget?»

Fylkesmannen svarte 28. juni 1989:

«I forbindelse med behandlingen av bidragspliktes ringte jeg til bidragspliktiges arbeidsgiver, som opplyste at de ansatte hadde innehatt en bonusordning i 1988. Denne var blitt løpende utbetalt. Løpende utbetaling av bonus var falt bort 1989, og firmaet ville vurdere i slutten av året hvorvidt det skulle etterbetales noen form for bonus.

Ved ny henvendelse til arbeidsgiver i dag, ble det bekreftet at det ikke blir utbetalt noen løpende bonus inneværende år. Det er ennå ikke tatt standpunkt til hvorvidt bonusen skal utbetales i slutten av året.

Bidragspliktiges bruttolønn pr. mnd. er etter lønnsforhøyelsen pr. 1. april 1989 kr. 14.244,-. Bidraget er indeksregulert til kr. 1.230,- fra 1. juni 1989.

Ved behandlingen av klagen i bidrags-saken, fant jeg («på det nåværende tidspunkt») det riktig å se bort fra eventuell framtidig bonusutbetaling, i og med at det var usikkert om bonusen i det hele tatt ville bli utbetalt, uten at det direkte ble sett hen til om dette kunne betraktes som et «frynsegode», jfr. side 35 i den senere mottatte håndboken om barnebidrag.

Dersom det skulle vise seg å bli utbetalt bonus av noen størrelse, vil dette kunne gi grunnlag for ny fastsetting av bidraget.»

A bemerket til dette:

«Fylkesmannen skriver her at oppgitt bruttolønn pr. mnd., for bidragspliktige, etter lønnsforhøyelsen pr. 1. april 1989 er kr. 14.244,-. Dette gir en brutto årslønn på kr. 170.928,-, med tillegg av en eventuell bonus på ca. kr. 22.246,- skulle dette bli kr. 193.174,-. Denne lønnen ligger fortsatt langt under bidragspliktiges årslønn for 1988.

Som nevnt i min klage til Sivilombudsmannen av 18.5.1989, fant jeg det underlig at når en bonus på kr. 22.246,- falt bort så gikk bidragspliktiges lønn ned, fra 1988 til 1989 med ca. kr. 50.000,-. Jeg kan ikke se at fylkesmannen har kommet med noe svar på dette fenomenet. Her blir da en differanse på ca. kr. 27.754,-.

Som kjent arbeider A som salgskonsulent i firmaet. Jeg har fått opplyst at salgskonsulenter, i tillegg til den «bruttolønn» som firmaet oppgir, har en %-vis provisjon på det salget de har i løpet av året. Jeg vil, utifra disse opplysningene, anta at de før nevnte kr. 27.754,- er slik provisjon. Da dette er et beløp som varierer etter salget, er det vanskelig å forutsi størrelsen på provisjonen, og jeg vil derfor fastholde min påstand om at bidragspliktige bør vente til januar 1990 med å klage på bidraget, slik at hans bruttoinntekt kan dokumenteres ved selvangivelsen for 1989.

Jeg kan heller ikke se at fylkesmannen har besvart mitt spørsmål om etterbetaling av bi-

drag dersom det skulle vise seg at bidragspliktiges bruttolønn for 1989 blir høyere enn bruttolønnen for 1988.»

Under henvisning til dette skrev ombudsmannen 21. november 1989 til fylkesmannen:

«Er det noen spesiell grunn til at B's inntekt i år er gått ned i forhold til i fjor, eller er det riktig at salgskonsulentene mottar en prosentvis provisjon av salget? Hvis det gis slik provisjon, må vel den forventede ekstrainntekten kunne fastsettes skjønnsmessig på grunnlag av tilsvarende beløp tidligere år? Det synes nærliggende å anta at man her

#### 1. Grunnlønn

a. januar - mars .....	kr. 13.469 =	kr. 40.407,-
b. april - des. ....	kr. 14.244 =	kr. 128.196,-
2. utenlandsreise .....	kr.	1.100,-
3. fritt arbeidstøy .....	kr.	654,-
4. Gruppelivsforsikring .....	kr.	863,-
5. Fri bil .....	kr.	30.524,-
6. Differanse feriegodtgjørelse .....	kr.	10.920,-
		<u>kr. 212.664,-</u>

Lønningskontoret i firmaet kunne videre opplyse at av tilleggssytelsene er gruppelivsforsikring og fri bil årlige faste og påregnelige ytelser. Tilskudd til utenlandsreise og fritt arbeidstøy er ikke slike påregnelige årlige ytelser.

Endelig ble det opplyst at det vil bli utbetalt noe salgsbonus - også for 1989, men at beløpets størrelse ennå ikke er regnet ut (og følgende heller ikke utbetalt). Dette vil være klart innen utgangen av april måned, og vil ventelig ligge i størrelsesordenen 1/2 til 1 månedslønn.

Ut fra ovenstående synes det i ettetid som om verdien av fri bil, gruppelivsforsikring og feriepenger skulle ha vært tatt med i beregningsgrunnlaget ved bidragsfastsettelsen, mens verdien av utenlandsreise og arbeidstøy skulle holdes utenfor.

Når det gjelder eventuell salgsprovisjon, finner jeg det fremdeles tvilsomt om denne skulle tas med i beregningsgrunnlaget. Det er såvidt usikkert om og i tilfelle hvor stort beløp som blir utbetalt, og utbetalingen har som nevnt ennå ikke funnet sted.»

#### Fra A's kommentarer til dette gjengis:

«Såvidt jeg kan se skulle jeg ha fått utbetalt kr. 1570,- + indeksregulering i juni -89. Jeg får nå kr. 1230,- - kr. 100,- altså kr. 1130,- pr. mnd. For tiden er jeg arbeidsledig, bidrag og barnetrygd er min eneste inntekt. Noen 100-lapper i måneden hadde vært en ganske god hjelp.

Jeg vil og få bemerke at B i -86 gikk frem på nøyaktig samme måten, og oppga ca. kr. 50.000,- mindre enn han hadde i lønn. Jeg oppdaget dette og fikk endret bidraget ca. åtte måneder etter. Jeg fikk da ikke etterbetalt differansen. Det kan nå synes for meg som om han bruker denne metoden bevisst for å spare noen kroner. Jeg finner det imidlertid svært urettferdig at slike metoder skal «belønnes».

eventuelt står overfor en «stabil ekstrafortjente», som skal inn i beregningsgrunnlaget for underholdsbidrag (jf. håndboka om barnebidrag s. 35). Hva er fylkesmannens syn på dette?»

Fylkesmannen uttalte 27. mars 1990:

«Jeg har innhentet selvangivelse for 1989 for B. Kopi vedlegges. Denne viser en brutto lønnsinntekt på kr. 212.664,-.

Jeg har også vært i kontakt med B's arbeidsgiver. Der opplyses det at inntekten for 1989 fremkommer slik:

På bakgrunn av ovenstående ber jeg på nytt om at bidraget må endres med virkning fra 1/1 -89, etter de dageldende regler. Og at B må pålegges å etterbetale det han har betalt for lite.»

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«Det følger av barneloven av 8. april 1981 nr. 7 § 51, jfr. § 52, at begge foreldre, etter evne og økonomi, plikter å bære utgiftene til barns forsørgelse og utdanning. Den av foreldrene som ikke bor sammen med barnet, plikter å betale faste pengetilskudd. I de tilfelle hvor foreldrene ikke er enige om bidragets størrelse, fastsettes bidraget av bidragsfogden, og med fylkesmannen som klageinstans.

Justisdepartementet har gitt nærmere retningslinjer for hvordan underholdsbidrag til barn skal beregnes. Bidragspliktiges økonomiske situasjon er som nevnt utgangspunktet, og for lønnsinntakere, som man i denne saken har med å gjøre, skal bidraget fastsettes på grunnlag av bidragspliktiges bruttolønn. - I departementets håndbok fra 1989 for bidragsfogder og fylkesmenn om barnebidrag heter det således:

«For lønnsinntakere skal bidraget fastsettes på grunnlag av bidragspliktiges bruttolønn. Arbeidslønnen må dokumenteres ved at det fremlegges lønnslipp, eventuelt erklæring fra arbeidsgiver om faktisk utbetalt lønn/gjennomsnittslønn.

---  
Vedrørende «frynsegoder» (f.eks. verdi av fri bil, bolig mv.) - jfr selvangivelsens post 1 b - skal dette med i beregningsgrunnlaget i den grad det er dokumentert.»

I foreliggende tilfelle reduserte fylkesmannen størrelsen på B's underholdsbidrag med den begrunnelse at bruttolønnen var gått ned i forhold til foregående år. Fylkesmannen fastsatte det nye bidraget på grunnlag av B's faste, månedlige grunnlønn. Han trakk ikke inn i beregningsgrunnlaget fordelene med fri bil som i 1988 totalt representerte en verdi på kr. 22.246,-. Heller ikke en tidligere utbetalt salgspolis, som inngikk i bidragspliktiges bruttoinntekt for 1988, ble tatt hensyn til. Dette innebar at fylkesmannen, da han satte ned størrelsen på underholdsbidraget, la til grunn at B ville få ca. kr. 50.000,- lavere inntekt i 1989 enn året før.

Etter mitt syn burde denne omstendighet i seg selv ha ført til at fylkesmannen utviste noe varsomhet med å redusere bidraget. - Jeg forstår det slik at B er en vanlig lønsmottaker i firmaet. Det har ikke fremkommet opplysninger om at han hadde fått en annen stilling i bedriften, eller hadde fått redusert arbeidstid. I en slik situasjon fremstår det som mindre sannsynlig at en arbeidstaker fra det ene året til det neste får sine inntekter redusert med nesten 25 %. - Etter mitt syn burde fylkesmannen da ha stilt relativt strenge krav til B for å dokumentere den forventede inntektsnedgangen. Etter det jeg kan se har ikke fylkesmannen foretatt andre undersøkelser enn den omtalte telefonhenvendelsen til B's arbeidsgiver, hvor månedlig bruttolønn ble oppgitt, og hvor det skal ha blitt sagt at man på slutten av året ville vurdere om det skulle utbetales noen form for bonus.

Det har senere vist seg at B's samlede inntekter for 1989 ble noe høyere enn lønnen året før. Fylkesmannen har «i ettertid» gitt uttrykk for at blant annet verdien av fri bil burde ha inngått i beregningsgrunnlaget ved bidragsfastsettelsen. Det er jeg enig i. Som det vil fremgå av det jeg har uttalt foran, mener imidlertid jeg at fylkesmannen burde ha lagt dette til grunn allerede ved den ordinære klagebehandlingen. Den som krever endring av et allerede fastsatt bidrag, må ha ansvar for å dokumentere, eller i alle fall sannsynliggjøre, at det er grunnlag for kravet.

Det sier seg selv at det i en sak som denne ikke vil være mulig å beregne nøyaktig hvilken samlet bruttoinntekt bidragspliktige vil få. Da må inntektsgrunnlaget fastsettes skjønnsmessig. Normalt vil det kunne legges til grunn at forventet bruttoinntekt ikke vil bli lavere enn inntekten året før. For å anta det motsatte må det foreligge spesielle omstendigheter som taler for det.

Ved bidragsfastsettelsen må partene kunne gjøres oppmerksom på den usikkerhet som foreligger, og at det kan bli aktuelt å etterre-

gulere størrelsen på bidraget dersom vilkårene for dette foreligger, jf. barnelovens § 57 annet ledd.

Etter min mening gjør de samme hensyn seg gjeldende for den salgspolis som B oppbærer. Jeg forstår det slik at han som salgskonsulent får en viss provisjon av sitt samlede salg i løpet av året. Man har altså å gjøre med en del av den inntekt som følger av hans ordinære arbeid - det er ikke snakk om godtgjøring for overtids- eller ekstra-arbeid. Det kan derfor ikke være tvil om at provisjonen også skal inngå i beregningsgrunnlaget. Det gir seg imidlertid selv at størrelsen på provisjonen vil være usikker. Her må imidlertid tidligere utbetalte beløp gi en viss veiledning.

På denne bakgrunn tør jeg be om at fylkesmannen vurderer saken på nytt, herunder også tar stilling til når det nye vedtak skal gis virkning fra. - Jeg ber om å bli orientert om sakens utfall.»

#### 14.

#### Omdanning av testamentklausul etter reglene i stiftelsesloven

(Sak 974/90)

Ektefellene A og B var barnløse og hadde ved gjensidig testament bestemt at lengstlevende ektefelle skulle gjøres til enearving. Etter B's død testamenterte A en fast eiendom med påstående hus til en religiøs organisasjon for at huset skulle brukes som feriested for de tilsatte i organisasjonen, i første rekke misjonærene. Testasjonen ble flere ganger gjort kjent for misjonærer og andre tilsatte med oppfordring om at de måtte bruke stedet. Drøye to år senere var det likevel fortsatt ingen som hadde vist interesse for stedet, og organisasjonen ønsket derfor å selge eiendommen. A's søster, C, fikk tilbud om å kjøpe stedet. C's sønn fremsatte et tilbud på vegne av sin mor, men dette lå etter organisasjonens syn under kostpris og ble derfor ikke akseptert.

Ettersom testamentklausulen således ikke hadde latt seg oppfylle, søkte deretter organisasjonen fylkesmannen om å få denne omdannet etter reglene i stiftelsesloven av 23. mai 1980 nr. 11. I søknaden ble det samtidig foreslått to formål som de frigiorte midlene eventuelt kunne brukes til, nemlig bygging av lærerbolig ved organisasjonens bibel- og misjonsskole eller oppussing/rehabilitering av organisasjonens hvilehjem.

Etter å ha oppfordret de øvrige slektningene til å komme med eventuelle merknader, vedtok fylkesmannen i medhold av stiftelseslovens § 38 nr. 5, jf. § 35, å oppheve testament-

klausulen, og gi samtykke til salg av eiendommen på vilkår av at fremgangsmåten ved salget og bruken av de frigjorte midlene var i samsvar med det fylkesmannen hadde forutsatt. Fylkesmannen begrunnet vedtaket med at organisasjonen måtte anses for å ha gjort slike forsøk som det var rimelig å kreve for å etterleve testamentklausulen, uten at dette hadde gitt resultater. Videre fant fylkesmannen at organisasjonens forslag til disponering av de frigjorte midlene ved salget kunne godtas.

C klaget til Justisdepartementet, som stadfestet fylkesmannens vedtak og i det vesentlige tiltrådte hans begrunnelse.

Deretter brakte C saken inn for ombudsmannen og anførte bl.a. at fylkesmannens og Justisdepartementets vedtak ikke var i samsvar med avdødes ønske.

I avsluttende brev til klager uttalte jeg bl.a.:

«Etter stiftelseslovens § 38 nr. 5 er det adgang til å omdanne «vilkår, påbud, forbud eller annen forpliktelse som følger av et testament, gavebrev eller av annen privatrettslig disposisjon vedrørende fast eiendom eller andre verdier, og som ikke er satt til fordel for en bestemt eller flere bestemte rettshavere, eller som rettshaveren ikke har adgang til å endre». Det er fylkesmannen som har myndighet til å avgjøre slike saker.

I A's testament er det for det første bestemt at «eigedomen X --- skal tilfalle organisasjon Y. Videre heter det bl.a. at «det er min tanke og var også min mann B sin tanke, at eigedomen skal brukast til feriestad for tilsette i organisasjonen, i første rekke for dei som er i teneste på Misjonsmarka for organisasjonen». Slik testamentet er formulert, finner jeg det naturlig å oppfatte det slik at arvelateren her har bestemt at eiendommen skal tilfalle organisasjonen og at tilføyelsen om bruken må oppfattes som uttrykk for et ønske om og et forslag til hvordan organisasjonen skulle nytte eiendommen.

De nærmere vilkårene for å foreta en omdanning fremgår av stiftelseslovens § 35 hvor det i tredje ledd heter at en klausul også kan omdannes selv om «forhold som nevnt i paragrafen ikke har endret seg, men var til stede alt da stiftelsen ble opprettet». Forutsetningen er da at klausulen «ikke --- lar seg etterleve» eller «blitt åpenbart unyttig», jf. § 35 første ledd nr. 1 og 2.

Etter det som er opplyst synes det å være på det rene at testamentklausulen ikke hadde latt seg oppfylle i løpet av drøye to år etter at organisasjonen hadde overtatt huset.

Organisasjonen sendte i løpet av denne perioden tre skriftlige orienteringer om stedet til misjonærer og tilsatte, og inviterte disse til å benytte eiendommen som feriested eller bolig ved hjemmeopphold. I tillegg skal man muntlig ha anbefalt stedet på større samlinger for misjonens arbeidere. Jeg finner derfor å måtte legge til grunn at organisasjonen har gjort slike forsøk som man med rimelighet kan forlange, for å etterleve testamentklausulen, men uten å lykkes.

I testamentet heter det bl.a. at «det var og er vårt ynske - at stedet X ogso i framtida vert organisasjonen sin eigedom». De gjorde i klagen til Justisdepartementet bl.a. oppmerksom på at det ene av de to testamentvitnene, advokat D, skal ha uttalt at testamentet ble skrevet slik fordi eiendommen ikke skulle bli noe salgs- eller spekulasjonsobjekt for organisasjonen Y. Ut fra dette anfører De at et salg av eiendommen vil være i strid med B's og A's vilje.

Jeg kan langt på vei si meg enig i at nevnte formulering i testamentet kan forstås som et ønske om at eiendommen ikke skulle selges, selv om formuleringen ikke er helt klar. Det er imidlertid i denne forbindelse viktig å understreke at organisasjonen jo har gjort flere anstrengelser for å få nyttet eiendommen slik arvelaterne ønsket. Det synes imidlertid ikke å være grunnlag for å tolke testamentet dit hen at det inneholder noe forbud mot å selge, dersom det skulle vise seg at det ønskede bruksformål ikke lot seg realisere. Det er ikke grunnlag for å tolke testamentet slik at testasjonens primære formål - å overføre eiendommen til organisasjonen - skulle falle bort dersom den ikke kunne brukes til ferieformål.

Testators ønske om at stedet skulle brukes som feriested, vil etter dette ikke kunne være ubetinget avgjørende i en situasjon hvor det med rimelig sikkerhet kan konstateres at klausulen ikke lar seg realisere. I denne situasjon er man henvist til å søke å finne frem til den løsning som best lar seg forsvare ut fra det arvelateren måtte ha ønsket, samtidig som man ser hen til hva som er ønskelig ut fra et samfunnsmessig synspunkt. Ut fra dette kan det ikke reises avgjørende innvendinger mot at det ble gjort vedtak om omdanning.

De to formålene som organisasjonen har foreslått å bruke de frigjorte midlene til, må anses å være i så vidt nær sammenheng med testamentets opprinnelige formål at de må kunne godtas.»

15.

**Forvaltningslovens anvendelse i fengselssaker**  
(Sak 808/88 og 811/88)

På vegne av to innsatte klaget Juss-Buss over fengselsmyndighetenes behandling av to saker som gjaldt overføring, i det ene tilfelle mellom to avdelinger innen samme fengselsanstalt, i det andre fra en anstalt til en annen. Juss-Buss var særlig opptatt av det generelle spørsmålet om slike overføringer er å anse som enkeltvedtak etter § 2 første ledd bokstav b) i forvaltningsloven av 10. februar 1967, således at saksbehandlingsreglene i lovens kap. IV-VI måtte komme til anvendelse. I fengselsloven av 12. desember 1958 § 1 a heter det at «forvaltningsloven får anvendelse på saker som behandles etter denne lov». - Med støtte i bestemmelsens ordlyd og forarbeider uttalte ombudsmannen at meningen her var å gi saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, også de i kap. IV-VI, anvendelse på alle individuelle avgjørelser i fengselssaker, uavhengig av om avgjørelsen etter sitt eget innhold falt innenfor eller utenfor enkeltvedtaksbegrepet. Vidtgående unntak for disse behandlingsregler er imidlertid gitt i fengselslovens § 1 a, annet til åttende ledd.

I den ene saken (811/88) som gjaldt overføring fra Ullersmo landsfengsel til Trondheim kretsfengsel, ga direktøren ved førstnevnte fengsel uttrykk for i brev til Fengselsstyret at overføringer etter fengselsreglementets § 22.15 ble ansett som administrative beslutninger som ikke ga den innsatte rett til verken dokumentinnsyn, begrunnelse eller klage. I sitt svar på foreleggelsesbrev herfra i saken uttalte Fengselsstyret at overføringer mellom anstalter ikke ble ansett som enkeltvedtak, men at man «dog behandlet klager over slike avgjørelser etter forvaltningslovens regler». Tilsvarende syn ga Fengselsstyret også uttrykk for hva gjelder overføringer mellom ulike avdelinger innen samme anstalt.

Før det var tatt stilling til den videre behandling av de konkrete klagesakene - herunder spørsmålet om enkeltvedtaksbegrepets avgrensning - mottok ombudsmannen en anmodning om å gi en høringsuttalelse til utredningen om ny fengselslov (NOU 1988: 37). I denne forbindelse ble en oppmerksom på at Fengselslovutvalget ikke hadde tatt opp til drøftelse den nærmere avgrensning mellom de avgjørelser som faller henholdsvis innenfor og utenfor enkeltvedtaksbegrepet. Det fremsto derfor som uklart hvor langt utvalget egentlig mente forvaltningslovens regler for så vidt burde gis anvendelse. I kommentar til lovutkastets § 2-5 begrenset utvalget seg til å slå fast at «forvaltningslovens bestemmelser

gjelder» uten å drøfte nærmere i utredningen hva dette innebar. Utvalget oppstilte tre konkrete unntak med hensyn til adgangen for en fange eller tilsatt til å være fullmektig i en sak og vedrørende klagefristen i refselsaker.

Sett på bakgrunn av det åpenbare behovet for en avgrensning var den mest nærliggende forståelse av utkastets § 2-5 at utvalget mente å gi forvaltningslovens bestemmelser - også kapitlene IV-VI som etter lovens § 3 første ledd bare gjelder for enkeltvedtak - anvendelse på alle avgjørelser som treffes med hensyn til de innsatte, også avgjørelser som etter sitt innhold faller utenfor rammen for enkeltvedtaksbegrepet.

Spørsmålet om forvaltningslovens anvendelse i fengselssaker tok ombudsmannen opp med Justisdepartementet i en høringsuttalelse 11. august 1989. Etter å ha sitert ordlyden i den någjeldende fengselslovs § 1 a, første ledd, skrev ombudsmannen avslutningsvis:

«På s. 97-101 i Ot.prp. nr. 27 (1968-69) om lov om ikrafttredelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover, drøfter departementet først de vanskeligheter som oppstår i forbindelse med begrepet enkeltvedtak på fengselsvesenets område. Som en løsning fremfor å foreta en nærmere avgrensning, konkluderer departementet avslutningsvis på s. 98/først på s. 99:

«Departementet har funnet det naturlig å ta som utgangspunkt at forvaltningsloven skal gjelde alle typer avgjørelser som angår de innsatte, men det blir dermed nødvendig med forholdsvis mange særregler.»

Proposisjonen kan forstås slik at meningen har vært å gi forvaltningslovens kap. IV-VI anvendelse også på avgjørelser som ikke er enkeltvedtak, med de unntak som følger av annet til åttende ledd i fengselslovens § 1 a. Jeg tillater meg å spørre om departementet er enig i en slik tolkning av bestemmelsen.

Til dette svarte Fengselsstyret 22. februar 1990:

«Etter Fengselsstyrets oppfatning gir verken fengselslovens § 1 a eller dens forarbeider klart svar på spørsmålet om i hvilken grad saker etter fengselsloven skal behandles etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Som også nevnt i ombudsmannens brev av 11.08.89, peker forarbeidene på de vanskelige avgrensningsspørsmål som på fengselsvesenets område kan oppstå i forhold til forvaltningslovens begrep enkeltvedtak. Fengselsstyret kan imidlertid ikke se at avgrensningsproblemene er løst gjennom lovens ordlyd. Således foreskriver fengselslovens § 1a, 1. ledd, ikke at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak skal gjelde for alle avgjørelser etter fengselsloven. Henvisningen gjelder forvaltningsloven i sin helhet, og dette er neppe

annet enn hva man ville ha kommet frem til uten bestemmelsen. Også unntakene i § 1a, 2.-8. ledd, gjelder til dels bestemmelser i forvaltningsloven som ikke er begrenset til enkeltvedtak. Fengselsstyret mener derfor at spørsmålet om i hvilken grad forvaltningslovens regler om enkeltvedtak skal komme til anvendelse på saker etter fengselsloven, primært må avgjøres på grunnlag av forvaltningslovens bestemmelser og alminnelig forvaltningsrett.

Til spørsmålet om overføring mellom fengsler eller fengselsavdelinger er å anse som enkeltvedtak, skal bemerkes:

Enkeltvedtak er i forvaltningslovens § 2a definert som en avgjørelse truffet under utøving av offentlig myndighet, som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. For sykehus, fengsler og andre institusjoner er det alminnelig antatt at begrepet enkeltvedtak ikke omfatter administrative avgjørelser som er nødvendige for å gjennomføre de daglige rutiner i institusjonen. I fengslene er det nødvendig å treffe et stort antall slike avgjørelser hver dag.

Spørsmålet om hvilket fengsel eller hvilken fengselsavdeling innsatte skal plasseres i, treffes rutinemessig og i et stort antall hver dag. Dette gjelder både spørsmålet om førstegangs plassering og senere overføringer. Av hensyn til driften av fengslene er det helt nødvendig at slike avgjørelser kan treffes raskt. Som hovedregel influeres de innsattes rettigheter og plikter ikke av hvilket fengsel han eller hun plasseres i. (Fengselsloven og fengselsreglementets detaljerte regler gjelder i utgangspunktet likt for alle fengselsanstalter. Overføringssaker er derfor ikke blitt ansett som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.)

Fra dette må det gjøres enkelte unntak. Det første gjelder plassering i enerom (i praksis ofte eneromsavdeling) som refselse eller tvangstiltak. Vedtak om slik plassering er utvilsomt et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det samme gjelder dersom domfelte overføres til et klart mer restriktivt fengselsregime. Således regnes vedtak om innsetting i den nye sikkerhetsavdelingen ved Ullersmo landsfengsel som et enkeltvedtak. Beslutning om overføring mellom to lukkede eller to åpne fengsler, eller mellom to ordinære avdelinger innen samme fengsel, anses - som det fremgår - ikke som et enkeltvedtak.

Selv om en beslutning om overføring mellom likeartede soningsalternativer ikke anses om enkeltvedtak, har Fengselsstyret likevel behandlet eventuelle klager på vanlig måte. Dette følger av fengselslovens § 1a, nest siste ledd, som i praksis tolkes slik at alle avgjørelser av direktøren kan påklages til Fengselsstyret.»

I avsluttende brev til Fengselsstyret uttalte jeg følgende om forvaltningslovens anvendelse på saker som behandles etter fengselsloven:

«Paragraf 1 a første ledd har i dag følgende ordlyd:

«Forvaltningsloven får anvendelse på saker som behandles etter denne lov om ikke

annet følger av bestemmelsene i annet til åttende ledd eller er fastsatt i medhold av disse bestemmelser eller § 7.»

Bortsett fra ordene «eller § 7» som kom til ved lovendring 16. mai 1986, har ordlyden i bestemmelsen vært uendret siden paragrafen ble tilføyd 19. juni 1969 i forbindelse med forvaltningslovens ikrafttredelse. For forståelsen av hvilken rekkevidde forvaltningslovens bestemmelser i utgangspunktet har på fengselsvesenets område vil således forarbeidene til ikrafttredelsesloven stå sentralt.

Ordlyden i § 1 a første ledd gir støtte for det syn at forvaltningsloven i sin helhet - også kap. IV-VI - gis generell anvendelse på alle saker etter fengselsloven. Bestemmelsen hadde vært unødvendig dersom det hadde vært meningen bare å la kap. IV-VI få anvendelse på de avgjørelser som var å anse som «enkeltvedtak» i forvaltningslovens forstand. Forvaltningslovens § 1 ville ha gitt den tilstrekkelige henvisning dersom dette hadde vært meningen.

Unntaket i § 1 a fjerde ledd er også en bekreftelse på at fengselslovens § 1 a første ledd forutsetter at også kap. IV-VI i forvaltningsloven skal ha anvendelse på alle saker - ikke bare de som omfatter «enkeltvedtak» i forvaltningslovens forstand. I så fall ville det ha vært naturlig å benytte uttrykket «enkeltvedtak» og ikke «avgjørelse» som § 1 a første ledd gjør.

Fengselsstyret gir på sin side i sitt brev 22. februar 1990 uttrykk for den oppfatning at «verken fengselslovens § 1a eller dens forarbeider gir klart svar på spørsmålet om i hvilken grad saker etter fengselsloven skal behandles etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak». Som påpekt foran gir ordlyden etter min oppfatning støtte for det syn at «alle saker» som utgangspunkt skal behandles etter forvaltningslovens regler - også kap. IV-VI.

Ut fra forarbeidene synes det også å være klart at lovgiver har ment at forvaltningsloven skal gis generell anvendelse på alle saker som behandles etter fengselsloven. Det heter på s. 5 i Ot. prp. nr. 27 (1968-69) om lov om ikrafttredelse av forvaltningsloven og endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover:

«Fra en del etater har det vært nevnt at de enkelte særlover bør gi uttrykk for at forvaltningslovens bestemmelser skal gjelde for saksbehandlingen. En slik presisering vil generelt være unødvendig, jfr. det som er anført foran om lovens rekkevidde, men det blir til dels anført at en slik bestemmelse kan gi nyttig informasjon. Justisdepartementet har imidlertid ikke villet slå inn på denne linje. Man har sett det slik at informasjon om forvaltningsloven må gis ved instruks, rundskriv og kurser, og at en presisering som anty-

det foran, vil være overflødig. Dette gjelder imidlertid ikke alltid. Hvor særloven fortsatt skal inneholde visse særregler, kan det være hensiktsmessig å presisere at forvaltningslovens bestemmelser for øvrig skal gjelde, se som eksempel lovutkastets avsnitt III, lov nr. 54 (barnevernloven). Og hvor det er uklart om forvaltningsloven etter sitt eget innhold skal anvendes, kan det være nyttig og dels nødvendig å presisere at den helt eller delvis skal anvendes, se som eksempel lovutkastets avsnitt III, lov nr. 73.»

Lov nr. 73 i proposisjonen er fengselsloven. Hvilke uklarheter som ble ansett å gjøre seg gjeldende på fengselsvesenets område, er nærmere omtalt i drøftelsen av fengselslovens tilpasning til forvaltningslovens saksbehandlingsregler på s. 97-101 i proposisjonen.

Videre på s. 97 og først på s. 98 heter det:

«Ved spørsmålet om anvendelse av forvaltningsloven på saker som behandles etter fengselsloven, møter man problemer allerede ved spørsmålet om hvordan forvaltningsloven etter sitt eget innhold skal anvendes på slike saker. Forvaltningsloven bruker generelle begreper hvis avgrensning i en del tilfeller kan volde tvil, og vanskeligheter av denne art vil man finne ved forsøk på å anvende loven på saker etter fengselsloven.

De største vanskeligheter i denne forbindelse oppstår i forbindelse med begrepet enkeltvedtak. En rekke av de avgjørelser som treffes for å opprettholde orden og disiplin i fengslet, eller som gjelder de innsattes rettigheter og plikter, ville man etter en tolking av forvaltningslovens § 2 b) måtte holde utenfor begrepet enkeltvedtak slik at lovens kap. IV-VI ikke kan anvendes. Avgrensingen her ville imidlertid bli meget vanskelig.

Noen grunn til å gå nærmere inn på disse tolkningsproblemer er det dog ikke i denne forbindelse. Spørsmålet er i første rekke om og i hvilken utstrekning forvaltningslovens regler eller prinsipper bør anvendes på saker som behandles etter fengselsloven. Stilles spørsmålet på denne måte, vil den uklarhet som knytter seg til forvaltningslovens begreper og dens rekkevidde, bli av underordnet betydning, idet man kan gi nærmere regler i fengselsloven om hvordan de forskjellige bestemmelser i forvaltningsloven skal anvendes, og gi de nødvendige unntaksregler.»

Måten departementet stiller spørsmålet på og således kommer utenom disse tolkningsproblemene, fremgår av den videre drøftelsen på s. 98 og konklusjonen først på s. 99:

«Hvis man tar som utgangspunkt at forvaltningsloven skal gjelde for alle avgjørelser som treffes med hensyn til de innsatte, vil det være et meget stort antall saker som vil bli trukket inn under loven. Etter det individuelle behandlingsprinsipp som fengselsloven og fengselsreglementet bygger på, blir det for den enkelte innsatte truffet en lang rekke vedtak som tilsikter å gi ham en formålstjenlig behandling. Dels er det avgjørelser av søknader og henvendelser, fortrinnsvis om lettelsener og begunstigelser, som den innsatte har

adgang til å framsette etter fengselslovens § 25. Dels gjelder det vedtak i spørsmål som anstalten selv tar opp. Anstaltene skal av eget tiltak vurdere den enkeltes stilling til enhver tid, og treffe de tiltak som anses formålstjenlige eller er nødvendige. - I tillegg kommer det store antall klagesaker.

---

Justisdepartementet har overveid å søke tilpasningsproblemet løst slik at forvaltningsloven bare gis anvendelse på særskilte angitte viktige vedtak. Men man har funnet at dette ikke vil være noen heldig løsning. Forvaltningslovens klagerregler vil kunne anvendes på alle vedtak, uansett deres betydning, slik forholdet nå er etter fengselslovens klagesystem, jfr. fengselslovens § 1, tredje ledd og § 25. Det er i seg selv ikke ønskelig å begrense de innsattes klageadgang. Også forvaltningslovens regler ellers vil i en viss grad kunne anvendes på alle vedtak. Selv om man skilte ut visse viktigere vedtak som forvaltningsloven skulle gjelde for, måtte man også her gi unntaksbestemmelser.

Departementet har funnet det naturlig å ta som utgangspunkt at forvaltningsloven skal gjelde alle typer avgjørelser som angår de innsatte, men det blir dermed nødvendig med forholdsvis mange særregler.»

Departementet har med andre ord lagt til grunn et utgangspunkt som nødvendiggjør en god del unntaksregler av til dels vidtrekkende karakter. Hvilke unntak som anses påkrevd drøftes nærmere på s. 99-101 i proposisjonen. Også under disse drøftelsene gjentas en rekke ganger hvilke utgangspunkt departementet tar for nærmere å underbygge behovet for de unntak som anses påkrevd fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler, først og fremst reglene i kap. IV-VI. Det heter f.eks. på s. 99 i proposisjonen vedrørende forvaltningslovens § 17 om forhåndsvarsel:

«Når det gjelder bestemmelsene i § 17 om forhåndsvarsel og redegjørelse til parten, viser man til det som foran er sagt om mengden av vedtak som det er tale om innen fengselsvesenet. Det gjelder avgjørelser av en rekke av dagliglivets forhold i et fengsel, slik som plassering, arbeid, undervisning, fritidssystemer, underhold og forpleining, orden og hygiene, forføyning over eiendeler, kontakt med omverdenen m.m. Det synes tvilsomt om § 17 tredje ledd er tilstrekkelig elastisk til å kunne møte de særlige problemer som reiser seg ved gjennomføring av frihetsberøvelsen.»

Og på s. 100 i tilknytning til forvaltningslovens § 24:

«Både arten og mengden av vedtakene gjør det påkrevd med særregler for fengselsvesenets vedkommende. De innsattes klageadgang gjelder et hvert spørsmål. Mange vedtak vil være av en slik art at spesiell skriftlig begrunnelse er unødvendig, idet den innsatte uten videre vil forstå grunnen. Ellers vil forholdet meget ofte være at begrunnelsen bare kan gis - eller kan gis best - på det lokale plan, av fengselsbestyreren. Betydningen av å få



begrunnelsen meddelt samtidig med vedtaket må for øvrig vurderes i forhold til den ekstraordinære belastning dette vil bety for administrasjonen.»

Da lovens øvrige forarbeider ikke inneholder noe av betydning for det aktuelle tolknings spørsmål, kan konklusjonen etter dette ikke bli annen enn at proposisjonen gir en klar anvisning på hvordan fengselslovens § 1 a skal forstås. Med «forvaltningsloven får anvendelse på saker som behandles etter denne lov» menes at samtlige av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, også de i kap. IV-VI, får anvendelse på individuelle avgjørelser som treffes i fengselssaker, uavhengig av om avgjørelsen etter sitt innhold faller innenfor eller utenfor enkeltvedtaksbegrepet, dog med de unntak som følger av paragrafens annet til åttende ledd. Forstått på denne måten vil spørsmålet om en avgjørelse er eller ikke er et enkeltvedtak være av «underordnet betydning», jf. det første sitatet ovenfor fra proposisjonen.

Det følger av dette standpunkt at en innsatt i dag har samme klagerett som forut for loven om forvaltningslovens ikrafttredelse.

Som det fremgår av det siterte fra proposisjonen kommer departementet gjentatte ganger inn på de innsattes vidtgående klagerett. På s. 98 i proposisjonen drøftes muligheten for å gi forvaltningslovens regler - herunder klagereglene - anvendelse bare på «særskilte angitte viktige vedtak». Departementet forkaster imidlertid like etterpå denne løsningen og anfører bl.a. som argument at det «i seg selv ikke er ønskelig å begrense de innsattes klageadgang». Og flere av de unntakene departementet etter nærmere overveielser finner å måtte gjøre fra saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven er nettopp begrunnet under henvisning til vedtak som åpenbart ikke er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og som bestemmelsene ellers ville få anvendelse på.

Mot denne bakgrunn kan departementets henvisning til at klageretten «heretter vil fremgå av forvaltningsloven», ikke forstås å innebære noen begrensning av klageretten, men kun som uttrykk for det manglende behov som forelå for å ha en egen bestemmelse om dette i fengselsloven. - Bestemmelsene om klage og omgjøring i kap. VI er som de øvrige saksbehandlingsregler i kapitlene IV og V gitt anvendelse også på avgjørelser som ikke er enkeltvedtak. Ordet «enkelvedtak» i forvaltningslovens § 28 må som ellers der begrepet er benyttet i lovens kap. IV-VI, leses som om det hadde stått «alle avgjørelser som angår de innsatte».

Spørsmålet om forvaltningslovens anven-

delse i fengselssaker berøres i forvaltningslitteraturen av Frihagen, Forvaltningsloven I, s. 44. Frihagen gir uttrykk for at tilføydelsen av § 1 a i fengselsloven «dels utvider, dels gir unntak fra og dels stadfester de regler som ellers ville fulgt av forvaltningsloven». Sammenholdt med det sitatet Frihagen gjør fra Ot.prp. nr. 27 (1968-69) s. 98, er det naturlig å oppfatte forfatteren dithen at forvaltningsloven som utgangspunkt må gis anvendelse på alle fengselssaker. Ståle Eskeland, Fangerett (1989), drøfter også spørsmålet om forvaltningslovens anvendelse på saker etter fengselsloven. Han synes å legge til grunn at henvisningen i fengselslovens § 1 a innebærer at forvaltningslovens kap. IV-VI om enkeltvedtak bare får anvendelse på fengselssaker som innebærer at det treffes «enkelvedtak» i forvaltningslovens forstand, jf. definisjonen i forvaltningslovens § 2. Eskeland sier at det er «et viktig spørsmål å avgjøre når en avgjørelse i fangesaker er enkeltvedtak og når den ikke er det». Av det foregående fremgår at jeg ikke kan dele Eskelands oppfatning her. Forvaltningsloven må, både ut fra ordlyden i fengselslovens § 1 a og forarbeidene, gis generell anvendelse på alle fengselsavgjørelser - enten de er «enkelvedtak» eller ikke.»

## 16.

### Refselsesbeslutning - spørsmål om bevisbyrde (Sak 1384/89)

*Innsatte A klaget over at han var ilagt refselse og tap av begunstigeelse som følge av trusler om å «ta» en fengselstjenestemann fysisk. A anførte at han utelukkende hadde «truet» med å ville beskrive tjenestemannens opptreden i en bok som han planla å skrive om forholdene i fengselet, og at vedtaket derfor bygget på et feilaktig faktisk grunnlag. Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere Fengselsstyrets bevisvurdering i saken. Uttalt at det etter omstendighetene ville foreligge grunnlag for refselse, selv om innsattes versjon av det faktiske hendelsesforløp ble lagt til grunn. Ombudsmannen ga uttrykk for at det bevisbyrdeprinsipp som ellers gjelder i strafferetten må gis tilsvarende anvendelse i refselsaker.*

A klaget til ombudsmannen over Fengselsstyrets avgjørelse 17. oktober 1989 i klagesak om disiplinærtiltak (refselse) på grunn av trusler mot en tjenestemann ved fengselet X.

Den 26. august 1989 skrev angjeldende tjenestemann en rapport hvor det fremgikk at A samme dag skulle ha fremsatt trusler mot hans person. I rapporten het det bl.a.:



«I dag 26.08.1989 hadde jeg vakt på avd. Y. Ved avblåsing av lufting kl. 16.15, kom innsatte bort til meg. Han ville vite navnet mitt og fikk det. Deretter sa han at navnet mitt skulle noteres i «boka» for han skal «en dag, når han er ferdig med soninga, ta meg.»

Den 31. august 1989 avga A forklaring om episoden, og gjorde i denne forbindelse bl.a. gjeldende:

«Innsatte forklarer at han ikke har truet ex betj. B. Innsatte sier at han skal skrive en bok om sitt fengselsopphold og trengte betjentens navn til dette, for å illustrere hvor negative enkelte betjenter kan være.

Dette var grunnen til at han ville ha betjentens navn, etter å blitt utsatt for en negativ episode dagen før av overnevnte betjent.»

Saken ble etter dette undergitt forberedende behandling i anstalrådet, som i møte 6. september 1989 avga følgende innstilling:

«Sakens rapporter er opplest for rådet som har drøftet saken. Rådet finner det godtgjort at A har bedt om betjentens navn og kommet med trusler. Rådet er imidlertid usikker på hva truselen besto i. Betj. B har følt at truselen går på å ta ham fysisk, mens innsatte forklarer at han skal skrive bok om episoden etter at han slipper ut fra fengslet. A har hatt en generelt dårlig oppførsel i fengslet og fikk en irettesettelse pga kjeffbruk og trusler så sent som 05.07. då. Etter dette har han hatt et rømningsforsøk som han er blitt ilagt 10 dager refs for. Rådet vil anbefale at innsatte for forholdet får 5 - fem - døgn enrom - minus TV.»

Fengselsdirektøren fattet 14. september 1989 vedtak om refselse i samsvar med anstalrådets innstilling. I vedtaket uttalte direktøren bl.a.:

«På grunnlag av rapporter, innsattes forklaring og etter at saken har vært behandlet i anstalrådet 06.09.89, anses det godtgjort at A den 26.08.89 kom med trusler mot tjenestemann.

For ovennevnte forhold refses A, --- med innsettelse i enrom i 5 - fem - dager, jfr. fengselslovens § 26 nr. 4.

Han fratras i samme tidsrom all adgang til fellesskap med andre innsatte samt retten til å ha TV på sin celle.

Det er ved avgjørelsen lagt vekt på at innsatte så sent som 05.07.89 fikk en irettesettelse p.g.a. kjeffbruk og trusler.»

Ved brev 19. septemer 1989 påklaget A direktørens refselsesbeslutning til Fengselsstyret og gjorde bl.a. gjeldende:

«Ved innlåsing kl. 21 - en kveld i slutten av august i år, - ønsket jeg å låne VG av naboen. Derfor spurte jeg en betjent som var iferd med å skulle låse døren hans, om han kunne være vennlig å spørre min nabo om dette, - hvorpå han bare låste naboenes dør og sa, i det han kom mot min dør: «Det kunne du ha ordnet før i kveld» - og deretter puffet han i meg -

og smalt døren igjen. Er det å provosere eller hva?

Jeg ble selvsagt irritert, og tenkte at jeg måtte vite navnet hans - slik at jeg fikk ham plassert i den blokken - hvor de mest usympatiske «betjenter» holder til - i min nåværende behandling av stoffet, som skal utgies som bøker, når tiden i dette helvete er over. Derfor, så spurte jeg etter hans navn, når jeg helt tilfeldig fikk se ham ute - den påfølgende kveld. (Hvorfor benyttes ikke navnebrikke?) Han var med engang i forsvarsposisjon, da han spurte hva jeg skulle med hans navn - om jeg hadde tenkt å sende klage? Jeg sa: «Det burde jeg kanskje gjøre, men iallefall så skal jeg ditt navn nevne, - når jeg skal utgi bøker, - som omhandler det som dere bedriver her inne, - så du får følge med, - så kan du lese om det, - når jeg er ferdig her, - for du vet - jeg skal jo ut en gang». Dette er ordrett, det som ble sagt - og navnet hans fikk jeg. Og faktisk, så hadde jeg nesten glemt episoden - inntil jeg altså ble innkalt p.g.a. en anmeldelse fra denne B.»

Fengselsstyret fattet vedtak i klagesaken den 17. oktober 1989, og uttalte der bl.a.:

«Fengselsstyret tar ikke til følge klagen fra A over direktørens refselsesvedtak av 14.09.1989.

Man har intet å bemerke til den begrunnelse som framgår av vedtaket og av direktørens brev av 26.09.1989 som domfelte etter det opplyste er gitt gjenpart av. Man har heller ikke noe å bemerke til utmålingen av refselsen, som er i samsvar med praksis i slike saker.»

Refselsesbeslutningen ble etter det opplyste effektivert i tidsrommet 4. - 9. februar 1990.

I klagebrevet hit fastholdt A sin versjon av hendelsesforløpet og ba på denne bakgrunn ombudsmannen se på grunnlaget for avgjørelsen.

Ved brev 2. november 1989 forela jeg klagen for Fengselsstyret med anmodning om merknader til A's anførsler og utlån av saksdokumentene. Fengselsstyret forela på sin side saken for fengselet med anmodning om merknader til saksforholdet. I underdirektørens uttalelse 23. november 1989 het det bl.a.:

«A har i store trekk vist manglende evne og vilje til forståelse for det regelverk som følger med soning i lukket anstalt, og har i det hele tatt en svært kverulerende skriftlig og muntlig form. Denne beskrivelsen synes dekkende for situasjonen også i dag.»

Etter å ha gjennomgått saksdokumentene fant jeg grunn til å forelegge saken for Fengselsstyret på ny, med bl.a. følgende spørsmål:

«I den vedlagte kopi av journal for møte i anstalrådet 6. september 1989 heter det bl.a.:

«Rådet finner det godtgjort at A har bedt om betjentens navn og kommet med trusler. Rådet er imidlertid usikker på hva trusselen besto i. Betj. B har følt at trusse-

len går på å ta ham fysisk mens innsatte forklarer at han skal skrive bok om episoden etter at han slipper ut fra fengselet.»

I brev 23. november 1989 fra underdirektøren ved fengselet X uttales bl.a. om samme forhold:

«Det må presiseres at trussel mot tjenestemann er et alvorlig forhold. Selv om rådet 06.09.89 var «usikker på hva trusselen besto i», synes refselsbeslutningen av 14.09.89 å ha vært absolutt berettiget, jfr også rapport av 26.08.89.»

Det synes således å ha gjort seg gjeldende tvil med hensyn til det faktiske grunnlaget for refselsbeslutningen.

Det bes opplyst om - og i tilfelle på hvilken måte - Fengselsstyret i forbindelse med klagebehandlingen søkte å få avklart den tvil og de motstridende versjoner med hensyn til det faktiske hendelsesforløp som her synes å ha gjort seg gjeldende.

Er det videre mulig å si noe nærmere om hvilken grad av sikkerhet med hensyn til å kunne fastslå hendelsesforløp m.v. som i alminnelighet kreves for å kunne ilegge en refselse av den aktuelle karakter?»

Til dette svarte Fengselsstyret i brev 5. februar 1990:

«Når det gjelder spørsmålet om Fengselsstyret i forbindelse med klagebehandlingen søkte å klargjøre eventuelle tvil om faktum i saken, så ble dette ikke ansett nødvendig, under henvisning til at man i sakens dokumenter fant det godtgjort at domfelte hadde kommet med utsagn som kunne oppfattes som en trussel.

For øvrig vil man generelt få bemerke at man ber om ytterligere dokumentasjon fra anstalten i saker der det synes å være tvil om sakens faktum. Fengselsstyret krever i sin alminnelighet en rimelig høy grad av sikkerhet med hensyn til det faktiske hendelsesforløp for å fastslå at grunnlag for refselse foreligger.»

I mitt avsluttende brev til klageren ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

#### «I. Faktum/bevisvurderingen

Klagesaken reiser i første rekke spørsmål om fengselsmyndighetenes vedtak i refsels-saken bygger på riktig faktum. Fengselsmyndighetene synes å ha lagt til grunn at De frem-satte trusler om å ta angjeldende tjenestemann fysisk, mens De bestemt benekter at så er tilfelle. De hevder at De utelukkende har «truet» med å fremstille tjenestemannens opptreden overfor Dem i en bok som De angivelig skal skrive om forholdene ved fengselet X når Deres soningstid er omme.

Tjenestemannens rapport av 26. august 1989 er språklig sett ikke så forskjellig fra den

forklaring De avga vedrørende forholdet 31. august s.å. Det kan av denne grunn naturligvis ikke utelukkes at tjenestemannen i den gitte situasjon kan ha feiltolket Deres utsagn. Av fullbyrdsjournalen fremgår dessuten at anstaltsrådet var noe i tvil med hensyn til trusselens innhold. Ut fra de foreliggende opplysninger i saken kom likevel anstaltsrådet til at det måtte anses tilstrekkelig godtgjort at De hadde fremsatt trusler med et slikt innhold at betingelsene for å anvende refselsesmidler var til stede. Dette er etter alt og dømme også lagt til grunn for fengselsdirektørens og senere Fengselsstyrets avgjørelser i saken.

I forbindelse med den avsluttende behandlingen av klagesaken kom jeg til at noen av de mest sentrale spørsmål vedrørende Fengselsstyrets bevisvurdering i saken trengte en ytterligere avklaring. På bakgrunn av dette skrev jeg den 3. juli 1990 et nytt brev til Fengselsstyret, hvor det heter:

«Jeg viser til Fengselsstyrets brev av 5. februar 1990 der det heter at Fengselsstyret fant det «godtgjort at domfelte hadde kommet med utsagn som kunne oppfattes som en trussel».

I ombudsmannens brev av 23. januar 1990 er påpekt at det har gjort seg gjeldende en viss «tvil med hensyn til det faktiske grunnlaget for refselsbeslutningen». Dette refererer seg til at rådet har lagt til grunn at det var «usikker på hva trusselen besto i». Da det må anses avgjørende for refselsesadgangen og eventuelt refselsesvalget om trusselen gikk ut på å «ta angjeldende tjenestemann fysisk» eller å skrive om vedkommende i en planlagt bok, bes redegjort for hvilket faktum Fengselsstyret har lagt til grunn. Trusselens innhold må således sies å være av vesentlig betydning for bruken av refselsesmiddel. Selv om innsattes versjon legges til grunn, har det som ble sagt - i sin sammenheng - måttet betraktes som «brudd på orden, disiplin eller i slett forhold for øvrig» og således kvalifisere til refselse.»

Og videre:

«Saken reiser et spørsmål om hvilke bevisbyrdereregler som gjelder ved ileggelse av refselse.

I ombudsmannens brev av 23. januar 1990 ble spurt om det var «mulig å si noe nærmere om hvilken grad av sikkerhet med hensyn til å kunne fastslå hendelsesforløp m.v. som i alminnelighet kreves for å kunne ilegge en refselse av den aktuelle karakter».

Dette spørsmål har Fengselsstyret ikke kommentert i sitt brev av 5. februar 1990, ut-over en generell uttalelse om at Fengselsstyret «i sin alminnelighet» krever «en rimelig høy grad av sikkerhet med hensyn til det faktiske hendelsesforløp for å fastslå at grunnlag for refselse foreligger».

Jeg legger etter dette til grunn at den bevisbyrdereregulering som generelt legges til grunn i slike saker, er basert på mer enn «overvektprin-

sippet» og at det bevisbyrdeprinsipp som ellers gjelder i strafferetten også anvendes her, dvs. at enhver rimelig tvil om de faktiske forhold skal komme «tiltalt» til gode. Jeg er enig i at et slikt prinsipp anvendes ved fastleggelsen av de faktiske forhold som skal legges til grunn for eventuelle refselsler.

Saken etterlater imidlertid en viss tvil om hvorvidt dette prinsipp har vært lagt til grunn i denne sak for så vidt gjelder trusselens innhold. Dette fremgikk allerede i brevet av 23. november 1989 fra underdirektøren ved fengselet og har ikke vært korrigert eller utdypet nærmere senere. Jeg må da legge til grunn at usikkerheten med hensyn til innholdet av trusselen fortsatt har vært til stede under Fengselsstyrets behandling av saken.

Uansett hvordan dette forholder seg synes det helt klart at det har vært fremsatt en trussel med et visst innhold. Også henvisningen til at fengselsbetjenten en gang skal bli omtalt i en bok som planlegges utgitt kan betraktes som en trussel og kan etter forholdene betraktes som «brudd på orden og disiplin eller slett forhold for øvrig», og kan kvalifisere til refselse. Isolert sett kan nok episoden virke triviell, men i den sammenheng den fant sted kan det ha fortont seg annerledes.

Jeg imøteser Fengselsstyrets kommentarer til ovenstående før jeg avgir uttalelse i saken.»

Til dette uttalte Fengselsstyret følgende i sitt svarbrev hit 24. juli d.å.:

«Når det gjelder spørsmålet om hvilket faktum Fengselsstyret har lagt til grunn i refsels-saken, skal bemerkes følgende:

Man har funnet det godtgjort at domfelte har kommet med trusler mot betjenten. Domfelte ba om betjentens navn og sa at dette skulle noteres i «boka» hans. Videre uttalte domfelte at når han en dag er ferdig med soningen, skulle han «ta» betjenten. I referatet fra anstaltsrådsmøtet fremgår at rådet var usikker på hva truselen bestod i. I rådsuttalelsen fremgår forøvrig at betjenten følte at truselen var fysisk. Domfelte sier i sin forklaring at han skulle skrive bok om episoden etter soningen. Det er forståelig at betjenten kan knytte trusselen til å være fysisk, i det domfelte sier at han skal «ta» betjenten etter at straffen er avsonet.

Fengselsstyret har ved behandlingen av domfeltes klage lagt til grunn at det i denne sammenheng må tillegges vekt hvordan den som trusselen er rettet mot oppfatter trusselen. Betjenten oppfattet trusselen som fysisk.

Videre må det ha betydning under hvilke omstendigheter trusselen ble avgitt. Dette skjedde som følge av at betjenten dagen før ikke hadde etterkommet innsattes ønske. I denne forbindelse bør det forøvrig også nevnes at det i rådsuttalelsen kommer frem at domfelte så sent som 5.7.89 ble refset med irettesettelse nettopp for munnbruk og trusler.

På bakgrunn av det ovenfor nevnte fant Fengselsstyret det godtgjort, overveiende sannsynlig, at domfelte hadde kommet med en trussel som var å oppfatte som en fysisk trussel. Det forelå derfor refselsesgrunnlag, jfr. fengselslovens § 26.»

Og videre:

«Forøvrig kan det ved behandlingen av refsels-saker bekreftes at enhver rimelig tvil om de faktiske forhold kommer den innsatte til gode. Man kan ikke se at det her foreligger slik rimelig tvil om trusselens innhold, slik at refselsesgrunnlag ikke skulle foreligge.»

Med hensyn til hvilket faktum som ble lagt til grunn for refselsesvedtaket, kan det etter dette konstateres at Fengselsstyret under behandlingen av klagesaken fant det godtgjort med overveiende sannsynlighet at De hadde fremsatt trusler om å ta angjeldende tjenestemann fysisk.

Den bevisvurdering som ligger til grunn for Fengselsstyrets standpunkt i klagesaken, kan vanskelig gjøres til gjenstand for noen selvstendig overprøving fra min side. Dette har sammenheng med at saksbehandlingen for ombudsmannen er skriftlig, noe som innebærer at det herfra normalt ikke opptas forklaring av parter og vitner. Ombudsmannens muligheter til å få avklart uoverensstemmelser med hensyn til faktum er derfor sterkt begrenset.

Når tjenestemannens forklaring - slik som her - står i direkte motstrid til den innsattes forklaring, vil fengselsmyndighetene i stor grad måtte foreta en vurdering av sakens faktiske forhold med utgangspunkt i de øvrige bevismomenter i saken.

Av Fengselsstyrets siste brev hit fremgår at det ved bevisvurderingen blant annet ble lagt vekt på at tjenestemannen oppfattet trusselen som fysisk. Denne betraktningssmåte er ikke uproblematiske, idet man i tråd med strafferettens system først og fremst bør ta utgangspunkt i hvordan gjerningsmannen forsto eller burde forstå på hvilken måte trusselen kunne bli oppfattet. Vurderingen her må likevel nødvendigvis i en viss utstrekning objektiviseres, og det vil således ikke kunne kritiseres at det ses hen til under hvilke omstendigheter trusselen ble fremsatt. Jeg kan heller ikke reise avgjørende innvendinger mot at det ved bevisbedømmelsen også ble lagt en viss vekt på det forhold at De så sent som 5. juli 1989 ble refset med irettesettelse for munnbruk og trusler.

Jeg forstår ellers Fengselsstyrets avsluttende uttalelser i saken slik, at man der i hovedsak slutter seg til det jeg har uttalt i mitt brev dit 3. juli d.å., vedrørende hvilke bevisbyrde-regler og prinsipper som generelt må legges til grunn i saker om illeggelse av refselse.

Den usikkerhet som anstaltsrådet ga uttrykk for vedrørende trusselens innhold, synes - på bakgrunn av det som er uttalt i Fengselsstyrets siste brev hit - imidlertid ikke å ha vært til stede under Fengselsstyrets behandling av klagesaken. Ut fra de foreliggende opplysnin-

ger har jeg etter dette ikke funnet holdepunkter for å rette noen vesentlige innvendinger mot Fengselsstyrets bevisvurdering i saken.

## II. Rettsanvendelsen

Med hensyn til rettsanvendelsen i saken skal jeg bemerke følgende:

Vilkårene for å gjøre bruk av refselsesmidler overfor de innsatte er regulert i fengselsloven av 12. desember 1958 nr. 7 § 26 første ledd, som lyder:

«Når en innsatt under oppholdet i anstalten gjør seg skyldig i brudd på orden og disiplin eller i slett forhold for øvrig, kan foruten advarsel og utelukkelse fra undervisning og tap av begunstigelser, følgende refselsler anvendes:

1. Irettesettelse.
2. Utelukkelse fra arbeid for en tid av inntil 14 dager.
3. Inndragning av godskrevne arbeidspen-ger.
4. Innsettelse i enrom for en tid av inntil en måned.
5. Frihetsberøvelse med inntil en måned, slik at denne tid ikke regnes med i anbringelsestiden. Denne refselse kan bare anvendes overfor innsatte som utholder fengselsstraff. For den tid vedkommende utholder denne refselse, avbrytes straffen. Flere gangers anvendelse av denne refselse må samlet ikke overstige tre måneder.

Flere av de nevnte refselsler kan anvendes i forening.»

I fengselsreglementets §§ 35.1 og 35.2 er det, i medhold av fengselslovens § 56, gitt utfyllende bestemmelser om adgangen til å gjøre bruk av refselsesmidler og andre disiplinærtiltak. Paragraf 35.1 første ledd første punktum lyder:

«Når en innsatt under oppholdet i anstalten eller under midlertidig fravær fra denne eller under transport til eller fra anstalten, gjør seg skyldig i brudd på gjeldende regler om orden og disiplin, eller i slett forhold ved brudd på andre bestemmelser, kan foruten refselsler anvendes følgende disiplinærtiltak: ---»

I reglementets § 35.2 første ledd heter det:

«Under de vilkår som er fastsatt i § 35.1 første ledd, kan følgende refselsler anvendes, enkeltvis eller i forening:

- a) Irettesettelse.
- b) Utelukking fra arbeid for en tid av inntil 14 dager; denne refselse skal i alminnelighet forenes med refselse etter punkt d for vedkommende tidsrom.
- c) Inndragning av godskrevne arbeidspen-ger; denne refselse kan ikke gjelde hele det godskrevne beløp.

d) Innsettelse i enrom for en tid av inntil en måned, jf. § 35.3 siste ledd.

e) Frihetsberøvelse med inntil en måned, slik at denne tid ikke regnes med i anbringelsestiden. Denne refselse kan bare anvendes overfor innsatte som utholder fengselsstraff. For den tid vedkommende utholder denne refselse, avbrytes straffen. Flere gangers anvendelse av denne refselse må samlet ikke overstige tre måneder.»

Slik regelverket er utformet, vil fengselsmyndighetene ha en relativt vid adgang til å treffe vedtak om bruk av refselsesmidler når vilkårene i loven og reglementet er oppfylt. At nevnte reaksjoner vil kunne anvendes overfor kvalifiserte tilfeller av trusler mot tjenestemann - herunder trusler om voldsbruk - er ikke tvilsomt. - I denne forbindelse viser jeg til at trusler mot offentlig tjenestemann etter omstendighetene også kan være et straffbart forhold etter reglene i straffeloven av 22. mai 1902 nr. 10 § 326 første ledd nr. 2.

Jeg påpeker ellers i denne sammenheng at selv om Deres versjon av hendelsesforløpet legges til grunn, så står man her overfor et faktum som det etter forholdene må antas at det kan ilegges refselse for.

I Deres tilfelle ble det i tillegg til refselse (innsettelse i enrom i 5 dager), fattet beslutning om tap av begunstigelse (utelukkelse fra felleskap m.v.) for samme tidsrom. Adgangen til på denne måten å forene refselse med andre disiplinærtiltak som f. eks. tap av begunstigelse, følger av fengselslovens § 26 første ledd, jf. fengselsreglementet § 35.1 første ledd nr. 3.

Valget mellom de ulike refselsesmidler og disiplinærtiltak for øvrig må ellers bero på en nærmere skjønnsmessig helhetsvurdering av omstendighetene i saken. Det samme gjelder fastsettelsen av den konkrete reaksjon. Overfor skjønnsmessige avgjørelser er ombudsmannens kompetanse begrenset. En slik avgjørelse kan bare kritiseres dersom den finnes ugyldig - noe jeg ut fra det som er opplyst i saken ikke kan se er tilfellet her - eller den må anses som «klart urimelig», jf. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8. Av direktørens refselsesbeslutning fremgår at det i denne forbindelse blant annet ble lagt vekt på at De så sent som 5. juli 1989 fikk en refselse i form av irettesettelse på grunn av munnbruk og trusler. Av Fengselsstyrets vedtak i klagesaken fremgår ellers at utmålingen av refselsen er i samsvar med praksis i slike saker.

Etter dette er jeg kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å karakterisere Fengselsstyrets klageavgjørelse 17. oktober 1989 som klart urimelig.»

17.

**Saksbehandlingsrutiner ved Justisdepartementets fangesakskontor – spørsmål om foreløpige svar og adgangen til muntlige konferanser**

(Sak 868/90 og 9E/90)

Gjennom en henvendelse fra en innsatt ved Ullersmo landsfengsel ble ombudsmannen gjort kjent med at Fængselsstyret 21. juni 1990 hadde sendt et rundskriv til fængselsdirektøren der det ble gjort rede for endrede saksbehandlingsrutiner ved fangesakskontoret. I rundskrivet ble det opplyst at fangesakskontorets arbeidssituasjon var vanskelig og at de innsatte måtte påregne en lengre saksbehandlingstid enn normalt i tiden frem til 1. september. I denne perioden ville kontoret heller ikke sende ut foreløpige meldinger i tråd med § 11 a annet punktum i forvaltningsloven av 10. februar 1967. Saker som hastet ville likevel kunne tas pr. telefon med byråsjef.

Det het videre at telefonhenvendelser fra innsatte for fremtiden ikke kunne besvares av kontoret. Telefonkontakt skulle i stedet kanaliseres gjennom fængselsdirektør, underdirektør eller saksbehandler. Fængselsdirektørene ble bedt om å informere de innsatte om rundskrivets innhold.

Saken ble herfra forelagt Justisdepartementet som bl.a. svarte at et system med individuelle, foreløpige meldinger ville ha vært umulig å gjennomføre i den aktuelle perioden. Dette skyldtes at enkelte sakstyper - bl.a. en del permisjonssøknader - måtte prioriteres, slik at man ikke ubetinget kunne behandle sakene i den rekkefølge de kom inn. Med hensyn til telefonordningen uttalte departementet at poenget hadde vært å stanse rene purringer. Det hadde med andre ord ikke vært departementets mening å begrense adgangen til muntlig konferanse. Ønsker fra de innsatte om å få fremlegge saken sin muntlig overfor departementets tjenestemenn, måtte eventuelt tas opp i brev eller via anstaltsadministrasjonen. Da Fængselsstyret fant at rundskrivet av 21. juni 1990 var uheldig formulert på dette punktet, ville man ta sikte på å utgi et nytt skriv.

I avsluttende brev til klager uttalte jeg bl.a.:

«Paragraf 22 slår fast at en part som har saklig grunn for det, skal gis anledning til muntlig konferanse med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken, i den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater dette. I dette ligger at den enkelte - når de nevnte vilkår foreligger - kan oppsøke eller ringe tjenestemenn i det forvaltningsorgan som har hans sak til behandling. Forvaltningen må imidlertid ha adgang til å bestemme at muntlige konferanser kun tillates i den

utstrekning og til slik tid som den forsvarlige utførelse av saksbehandlingen tillater. Jeg viser i denne sammenheng til Forvaltningskomiteens innstilling s. 201-202, hvor det uttales følgende om praktiseringen av bestemmelsen:

«For å unngå besøk i utrengsmål, må man kunne kreve at vedkommende part eller interesserte har saklig grunn for sin henvendelse. Dette vil han i alminnelighet ha når han søker myndighetene om veiledning angående en sak eller når han kommer for selv å gi opplysninger. Men i mange tilfelle vil naturligvis både veiledningen og opplysningene like godt kunne gis skriftlig. I så fall må myndighetene ha adgang til å gi anvisning på denne behandlingssmåte når det passer best.»

På denne bakgrunn har jeg ingen avgjørende innvendinger mot fangesakskontorets innskjerpinger slik de fremgår av departementets brev 4. september 1990.»

Med hensyn til forholdet mellom departementets rundskriv og forvaltningslovens § 11 a skrev jeg følgende til departementet:

«Paragrafens første punktum slår fast at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold når den er ferdig forberedt. Bestemmelsen må forstås som utslag av et generelt prinsipp om at myndighetene plikter å behandle og avgjøre saker snarest råd. Hva som i det konkrete tilfelle er forsvarlig behandlingstid, vil selvsagt ofte være et skjønnsspørsmål. Bestemmelsen forutsetter imidlertid klart at forvaltningen foretar en forsvarlig prioritering av sakene, f.eks. slik at de sakene som haster mest, tas først. Dette følger for øvrig også av de alminnelige prinsipper for god forvaltnings-skikk.

I og med at forvaltningen plikter å foreta en løpende prioritering av sakene etter hvert som de innkommer, kan det etter mitt skjønn vanskelig fremstå som urimelig tyngende å sende foreløpig melding slik § 11 a annet punktum gir anvisning på. Etter at selve prioriteringen er foretatt, vil det være en ren ekspedisjonssak å sende ut foreløpige meldinger dersom kontoret benytter en standardblankett for dette formål. Stor arbeidsbyrde kan etter dette vanskelig aksepteres som begrunnelse for å la være å sende ut foreløpige svar. Jeg minner i denne forbindelse om at de innsattes behov for foreløpige meldinger regelmessig vil øke nettopp når arbeidsbyrden i forvaltningen er stor.

Departementets rundskriv av 21. juni 1990 gir riktignok de innsatte en viss veiledning om at de frem til ca. 1. september s.å. må påregne en lengre saksbehandlingstid enn normalt på grunn av kontorets vanskelige ar-

beidssituasjon. Likevel tilfredsstillt et slikt generelt rundskriv etter mitt syn ikke kravene til foreløpig melding i § 11 a som klart forutsetter at slik melding skal sendes på grunnlag av en individuell vurdering av de enkelte henvendelsene. I den forbindelse påpekes at bestemmelsen også har som siktemål å gi avsenderen en bekreftelse på at hans henvendelse er mottatt av rett instans.»

## 18.

**Utelukkelse fra felles gudstjenester og andakter i fengselsanstalt**  
(Sak 1616/89)

*A klaget over at han - som innsatt på sikkerhetsavdelingen ved Ullersmo landsfengsel - var blitt utelukket fra å delta i felles gudstjenester og andakter i anstalten. Klagen ble bl.a. begrunnet med at utelukkelsen måtte anses å være i strid med fengselsreglementets § 55.2, hvor det heter at de innsatte skal ha adgang til å delta i gudstjenester o.l. som avholdes i anstalten. - Ombudsmannen uttalte at fengselsreglementets § 55.2 angir en hovedregel som kan fravikes når tungtveiende hensyn av fengselsmessig art taler for det, og at slike hensyn forelå i dette tilfellet. Fengselsstyret ble imidlertid anmodet om å overveie behovet for å avholde egne andakter o.l. for de innsatte i sikkerhetsavdelingen.*

I brev 10. desember 1989 klaget A til ombudsmannen over at han - som innsatt på sikkerhetsavdelingen ved Ullersmo landsfengsel - var utelukket fra å delta i de gudstjenester som avholdes for de innsatte i anstalten. I klagebrevet hit gjorde han bl.a. gjeldende at utelukkelsen må anses å være i strid med fengselsreglementets § 55.2 første ledd første punktum, som lyder:

«Innsatte skal ha adgang til å delta i gudstjenester som presten eller andre holder i anstalten. — — —»

A hadde i første omgang påklaget forholdet til Fengselsstyret, som i sitt vedtak i klagesaken 5. desember 1989 sluttet seg til den begrunnelse som var gitt for utelukkelsen i underdirektørens oversendelsesbrev dit 19. oktober s.å. I underdirektørens brev ble det bl.a. uttalt:

«A er plassert ved fengslets sikkerhetsavdeling.

Av hensyn til formålet med opprettelse av denne avdelingen, sier det seg selv at man ikke kan la innsatte derfra få delta i kirken eller andre fellesarrangementer i fengslet.

Disse hensyn må gå foran reglementets bestemmelser om innsattes adgang til kirkelige arrangementer.»

Etter å ha fått seg forelagt innsattes klage hit, uttalte Fengselsstyret i sitt svarbrev til ombudsmannen 25. april 1990 bl.a.:

«Fengselsstyret har følgende bemerkninger til ombudsmannens brev. Sikkerhetsavdelingen er en særavdeling. Formålet med avdelingen er bl.a. å hindre negativ innvirkning på det øvrige fangemiljøet. Kandidater til sikkerhetsavdelingen er innsatte som er dømt til fengsel i mer enn 5 år, og som anses å være særlig rømningsfarlige, eller har vært involvert i alvorlig narkotikavirksomhet etter påbegynt soning eller som har en særlig negativ innvirkning på andre innsattes soningsforhold.

Som følge av innskrenkning i fellesskapet har ikke de innsatte ved sikkerhetsavdelingen anledning til å delta i fellesarrangementer i kirken.

Det kan forøvrig opplyses at anstaltens prest oppsøker de innsatte på sikkerhetsavdelingen.»

I brev 5. mai 1990 kom A tilbake med bl.a. følgende merknader til Fengselsstyrets uttalelser i saken:

«I fengselsreglementets § 55.2 står det ikke noe om at det kan gjøres unntak fordi at en er isolert o.l. Det står kort og godt at SKAL ha adgang til gudstjenester og andakter som presten holder i anstalten.

Jeg er klar over at denne sikkerhetsavdelingen er en særavdeling men en skal også være klar over at dette ikke er et sted som en bare sitter i noen dager, eller kanskje noen få måneder. Jeg har vært her i ca. 10 måneder nå og andre har vært der ennå lengere. En settes inn der på vedtak av 6 mnd. av gangen.

Med denne bakgrunnen så burde det være ekstra viktig at vi som sitter der også får delta i disse tingene som presten arrangerer.»

I mitt avsluttende brev til klageren ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«Deres hovedanførsel i forbindelse med klagen hit er at utelukkelsen fra gudstjenestene må anses å være i strid med fengselsreglementets § 55.2 første ledd første setning, hvor det som nevnt heter at de innsatte skal ha adgang til å delta i gudstjenester og andakter som presten eller andre holder i anstalten. De fremhever i denne forbindelse at det ikke går frem av noen av bestemmelsene i fengselsreglementet kapittel § 55, at innsatte som er undergitt større eller mindre grad av isolasjon kan holdes utenfor de felleskirkelige arrangementer som holdes i fengselet. Sammenfatningsvis synes De å være av den oppfatning at fengselsreglementet § 55.2 etablerer en *ubetinget rett* for samtlige av de innsatte til å delta i de gudstjenester og andakter som til enhver tid blir arrangert i anstalten. - Dette er et synspunkt som jeg vanskelig kan si meg fullt ut enig i.

Spørsmålet har vært lagt frem for Fængselsstyret, som imidlertid har unnlatt å kommentere dette punkt i Deres klage i sitt svarbrev hit 25. april d.å.

Hovedformålet bak bestemmelsene i fængselsreglementet kapittel § 55 om religiøs virksomhet, er å sikre de innsattes grunnleggende rettigheter og muligheter til religionsutøvelse under anstaltoppholdet. Tilgangen til gudstjenester og andakter m.v. i anstalten må ses som et ledd i den rent praktiske tilretteleggelsen av dette. Formålet bak bestemmelsene er naturligvis et tungtveiende moment, når man skal ta stilling til spørsmålet om hvilke rettigheter og plikter som kan utledes av dem.

Jeg er enig med Dem så langt at den aktuelle bestemmelse må anses å pålegge fængselsmyndighetene en plikt til å legge forholdene til rette for at de innsatte i *alminnelighet* gis adgang til å delta i gudstjenester og andakter under oppholdet i anstalten. Bestemmelsen kan imidlertid ikke forstås slik at den gir den enkelte innsatte et absolutt krav på under *enhver omstendighet* å få delta i slike arrangementer. *Hovedregelen* må være at de innsatte har rett til å delta, med mindre tungtveiende hensyn tilsier noe annet.

I de tilfellene hvor en innsatt i større eller mindre grad er unntatt fra fellesskapet som følge av at det f. eks. er fattet en beslutning om tap av begunstigelse, refselse eller innskrenkning i eller utelukkelse fra fellesskapet i medhold av reglene i fængselsreglementets § 53.4., må det etter mitt syn uten videre aksepteres at den innsatte i det aktuelle tidsrommet også nektes adgang til å delta i felles gudstjenester og andakter i anstalten. I en slik situasjon bør imidlertid fængselsmyndighetene søke å legge forholdene til rette for at den innsatte i det aktuelle tidsrom gis mulighet til å ivareta et reelt behov for religionsutøvelse på annen måte.

Jeg er fra tidligere klagesaker, og fra besøk i anstalten, kjent med at plassering på sikkerhetsavdelingen innebærer at de som er innsatt der blir utestengt fra fellesskap med de øvrige innsatte i fængselet, og at fellesskapet mellom de innsatte innad i avdelingen er betydelig begrenset i forhold til hva som er situasjonen i de ordinære fængselsavdelingene. - Spørsmålet om innsettelse i avdeling S. må anses som innskrenkning i eller utelukkelse fra fellesskapet etter fængselsreglementets § 53.4. og spørsmålet om hvorvidt denne paragrafen uttømmende regulerer fængselsmyndighetenes adgang til å beslutte hel eller delvis utelukkelse fra fellesskapet med øvrige innsatte ut fra fængselsmessig hensyn, faller utenfor de forhold som det skal tas stilling til i nærværende klagesak - jf. det som er sagt

ovenfor om hvilke plikter og rettigheter som etter mitt syn kan utledes av bestemmelsene i fængselsreglementet kapittel § 55.

Fængselsmyndighetene må også i andre tilfelle enn de som er nevnt foran ha en viss adgang til å utelukke de innsatte fra de regulære andaktene og gudstjenestene i anstalten, dersom dette er påkrevet ut fra saklige og tungtveiende hensyn av fængselsmessig art.

Utelukkelsen fra gudstjenester og øvrig kirkesamvær sammen med innsatte fra de andre avdelingene i anstalten, er i Deres tilfelle etter det opplyste en direkte følge av at De for tiden er innsatt på sikkerhetsavdelingen ved Ullersmo landsfængsel. Så vidt skjønnes, er det i utgangspunktet således ikke fattet noe eget *separat vedtak* om å utelukke Dem eller andre innsatte i avdelingen fra fellesgudstjenestene i fængselet.

I den interne instruks for avdeling S. av 12. februar 1990 heter det at de innsatte ved sikkerhetsavdelingen ikke har adgang til å delta i møter og arrangementer i anstalten. Det er neppe tvilsomt at dette også er ment å skulle omfatte de gudstjenester og andakter som avholdes for de innsatte i fængselet. Fængselsstyret har i sitt svarbrev hit 25. april 1990 gitt en noe nærmere redegjørelse vedrørende bakgrunnen for at de innsatte ved avdelingen generelt er utelukket fra fellesarrangementer i kirken. Et hovedpoeng i denne forbindelse er etter det opplyste at man bl.a. på denne måten søker å hindre negativ innvirkning på det øvrige fangemiljøet i anstalten. Dette hensynet er - så vidt skjønnes - også et sentralt ledd i den individuelle begrunnelsen for å ta ut enkelte innsatte fra de ordinære fængselsavdelingene og sette dem på avdeling S.

Spørsmålet om i hvilken utstrekning det å tillate et visst kirkesamvær mellom innsatte ved avdeling S. og innsatte fra de andre avdelingene reelt sett må antas å ville medføre slike vanskeligheter som nevnt i Fængselsstyrets svarbrev hit, lar seg neppe avklare fullt ut herfra. Ut fra det som er opplyst i saken, er jeg imidlertid langt på vei enig med Fængselsstyret i at det vil kunne virke undergravende på *målsettingen* bak opprettelsen av avdeling S. og i strid med *formålet* bak innsettelsen av de enkelte fanger der, dersom fængselsmyndighetene skulle gi de innsatte i avdelingen adgang til å delta i kirkesamvær med de øvrige innsatte i anstalten. Dette forhold er etter mitt syn så vidt tungtveiende at det må tillegges avgjørende vekt ved vurderingen av Deres klage hit.

Ut fra de foreliggende opplysninger i saken har jeg etter dette ikke funnet holdepunkter for å rette avgjørende kritikk mot fængsels-



myndighetenes beslutning om å utelukke Dem fra fellesarrangementene i kirken. Det vises imidlertid til vedlagte kopi av brev herfra i dag til Fengselsstyret hvor jeg tar opp spørsmålet om det bør overveies å arrangere egne andakter og gudstjenester for de innsatte ved sikkerhetsavdelingen.»

I mitt avsluttende brev til Fengselsstyret uttalte jeg:

«Vedlagt følger til orientering kopi av mitt avsluttende brev i dag til klageren.

Som det vil fremgå av brevet, har jeg etter omstendighetene ikke funnet holdepunkter for å rette noen avgjørende kritikk mot det forhold at de innsatte på sikkerhetsavdelingen ved Ullersmo landsfengsel utelukkes fra kirkesamvær sammen med de øvrige innsatte i anstalten.

I brevet gir jeg imidlertid uttrykk for at innsatte som utholder større eller mindre grad av isolasjon - og av den grunn er utestengt fra de gudstjenester og andakter m.v. som avholdes i anstalten - bør gis muligheter til å få dekket et reelt behov for religionsutøvelse på annen måte. Dette bør etter mitt syn i særlig grad gis gyldighet overfor innsatte som sitter isolert over lang tid.

I Fengselsstyrets svarbrev hit 25. april 1990 opplyses at anstaltens prest oppsøker de innsatte på sikkerhetsavdelingen. - All den tid de innsatte i avdelingen er stengt ute fra fellesarrangementer i kirken og soningen der normalt strekker seg over relativt lang tid, kan det imidlertid reises spørsmål om det - dersom det er et reelt behov for det - burde arrangeres egne andakter og gudstjenester for de innsatte i avdeling S.

Av fengselsmyndighetenes uttalelser i forbindelse med ombudsmannssak 513/90 fremgår imidlertid at verken presten i anstalten eller direktøren ved landsfengselet har registrert noe ønske fra de innsatte om at det bør avholdes egne andakter i avdelingen. På bakgrunn av de spesielle forhold som de innsatte ved avdeling S. soner under, tør jeg likevel be Fengselsstyret om å presisere hva som er gjort med hensyn til å kartlegge behovet for slike arrangementer blant de innsatte i avdelingen.»

19.

**Avvisning av utlending - frist for begjæring om oppsettende virkning av klage**

(Sak 858/88)

*Advokat A mottok pr. telefax melding fra politikammeret om at det var fastsatt 2 timers frist for begjæring om oppsettende virkning av klage over et avvisningsvedtak, jf. fremmedloven av 27. juli 1956 § 11. A klaget til om-*

*budsmannen over de uholdbare arbeidsforhold slike korte frister skaper for advokatene, og over at politikammeret ikke engang hadde forsikret seg om at han hadde mottatt telefaxen. Politikammeret bekreftet at det i avvisningssaker ikke er uvanlig å operere med meget korte frister fordi man har svært liten tid til rådighet hvis en utlending skal avvises, ofte ikke mer enn 48 timer. - Ombudsmannen uttalte at det må foreligge helt spesielle forhold for at en 2 timers frist skal kunne aksepteres. Ut fra de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i avvisningssakene og den etablerte advokatvaktordning, var det ikke grunnlag for å kritisere den aktuelle praksis. Ombudsmannen forutsatte imidlertid at politikammeret måtte forvise seg om at melding om frister som ble gitt over telefax, faktisk ble mottatt av advokaten.*

Advokat A klaget til ombudsmannen over de korte frister X politikammer setter for begjæring om oppsettende virkning av eventuell klage over avvisningsvedtak i fremmedsaker. Han viste til et konkret tilfelle hvor han som bistandsadvokat fikk underretning om avvisningsvedtaket kl. 1520. I vedtaket het det:

«Begjæring om utsatt iverksetting, fortrinnsvis sammen med endelig klage, bes sendt politikammeret snarest og senest innen to timer etter meddelelse av dette vedtak for søkeren og hans advokat.»

I klagen til ombudsmannen anførte advokaten bl.a.:

«Som påpekt overfor politikammeret, finner jeg det kvalifisert urimelig å bli foreholdt en 2-timersfrist for innsending av anmodning om oppsettende virkning av klage, fortrinnsvis sammen med endelig klage. Mulighetene for å utarbeide en grunnlagt klage og grunnlagt anmodning om oppsettende virkning blir vanskeliggjort samtidig som slike korte frister skaper uholdbare arbeidsforhold for bistandsadvokaten.»

Jeg ba om politikammerets uttalelse til klagen, og spurte om det er vanlig å fastsette så knappe frister for begjæring om oppsettende virkning (og eventuelt fremsettelse av fullstendig klage) som i dette tilfellet. Videre ba jeg opplyst hva som i så fall var grunnen til at det opereres med så korte frister, og hvilke hensyn som eventuelt taler mot en viss forlengelse.

Politikammeret svarte:

«Advokat A's klage refererer seg til fristen som er satt til å begjære utsatt iverksetting av avvisningsvedtak. Saken refererer seg konkret til avvisning av asylsøkere (her avvisning etter første asylsøknadsprinsippet), men begrunnelsen gjør seg i stor grad også gjeldende i or-



dinære avvisningssaker (dvs. ikke asylsøknader).

Mer konkret refererer klagen seg til fristfastsettingen for å begjære utsatt iverksetting av politiets beslutning om å effektivere avvisningen. En regner det for klart at forvaltningslovens regler om klagefrist m.v. gjelder på vanlig måte for så vidt gjelder vedtaket om avvisning fra Norge. Beslutning om iverksetting av vedtaket, omfattes ikke av forvaltningslovens klagefristregler.

Politiets praksis for fristfastsettingen er i noen grad forskjellig fra sak til sak. Hovedhensyn vil på den ene side være at parten og hans advokat skal sikres rimelig tid til å klage på politiets beslutning, samt at det avsettes rimelig saksbehandlingstid til behandling av klagen. Dette hovedhensyn må veies opp mot politiets mulighet til rent fysisk å kunne gjennomføre vedtaket.

Fristen som omhandles regnes alltid fra forkynnelse for parten og hans advokat. Ofte er dette en felles forkynnelse (tilstedeværende advokat), men andre ganger, som i advokat A's tilfelle, foretas forkynnelse hver for seg. Fristen begynner ikke å løpe dersom en ikke treffer vedkommende advokat.

Advokat A bemerker at forkynningsstidspunktet kl. 15.20 er utilbørlig sent. Til det må bemerkes at politiets grensekontroll selvsagt er døgnkontinuerlig, og at vedtak som følge av denne kontroll også ofte blir fattet utenfor vanlig arbeidstid. Bl.a. på grunn av den døgnkontinuerlige beredskap, er det til dette politikammer knyttet en advokatordning som selvsagt er ment å kunne fungere også utenfor advokaters ordinære arbeidstid. Fristen fastsettes også ofte i samråd med vedkommende advokat, dvs. han spørres om hvor lang tid han trenger for å utforme en eventuell begjæring om utsatt iverksetting av vedtaket.

Praksis i avvisningssaker er som nevnt noe forskjellig. I enkelte avvisningsvedtak kreves at eventuell begjæring om utsatt iverksetting fremsettes umiddelbart, dvs. i forbindelse med forkynnelse av vedtaket. En ganske vanlig frist er to timer som i nærværende tilfelle. Enkelte ganger settes fristen en del lenger, særlig der hvor det konkret bes om dette. I saker vedrørende avvisning til hjemlandet, settes ofte fristen til 24 eller 48 timer.

Som nevnt må politiets fristfastsetting avveies mot mulighetene til rent praktisk å få gjennomført vedtaket.

De fleste europeiske land opererer med en frist på 48 timer etter ankomst til Norge som lengste frist for å kunne innakseptere en avvist borger (første asyllandstilfellene). Dette innebærer at en avvisning etter f.eks. tre døgn i Norge, ofte ikke lar seg fysisk gjennomføre, idet vedkommende person ikke blir innakseptert i vedkommende land (selv med politiledsagelse herfra). Han blir følgelig avvist tilbake til Norge. En antar at hjemmelen for denne praksis er sedvanemessig praksis under henvisning til at vedkommende anses som innakseptert i Norge dersom han har vært her over 48 timer.

For de nordiske land er fristen kun 24 timer i avvisningssaker. Her foreligger dog normalt en mulighet for tilbaketagelse på et senere tidspunkt etter nordisk passkontrolloverenskomst av 12. mai 1957, artikkel 10, jfr. artikkel 6, men avvisningsinstituttet er da ikke lenger gjennomførbart. Det foreligger også en sær-

skilt avtale med Vest-Tyskland av 18. mars 1955, som i artikkel 4 i visse tilfeller gir adgang til tilbakesendelse innen 7 dager.

I nærværende sak, tilbakesendelse til Belgia, foreligger det ingen særlig avtale.

Hele saksbehandlingen (registrering, avhør, tolkeproblemer, advokatbistand, vedtak, klage, saksbehandling av klage, godtagelse av UDI, innpassering med flytider m.v.) må være gjennomført innen 48 timer (eventuelt 24 timer). Som en formentlig forstår blir det innenfor disse rammer helt nødvendig å sette korte tidsfrister for begjæring om utsatt iverksetting.

I saker der avvisning besluttet til hjemlandet, vil normalt fristen for å begjære utsatt iverksetting bli satt vesentlig lenger, normalt 24 - 48 timer. De samme tidsrammer for innpassering i vedkommende land gjelder ikke her. Skal en imidlertid holde seg innenfor avvisningsinstituttet (i motsetning til bortvisning), må utreise være foretatt innen 7 dager. I avvisningstilfellene hefter som kjent fraktføringen for utgifter ved uttransport, jfr. fremmedlovens § 4, 3. ledd.

Ved X politikammer blir meget store beløp hvert år belastet flyselskapene på dette grunnlag. I motsatt tilfelle må staten bære utgiftene selv.

Den avviste person blir under saksbehandlingen holdt i politiets varetekt i medhold av fremmedlovens § 16, jfr. straffeprosesslovens § 175 flg. Om nødvendig må han fremstilles for varetektsfengsling. Så vel for den avviste som for de impliserte offentlige organer er det vesentlig at varetektsoppholdet er kortest mulig. All den tid politiet selv må ha vakthold på de fengslede i egne lokaler, ligger det et stort økonomisk moment også her.

De frister politiet setter ved disse beslutninger er relativt godt gjennomdrøftet med Jus- tisdepartementet og med Utlendingsdirektoratet. Ved avvisningsvedtak fattet av disse organer settes fristen normalt tilsvarende kort.

Politiet er av den oppfatning at den eksisterende praksis ved fristfastsettelse i avvisningssaker ivaretar de hensyn som foreligger i denne type saker tilstrekkelig godt. Som det fremgår av det ovenstående vil en fristforlengelse ofte kunne resultere i at vedtaket ikke kan gjennomføres. Med de frister som eksisterer, og forøvrig også i de saker der eventuell begjæring om utsatt iverksetting må fremsettes umiddelbart, vil en hevde at rettssikkerhetsgarantiene som må virke i denne type saker er tilstrekkelig godt ivaretatt gjennom advokatrepresentasjon og saksbehandlingen forøvrig. En tillater seg derfor å hevde at den etablerte praksis ved dette politikammer ivaretar de impliserte parter og deres hensyn på en tilfredsstillende måte.»

Advokat A fremholdt:

«Det fastholdes at en to timers frist for å begjære utsatt iverksetting av et avvisningsvedtak er urimelig kort når denne to timers frist settes utenom ordinær (statlig) kontortid og uten forutgående varsling av advokaten som eventuelt skal formulere begjæringen, og da «fortrinnsvis sammen med endelig klage». Advokaten er underrettet om den aktuelle frist pr. telefax, og politikammeret hadde ingen visshet for at advokatkontoret var betjent da fristen ble satt. Det anføres fra politikam-

meret at «fristen fastsettes også ofte i samråd med den vedkommende advokat». Dette er således ikke tilfellet i nærværende sak.

Dersom det ikke i avvisningssaker gis en reell mulighet for å begjære utsatt iverksetting av et negativt vedtak gjøres klageretten illusorisk og politiets fremmedkontroll fungerer utelukkende på forvaltningsapparatets premisser. Jeg kan ikke se at rettssikkerhetsgarantiene er tilstrekkelig ivaretatt med den praksis X politikammer her legger opp til. Det anføres at «de frister politiet setter ved disse beslutninger er relativt godt gjennomdrøftet med Justisdepartementet og utlendingsdirektoratet». Jeg vil tillate meg den merknad at fristene sterkt bærer preg av ensidig å ivareta hensynet til en effektiv bruk av avvisningsinstituttet, og det er i så måte symptomatisk at de frister politiet setter ikke er drøftet med advokatforeningen.»

Under henvisning til politikammerets uttalelse om at fristene var «relativt godt gjennomdrøftet med Justisdepartementet», spurte jeg departementet om man der delte politikammerets syn på de aktuelle spørsmål, eller om man hadde noe å tilføye. Under enhver omstendighet ba jeg om kommentar til advokatens anførsel om at politikammeret ikke kunne ha hatt visshet for at telefaksen - der det ble underrettet om fristen - kom frem til ham.

Kopi ble sendt politikammeret som kort etter uttalte:

«I vårt forrige brev er det redegjort for de frister som politiet fastsetter i denne typen saker, og de hensyn som ligger til grunn for disse. I denne type hastesaker er normalt advokaten tilstede på politikammeret når vedtak om avvisning blir fattet. Dersom han ikke er dette, slik som i adv. A's tilfelle, telefaks politiet dokumentene til ham umiddelbart. Politiet har, og hadde også som praksis på den tid adv. A's tilfelle er fra, en rutine om at man parallelt med telefaksing av dokumenter tar telefonisk kontakt med vedkommende advokatkontor for å få bekreftelse på at telefaksen er nådd frem. Slik fremgangsmåte antas også å ha vært benyttet i adv. A's tilfelle, selvom en normalt slår seg til ro herfra med en bekreftelse fra kontorbetjeningen.

Etter at politiet har forholdt seg som ovenfor beskrevet kan det i visse tilfeller tenkes at man ikke får kontakt med vedkommende advokat, enten han har gått tidlig fra arbeidet, blitt syk, reist på ferie e.l. Politiet vil da normalt i et slikt tilfelle benytte seg av en alternativ advokat (i dag utfra den eksisterende advokatvaktordningen), for på denne måten å ivareta den avvistes interesser på rimelig måte.»

Deretter kom svaret fra departementet:

«Departementet viser til den redegjørelse for hensynene bak fristfastsettingen i avvisningssaker som er gitt fra X politikammer. De synspunkter som der gjøres gjeldende har departementets tilslutning.

Det bemerkes at nettopp et ønske om et rimelig kompromiss hvor rettssikkerhets-

aspektet ble ivaretatt samtidig som man sikret en eventuell gjennomføring av politiets vedtak, var bakgrunnen for å opprette den såkalte advokatvaktordningen. Under denne skal advokat være tilgjengelig døgnkontinuerlig.

Når det gjelder spørsmålet om varsling av advokaten pr telefax er det departementets oppfatning at dette i seg selv ikke er nok. Departementet er imidlertid kjent med at dette følges opp pr telefon, slik at politiet forsikrer seg om at vedtaket er kommet frem til advokaten. Denne siste forsikring er en forutsetning for at en frist kan løpe fra det tidspunkt det varsles pr telefax. Dersom det skulle vise seg ved slik etterfølgende kontroll at vedtaket ikke er kommet frem eller at vedkommende advokat for eksempel har forlatt kontoret og ikke er mulig å få kontakt med, er det departementets forutsetning at fristen forlenges, eventuelt at det tas kontakt med den advokat som har ordinær vakt, dersom forlengelse av fristen inntil advokaten kan behandle saken medfører vesentlige problemer mht gjennomføringen av vedtaket.»

Jeg avsluttet saken med følgende uttalelse:

«I utgangspunktet finner jeg en 2-timers frist for å begjære oppsettende virkning av en klage særdeles kort, og det må foreligge helt spesielle hensyn for at en slik frist skal kunne anses akseptabel. Etter den redegjørelse politikammeret har gitt for de særlige forhold som gjør seg gjeldende i avvisningssaker, er jeg imidlertid kommet til at jeg ikke har tilstrekkelig grunnlag for å kritisere den praksis som er etablert. Jeg viser for så vidt til politikammerets uttalelse i sin helhet, men fremhever spesielt de knappe tidsmarginer samtlige impliserte må arbeide under hvis en person skal kunne avvises. - Sju dager etter innreise til Norge kan en utlending således ikke lenger avvises, jf. fremmedforskriftens § 57 tredje ledd. Bare ved avvisning plikter eier (leier) av skip eller luftfartøy som en utlending er kommet til landet med, å ta vedkommende ombord igjen uten utgift for det offentlige, jf. fremmedloven av 27. juli 1956 § 4 tredje ledd. Dessuten kan det måtte handles ekstra raskt hvis det er aktuelt med avvisning etter førsteasyllandprinsippet.

Det som er avgjørende for at jeg i denne situasjon finner å måtte godta at det opereres med 2-timers frist for å begjære oppsettende virkning av klage, er likevel den advokatvaktordningen som er tilknyttet politikammeret. Jeg forstår det slik at det til enhver tid vil være tilgjengelig en advokat som kan ivareta den avvistes interesser. Har utlendingen tidligere hatt bistand av en advokat som ikke er tilknyttet ordningen, og vedkommende advokat ikke har anledning til å overholde den frist som settes, forutsetter jeg at en advokat som har «vakt» automatisk koples inn. Jeg ser godt at det kan være lite ønskelig fra vedkom-

mende utlendings side å måtte få bistand av en ny advokat i en slik situasjon. Men ut fra de kryssende interesser som her gjør seg gjeldende, finner jeg det likevel forsvarlig.

Når dette er sagt, må jeg tilføye at det også er min klare forutsetning at politikammeret avpasser lengden på fristen som settes etter den tid man faktisk har til rådighet i hver enkelt sak.

Ett av advokat A's ankepunkter er at politiet - i den konkrete saken han viste til - ikke forvisset seg om at han hadde mottatt telefaksen hvor fristen var satt. Ut fra de opplysningene han har gitt, finner jeg å måtte legge dette faktum til grunn. I den aktuelle saken fikk forholdet ikke direkte betydning i og med at advokaten var til stede på sitt kontor og umiddelbart ble oppmerksom på telefaksen. Men det kan selvsagt ikke aksepteres at politikammeret unnlater å kontrollere at telefaksen er mottatt, og om det overhodet er mulig for advokaten å overholde fristen; jeg viser til det jeg har uttalt foran om at det vil kunne bli nødvendig å trekke inn en advokat tilknyttet vaktordningen. - Jeg har imidlertid merket meg politikammerets forsikring om at man rutinemessig sjekker disse forhold over telefon, og at også departementet anser dette nødvendig. Den konkrete sak må derfor i denne henseende anses for å representere en beklagelig glipp.»

20.

#### Fritt rettsråd i asylsak - salærfastsettelse

(Sak 1307/88)

*I forbindelse med sitt arbeid med en asylsøknadssak søkte advokat A om særskilt dekning av utgiftene til engasjert skrivehjelp, men fikk avslag. Fylkesmannen og Justisdepartementet begrunnet avslaget med at utgifter til kontorhold i utgangspunktet omfattes av advokatens ordinære salærsats etter de nærmere regler om godtgjøring i rettshjelpssaker, fastsatt ved forskrift av 8. oktober 1982. - Ombudsmannen kom til at utlegget i saken var av ekstraordinær karakter og derfor ikke kunne anses som en vanlig kontorutgift. Vurderingstemaet måtte da være om renskrivingen kunne anses som «rimelig og nødvendig for saken», jf. rettshjelploven av 13. juni 1980 nr. 35 § 15 første ledd og forskriftens § 7. Dette spørsmålet hadde departementet ikke tatt stilling til, og ombudsmannen ba derfor om at søknaden ble undergitt en fornyet vurdering.*

Advokat A bisto i 1987/88 et ektepar fra Pakistan som søkte politisk asyl i Norge. Det var innrømmet fritt rettsråd i saken, og advoka-

ten søkte fylkesmannen i Oslo og Akershus om dekning av utgifter - kr. 1.650,- til særskilt engasjert skrivehjelp. Utgiften påløp som følge av at han fant det nødvendig å få renskrevet klientens håndskrevne redegjørelse om bakgrunnen for sin asylsøknad, og fordi dette arbeidet angivelig var for omfattende til å kunne utføres av klagerens ordinære kontorpersonale.

Ved vedtak 15. august 1988 avslo fylkesmannen advokat A's søknad med den begrunnelse at den alminnelige salærsats omfatter utgifter til vanlig kontorhold - slik at det ikke gis tillegg i salæret for utgifter til skrivehjelp.

Advokat A påklaget vedtaket idet han bl.a. anførte:

«Min klient framla håndskrevet redegjørelse for sin bakgrunn for å søke asyl i Norge. På bakgrunn av at søkeren hadde gode grunner for å søke politisk asyl i Norge var hans redegjørelse for sitt asylgrunnlag omfattende.

På grunn av redegjørelsens betydelige omfang, og også på grunn av den utydelige håndskrift fant jeg det nødvendig å forestå renskriving av redegjørelsen.

Etter min mening inngår en slik renskriving ikke i det arbeid som må antas å omfattes av utgifter til vanlig kontorhold. Renskriving av redegjørelsen, korrekturlesing, oppretting etter klients gjennomgang tok tre fulle dagers arbeid, og ville ha belastet mitt kontor i urimelig utstrekning.»

I fylkesmannens oversendelsesbrev til Justisdepartementet het det bl.a.:

«Fylkesmannen finner at når advokaten finner det nødvendig å renskrive søkerens redegjørelse, og dermed belaster sitt kontor deretter, gir ikke dette grunnlag for ekstra dekning fra det offentlige, men må anses som en del av de utgifter til vanlig kontorhold som salæret er ment å omfatte.»

Departementet stadfestet fylkesmannens vedtak og tiltrådte samtidig hans begrunnelse. Ellers viste departementet til s. 12 i rundskriv G-198/83, hvor det bl.a. uttales:

«Den fastsatte salærsats omfatter utgifter til vanlig kontorhold. Det skal derfor ikke gis tillegg i salæret for utgifter til skrivehjelp m.m. Av dette følger videre at om advokaten eller den sakkyndige selv utfører underordnet kontorarbeid, kan han ikke tilstås særskilt godtgjøring for dette arbeidet.»

I klagebrevet til ombudsmannen anførte advokat A bl.a.:

«1:

Det dokument som ble renskrevet var et nødvendig dokument for å vurdere søkerens asylgrunnlag. Det kan ikke herske tvil om nødvendigheten av å framlegge dokumentet.

2:

Søkernes egen redegjørelse var håndskrevet 43 sider langt, og på engelsk. Håndskriften var svært vanskelig å tyde. Min vurdering var at Justisdepartementets saksbehandlere ikke med rimelighet kunne pålegges å ta seg tid til å lese gjennom dokumentet uten at dette på forhånd var maskinskrevet. Jeg la da betydning vekt på arbeidsmengden i departementet, samt at dokumentet i sin opprinnelige form var svært vanskelig tilgjengelig. For at fremmedmyndigheten skulle ha noen rimelig mulighet til å tilegne seg opplysningene i dokumentet måtte således dokumentet renskrives.

Etter min mening må man ved tolkningen av salærforskriftene sondre mellom utgifter til vanlig kontorhold som dekkes av salærsetsen, og utgifter til kontorarbeid av ekstraordinær karakter, som dekkes utenom salærsetsen. Som påpekt i mitt brev til fylkesmannen av 30. august 1988 tok det 3 fulle dager å forstå renskrivingen, korrekturlesing og oppretting etter klientens gjennomgang av renskrivingen. Særskilt engasjert skrivehjelp har sendt regning for dette arbeid stor kr 1 650,-. Justisdepartementet må antas å ha tolket «vanlig kontorhold» i salærforskriftene for vidt når departementet har nektet å honorere regningen for det ekstraordinære skrivearbeid utenfor den ordinære salærsetsen.»

På henvendelse herfra ble klagen i brev 31. mars 1989 kommentert slik av departementet:

«Etter en fornyet vurdering av saken finner Justisdepartementet å måtte fastholde sitt vedtak av 13. oktober 1988. Etter departementets oppfatning må utgiftene forbundet med renskriving av dokumentet anses som utgifter til vanlig kontorhold og således omfattes av salæret.

Departementet vil ikke se bort fra at det i helt spesielle tilfelle kan være aktuelt å dekke utgifter til skrivearbeid særskilt. Forutsetningen må imidlertid være at arbeidet har vært så omfattende at det må sies å gå utover det som naturlig omfattes av utgifter til kontorhold. Departementet har ikke funnet at så er tilfelle i nærværende sak og vil for øvrig bemerke at det oppgitte tidsforbruk synes svært høyt. Etter departementets oppfatning kan det også reises spørsmål om nødvendigheten av å renskrive dokumentet.»

Advokat A fremholdt til dette:

«Departementet gir avslutningsvis uttrykk for at det kan reises spørsmål om nødvendigheten av å renskrive dokumenter. Det er mulig at Justisdepartementet er ukjent med arbeidsbelastningen i sin egen utlendingsavdeling. Som praktiserende advokat har jeg over et svært langt tidsrom konstateret en spesielt høy arbeidsbelastning i departementets utlendingsavdeling, noe også saksbehandlerne i avdelingen bekrefter. Saksbehandlingen i avdelingen tar så lang tid at det må sies å overstige grensen for god forvaltningsskikk. Jeg vil tillate meg den merknad at den eneste muligheten undertegnede som søkerens bistandsadvokat hadde for i rimelig grad å sikre meg at det aktuelle dokument, som var av stor betydning i saken, ville bli lest, og også forstått var å besørge det renskrevet. Jeg finner det beklagelig at departementet nå har

gått til det skritt å reise spørsmål om nødvendigheten av å renskrive dokumentet.»

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«Etter § 15 første ledd i rettshjelploven av 13. juni 1980 nr. 35 skal fritt rettsråd omfatte «nødvendig rådgivning og bistand fra advokat i anledning et aktuelt problem». Med hjemmel i lovens § 3 har Kongen 8. oktober 1982 fastsatt nærmere regler - salærforskrifter - for godtgjøring etter rettshjelploven. I forskriftens § 7 første ledd annet punktum heter det:

«--- Ved fastsettingen av salæret skal det fullt ut tas hensyn til om det oppgitte arbeidet må anses rimelig og nødvendig for saken eller om det antas å være brukt lenger tid enn rimelig og nødvendig. ---»

I rundskriv G-198/83 om salærforskriften har Justisdepartementet gitt nærmere retningslinjer om hvilke utgifter som kan dekkes etter ordningen med fritt rettsråd. I rundskrivets pkt. III bokstav b (s. 12) heter det - som referert foran - at den fastsatte salærsetsen er ment å omfatte utgifter til vanlig kontorhold, herunder bl.a. utgifter til skrivehjelp.

Departementet har i denne saken lagt til grunn at klagerens utlegg til særskilt engasjert skrivehjelp må anses som utgifter til vanlig kontorhold, og således ikke kan dekkes utenfor den fastsatte salærsetsen.

Det generelle synspunkt er - så vidt skjønes - at utlegg til skrivehjelp som overstiger det som rent faktisk dekkes av den fastsatte salærsetsen, ikke kan honoreres særskilt med mindre det foreligger slike omstendigheter som nevnt i departementets svarbrev 31. mars 1989. Her antydes at det i helt spesielle tilfelle kan være aktuelt å dekke utgifter til skrivearbeid særskilt, såfremt skrivearbeidet har vært så omfattende at det kan sies å gå ut over det som naturlig omfattes av utgifter til kontorhold. Departementet er kommet til at så ikke er tilfelle i denne saken, men har ikke gitt noen nærmere begrunnelse for sitt standpunkt.

Jeg er enig med departementet i at utlegg til skrivehjelp bare vil kunne dekkes i de tilfelle hvor arbeidet går utover det som naturlig omfattes av utgifter til vanlig kontorhold. Spørsmålet om hvilke vilkår som i tilfelle må oppstilles for dekning av slike utlegg, skal jeg komme nærmere tilbake til nedenfor.

Det må som utgangspunkt være klart at ikke enhver utgift som har sitt utspring i utføringen av en arbeidsoppgave av kontorteknisk karakter, uten videre kan henføres under «utgifter til vanlig kontorhold». Ordlyden gir en klar pekepinn på at det som omfattes i første rekke er de ordinære driftsutgifter,

som lønninger til de kontortilsatte og utgifter til kontormateriell m.v.

Arbeidsoppgavens omfang vil naturlig være et av de momenter som det må tas hensyn til ved vurderingen. Videre må det legges vekt på arbeidsoppgavens art og karakter. Klageren har opplyst at oppgaven med å få renskrevet klientens redegjørelse var av et slikt omfang at det ikke kunne utføres av hans ordinære kontorpersonale. Av denne grunn var han henvist til å engasjere ekstra skrivehjelp, som - etter det som er opplyst - brukte til sammen tre arbeidsdager på renskrivingen, gjennomgangen med klienten og korrekturen av dokumentet. Disse opplysninger er ikke bestridt.

Det synes klart at klagerens hensikt med å besørge dokumentet renskrevet, var å bidra til sakens opplysning. Av saksdokumentene synes for øvrig å fremgå at klientens redegjørelse må betraktes som et hoveddokument i så måte, all den tid det - så vidt skjønnes - ikke ble utarbeidet noe eget dokument vedrørende søkerens asylgrunner fra advokatens side, og at det innvilgede salær følgelig heller ikke omfatter noe slikt arbeid.

Etter mitt skjønn kan man således vanskelig komme utenom at utlegget til skrivehjelp her var av *ekstraordinær* karakter og følgelig anses for å falle utenfor det som naturlig kan karakteriseres som «utgifter til vanlig kontorhold». Ved vurderingen har jeg - foruten omfanget - lagt vesentlig vekt på arbeidets sterke preg av å være et hovedledd i klagerens opplysning og tilrettelegging av asylsaken, slik at selve skrivearbeidet - etter mitt syn - blir av mer underordnet karakter.

På s. 13 i departementets rundskriv G-198/83 uttales bl.a. om utgifter som kan godtgjøres særskilt:

«--- Det samme gjelder andre spesielle, legitimerede utlegg som er nødvendige for å utføre oppdraget som aktor, forsvarer, prosessfullmektig, advokat eller sakkyndig på en tilfredsstillende måte. ---»

Rundskrivets formulering må på dette punkt forstås som en utdypning av regelen i rettsbistandlovens § 15 første ledd om at det er «nødvendig rådgivning og bistand fra advokat» som skal dekkes, jf. § 7 i salærforskriften. Det må videre kunne slås fast at rundskrivet i prinsippet forutsetter at også spesielle og legitimerede utlegg til skrivehjelp etter omstendighetene vil kunne dekkes.

På bakgrunn av de siterte retningslinjer fra departementets rundskriv om salærforskriften, må det sentrale vurderingstema i denne forbindelse bli om renskrivingen av dokumentet kan anses som nødvendig for at klage-

ren skulle få utført sitt oppdrag som advokat i asylsaken på en tilfredsstillende måte.

Utfallet av en slik vurdering vil bl.a. måtte bero på hvorvidt dokumentet inneholdt opplysninger av vesentlig vekt for asylsaken. Videre vil det være av betydning om skriftet i sin originale form var tilgjengelig nok til at klageren kunne benytte det i sin argumentasjon overfor departementet, eller om tilgjengeligheten - slik klageren hevder - var avhengig av at dokumentet ble besørget renskrevet.

Spørsmålet om nødvendighetsvilkåret kan anses oppfylt, må selvsagt i utgangspunktet vurderes på grunnlag av objektive kriterier. Det kan med andre ord ikke alene legges avgjørende vekt på at klageren vurderte renskrivingen som nødvendig for asylsaken.

Det synes imidlertid å være forutsatt at nødvendighetskriteriet bør praktiseres med en viss lempelighet for så vidt angår den aktuelle sakskategori. Jeg viser i denne forbindelse til Ot.prp. nr. 35 (1979-80) s. 92 annen spalte, hvor det bl.a. heter:

«For fremmede borgere oppstår det særlige problemer ved at de møter et nytt språk og en ny kultur. Dette øker deres behov for en «juridisk førstehjelp». Selv i de tilfeller hvor en skriftlig henvendelse fra et offentlig organ eller en privat borger er oversatt, kan den fremmede borger ha vanskelig for å forstå innholdet. Det synes derfor rimelig å foreta en liberal praktisering av vilkårene for å få innvilget fritt rettsråd, slik at en unngår misforståelser som senere kan skape mye arbeid. Utgifter til oversettelse av dokumenter av betydning for vedkommendes rettslige situasjon, bør etter omstendighetene også kunne dekkes under fritt rettsråd.»

Ut fra de foreliggende opplysninger i saken kan jeg ikke se at departementet har tatt noe direkte standpunkt til spørsmålet om nødvendigheten av å renskrive dokumentet, men begrenset seg til å karakterisere utlegget til skrivehjelp som «utgifter til vanlig kontorhold». Riktignok berøres spørsmålet om nødvendigheten og tidsforbruket antydningvis i svarbrevet hit 31. mars 1989; departementet går imidlertid her ikke inn på noen nærmere vurdering av dette helt sentrale momentet.

Min *konklusjon* blir etter dette at departementets begrunnelse for avslaget ikke kan anses som holdbar, og at det sentrale vurderingstema slik jeg ser det - nemlig om klagerens utlegg til skrivehjelp kan anses nødvendig for den aktuelle sak - ikke er tatt opp til nærmere drøfting. - På denne bakgrunn ber jeg om at departementet foretar en fornyet vurdering av klagerens søknad.»

Saken ble etter dette underkastet ny realitetsvurdering i departementet, som konkluderte med at klagevedtaket av 13. oktober

1988 måtte fastholdes. I brev 2. juli 1990 til advokat A uttalte departementet:

«Det vises til tidligere korrespondanse i saken, senest sivilombudsmannens brev av 22.2.1990 til Justisdepartementet hvor det uttales at nødvendigheten av utlegg til skrivehjelp i den aktuelle klagesak ikke er tatt opp til nærmere drøfting. Det bes om at departementet foretar en fornyet vurdering av klagerens søknad.

Justisdepartementets sivilavdeling har forelagt saken for departementets utlendingsavdeling som faginstans. Utlendingsavdelingen er av den oppfatning at det ikke var nødvendig for saken å renskrive det aktuelle håndskrevne dokument, jfr. nødvendighetskriteriet i salærforskriftene. Dokumentet som foruten å være håndskrevet, er skrevet på engelsk og er på 43 sider, er tidkrevende å sette seg inn i, men det er absolutt tilgjengelig i sin originale form uten renskriving. Utlendingsavdelingen understreker at det alltid tas hensyn til fremlagte egenerklæringer skrevet av søkeren ved saksbehandlingen - uavhengig av om dokumentet er besørget renskrevet. Håndskrevne dokumenter forekommer ikke sjelden. Eventuelle uklarheter i dokumentet som er av betydning for saken, vil selvfølgelig bli avklart med søker før det fattes vedtak.

Etter en ytterligere vurdering av saken finner Justisdepartementet å måtte opprettholde sitt vedtak av 13.10.1988. Departementet finner ikke at det i den aktuelle klagesak var nødvendig å renskrive det håndskrevne dokumentet. Det vises også til salærinstruksens side 13.»

Advokat A kom i brev 3. september 1990 tilbake til saken og anmodet om at ombudsmannen måtte se nærmere på departementets endelige standpunkt i klagesaken. På bakgrunn av dette ble det i brev herfra 10. september s.å. til advokat A bedt om utlån av hans klients håndskrevne redegjørelse for sine asylgrunner. I brevet heter det bl.a.:

«I Deres siste brev hit anfører De at departementets avgjørelse må anses som uriktig og urimelig, og De ber på denne bakgrunn ombudsmannen om å foreta en vurdering av departementets endelige standpunkt i saken.

Departementets standpunkt med hensyn til deknings spørsmålet er i hovedsak begrunnet med at den håndskrevne redegjørelsen må anses tilgjengelig i sin originale form, og at det således ikke var nødvendig for opplysningen av asylsaken å besørge det renskrevet.

Før ombudsmannen eventuelt går videre med saken, må en derfor be Dem om å oversende den aktuelle redegjørelsen. En kopi vil være tilstrekkelig.

Det vises for ordens skyld allerede nå til at departementets standpunkt i saken i stor grad bygger på skjønn. Ombudsmannens adgang til å kritisere slike skjønnsmessige avgjørelser er som kjent svært begrenset, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1968 nr. 8 § 10 annet ledd.»

Advokat A kom senere ikke tilbake til klagesaken, som derfor ble avsluttet uten ytterli-

gere realitetsbehandling fra min side ved brev til advokat A og Justisdepartementet den 3. januar 1991.

## 21.

**Dokumentinnsyn nektet i Utenriksdepartementets oversikt over nordmenn i Kuwait og Irak**

(Sak 990/90)

*Anmodning fra avis i forbindelse med invasjonen i Kuwait om innsyn i Utenriksdepartementets oversikt over nordmenn i Kuwait og Irak ble i første omgang avslått muntlig uten nærmere begrunnelse. Avisen klaget til ombudsmannen, som forela saken for Utenriksdepartementet. Som hjemmel for avslaget ble da vist til at listene måtte anses som interne dokumenter, jf. § 5 i offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69. Også andre mulige grunnlag for unntak fra offentlighet ble trukket frem. Således § 5 a om opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt og § 6 første ledd nr. 1 om dokument som inneholder opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner. - Avisen fastholdt etter dette ikke klagen til ombudsmannen.*

En avis henvendte seg 8. august 1990 etter Iraks invasjon i Kuwait skriftlig til Utenriksdepartementet med anmodning om å få tilgang til departementets oversikt over nordmenn i Kuwait og Irak. Avisen purret skriftlig 18. august 1990. Muntlig fikk avisen beskjed om at den ikke fikk tilgang til listen.

Avisen klaget 20. august 1990 til ombudsmannen over det muntlige avslaget, idet avisen anførte at dette ikke var begrunnet. Klagen ble 22. august 1990 forelagt departementet. I oversendelsesbrevet ba ombudsmannen opplyst hvilken bestemmelse som var grunnlaget for avslaget, jf. § 9 annet ledd første punktum i offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69. Det ble videre bedt om en nærmere begrunnelse for avslaget. Det ble således vist til avisens anførsel i brevet 8. august 1990 om at saken ikke skilte seg «fra klagesaker norske medier tidligere har fått medhold i», og videre til følgende avsnitt i klagen til ombudsmannen:

«Det dreier seg om en gruppe norske statsborgere som av det internasjonale samfunn er betegnet som gisler. Vi kan ikke se at Det kongelige norske Utenriksdepartement under noen omstendighet har medhold i lov når det gjelder å holde disse personenes identitet hemmelig for norsk opinion».

Avisen klaget også over departementets behandlingstid. Avisen fremholdt at departe-

mentet i denne spesielle situasjon «klart burde kunne forsere behandlingen ytterligere». Under henvisning til offentlighetslovens § 9 første ledd, som bestemmer at begjæring om innsyn skal avgjøres uten ugrunnet opphold, ba ombudsmannen derfor opplyst om departementet hadde kommentarer til klagen over behandlingstiden.

I brev 24. august 1990 til avisen viste departementet til den bestemmelse i offentlighetsloven som var grunnlaget for avslaget og begrunnet dette. Avisen ble videre orientert om at departementets vedtak om å unnta oversikten fra offentlighet kunne påklages til Kongen i statsråd og om klagefristen. I brev samme dag til ombudsmannen uttalte departementet:

«1. I forbindelse med ovennevnte anmodning fra avisen har Utenriksdepartementet flere ganger vært i telefonisk kontakt med avisen og bl.a. opplyst at oversiktene over norske borgere i Kuwait og Irak ville bli unntatt fra offentlighet.

Departementet beklager at man ikke fikk behandlet denne saken så raskt som man vanligvis bestreber seg på i slike saker. Dette skyldes først og fremst at de tjenestemenn som behandlet saken hadde - og har fortsatt - et ekstraordinært arbeidspress, på grunn av arbeidet med krise- og evakueringsplaner i Midt-Østen. Avisen ble gjort oppmerksom på disse forhold og ble, på denne bakgrunn, bedt om forståelse for at det ville ta noen tid å utarbeide skriftlig svar på henvendelsen.

2. Ovennevnte lister som inneholder navn og adresser er utarbeidet til ambassadens egen bruk, bl.a. til beredskapsplaner, slik at listene må kunne anses som interne dokumenter som kan unntas fra offentlighet etter Offentlighetslovens § 5.

I Frihagens «Offentlighetsloven» 2. rev. utgave heter det bl.a. på side 173: «Navnelister, adresselister, lister over innkomne saker som ennå ikke er ferdigbehandlet («restanselister») o.l. vil regelmessig bare være utarbeidet som praktisk hjelpemiddel til forvaltningsorganets interne bruk. Selv om de ikke er utarbeidet med sikte på en bestemt sak som antydning i § 5 nr. 1 («av en sak»), må de som alminnelig regel være unntatt fra offentlighet.»

Denne kommentaren gjaldt riktignok lovens § 5 slik den lød før lovendringen av 11. juni 1982. Denne endringen gjaldt imidlertid andre spørsmål og det antas at det ikke var meningen å gjøre noen endring på dette punkt.

3. Departementet vil videre vise til at myndighetene i Irak allerede umiddelbart etter invasjonen av Kuwait 2. ds., kom med uttalelser som ga grunn til å frykte for vestlige borgeres sikkerhet i Irak og Kuwait. Man fryktet derfor at en offentliggjøring av oversikten over navn og adresser på norske borgere i disse landene kunne føre til at disse opplysningene ble kjent for myndighetene i Irak, f.eks. gjennom landets ambassade i Stockholm, som også er akkreditert til Oslo. Risikoen for at norske borgere kunne utsettes for integritetskrenkninger fra en fremmed makt som følge av en offentliggjøring av deres navn og oppholdssted,

reiser spørsmål om ikke slike opplysninger her ville røpe forhold undergitt taushetsplikt etter Forvaltningslovens § 13, og således også være unntatt offentlighet etter Offentlighetslovens § 5 a.

Muligheten for at en fremmed makt skulle utsette norske borgere for fare dersom opplysningene om deres identitet og oppholdssted ble offentliggjort, reiser videre spørsmål om man kan unnta ovennevnte lister fra offentlighet med hjemmel i Offentlighetslovens § 6 nr. 1.

4. Som det fremgår av ovenstående har Departementet anført Offentlighetslovens § 5 (om unntak for interne dokumenter) som hjemmel for å unnta offentlighet i dette tilfellet. Man har likevel ikke villet unnlate å peke på de spesielle forhold som her foreligger og som reiser spørsmål om unntak fra offentlighet også etter Offentlighetslovens §§ 5 a og 6 nr. 1. Disse forholdene har bl.a. vært av betydning for Departementets standpunkt om ikke å tillate meroffentlighet i den foreliggende sak, jfr. Offentlighetslovens § 2, 3. ledd.

Utenriksdepartementets avveining av de forskjellige hensyn i denne saken bygger bl.a. på den erfaring man har i forbindelse med internasjonale konflikter hvor gisseltaking ikke er noe ukjent fenomen. Hensynet til å tillate meroffentlighet for interne dokumenter har i dette tilfellet måttet vike på grunn av en usikker sikkerhetssituasjon hvor ekstra forholdsregler fremstod som nødvendige av hensyn til norske borgere.»

Avisen ble deretter spurt om den, etter det som forelå, fastholdt klagen til ombudsmannen. Avisen svarte:

«Vi har mottatt Deres brev av 29. august, samt kopi av Utenriksdepartementets redegjørelse for saken. Siden avisen nå på grunnlag av selvstendig journalistisk arbeid har skaffet seg oversikt over de gjenværende norske statsborgere i Kuwait og Irak, ser vi det ikke lenger nødvendig å fastholde klagen til ombudsmannen.

Avisen har selvsagt forståelse for at enkelte opplysninger kan holdes tilbake ut fra hensynet til norske borgeres sikkerhet. Dog vil vi ikke unnlate å gjøre oppmerksom på at dette er et argument som først er blitt benyttet i den siste fase av saken. Da avisen reiste spørsmålet ble det i flere muntlige svar gitt en annen begrunnelse - nemlig hensynet til de pårørende.

På prinsipielt grunnlag fant vi det ikke tilfredsstillende at norsk offentlighet skulle holdes uvitende om hvilke norske statsborgere som ble holdt som gisler i utlandet, såfremt pårørende allerede var varslet om deres situasjon.

Situasjonen til nordmennene i Kuwait og Irak har etter vårt skjønn betydelig offentlig interesse - ikke minst gjelder dette gislens identitet. Dette gjenspeiles bl.a. i det faktum at de fleste norske lokalaviser nå har hatt reportasjer om gislens identitet og deres situasjon.

Avisen finner det beklagelig at departementet i en slik akutt situasjon må ha 16 dager på seg for å kunne gi et skikkelig svar på vår forespørsel. ---»



Kopi av avisens brev ble oversendt departementet til orientering. For øvrig ga saken ikke grunn til noe mer fra min side.

## 22.

**Taushetsplikt ved masseundersøkelser**

(Sak 853/90 og 16 E/90)

A deltok i en større hjerte- og karundersøkelse som ble gjennomført i hans hjemfylke i 1987-88. I orienteringen om undersøkelsen, som var utarbeidet av Statens helseundersøkelser, fylkeslegen og kommunehelsetjenesten, het det at opplysningene som ble innhentet, ville bli behandlet strengt fortrolig. Dersom undersøkelsen viste at noen hadde behov for nærmere undersøkelse og/eller behandling, ville den enkelte få tilbud om dette gjennom sin behandlende lege/kommunelegen.

Undersøkelsen viste at A hadde for meget kolesterol, og han ble senere undersøkt og behandlet av kommunelegen for dette.

A søkte i 1989 om gjeldsforsikring, og måtte i den forbindelse undertegne en erklæring overfor forsikringsselskapet der han samtykket i at selskapet innhentet uttalelser fra leger eller andre for de siste 10 år.

Opplysningene fra kommunelegen om A's kolesterolnivå førte til at A ikke fikk den gjeldsforsikring han hadde søkt om. A mente at kommunelegen hadde brutt sin taushetsplikt, idet han viste til at de innsamlede opplysningene ifølge innbydelsen til masseundersøkelsen, skulle behandles strengt fortrolig. Han tok saken opp med fylkeslegen og Helsedirektoratet uten å få medhold, og klaget deretter til ombudsmannen. Ombudsmannen fant at slik denne saken konkret lå an, var det ikke grunnlag for kritikk av kommunelegen. Ombudsmannen tok imidlertid spørsmålet om taushetsplikten i slike tilfelle opp med Helsedirektoratet på et generelt grunnlag.

I regi av Statens helseundersøkelser og i samarbeide med fylkeslegen og kommunelegen i de enkelte områder, ble det i 1987-88 foretatt en masseundersøkelse med hensyn på hjerte- og karsykdommer hos deler av befolkningen i et av våre fylker. Foruten måling av blodtrykk og blodprøvetaking omfattet undersøkelsen utfylling av et skjema for hver deltaker. I orienteringen til deltakerne i undersøkelsen het det bl.a om dette:

«Alle opplysninger De gir på skjemaet vil bli behandlet strengt fortrolig.»

Det ble også opplyst om mulig etterundersøkelse:

«En del av dem som blir undersøkt vil senere bli innkalt til sin egen lege for nærmere un-

dersøkelse. Skulle De trenge behandling, vil De få tilbud om dette.

I spørreskjemaet har vi derfor bedt om at De oppgir navnet på den almenpraktiserende legen De vanligvis bruker. Hvis De ikke har noen spesiell lege, setter De linjen åpen. Vi vil da sende beskjed til kommunelegen i på hjemstedet Deres. Kommunelegen vil da sørge for ny undersøkelse dersom dette er nødvendig.

*Hva koster undersøkelsen?*

Den undersøkelsen De nå får tilbud om, er gratis. Skulle De trenge ny undersøkelse hos egen lege, må De selv betale den vanlige egenandelen.»

Hjerte- og karundersøkelsen viste at A hadde for høy kolesterolverdi, og melding ble sendt til kommunelegen i X der A bodde. Han innkalte A til konsultasjon, og A gikk deretter til behandling hos kommunelegen, som han for øvrig også tidligere hadde benyttet i forbindelse med noen allergiske lidelser.

I 1989 søkte A forsikringsselskapet B om en gjeldsforsikring. Til søknaden fylte A ut en helseerklæring. I denne helseerklæring sto trykt at «(M)ed Deres underskrift anser vi å ha samtykke til evt. å innhente uttalelser fra leger eller andre for de siste 10 år». A oppga ingen behandlende lege i helseerklæringen. Selskapet innhentet helseopplysninger om A fra kommunelegen i X og av slo på bakgrunn av disse søknaden om gjeldsforsikring.

På bakgrunn av at opplysningene stammet fra hjerte-karundersøkelsen hvor det var forutsatt at opplysninger som ble gitt, ville bli behandlet strengt fortrolig, mente A at opplysningene måtte være underlagt den samme taushetsplikt som opplysningene han hadde gitt direkte på spørreskjemaet som lå til grunn for den store hjerte-karundersøkelsen. Han mente derfor at kommunelegen hadde brutt sin taushetsplikt ved å utlevere opplysninger som hang sammen med hjerte-karundersøkelsen, til forsikringsselskapet.

Fylkeslegen behandlet spørsmålet i brev 30. oktober 1988 og konkluderte med at kommunelegen ikke hadde brutt sin taushetsplikt. Fra premissene siteres:

«-- -- Det skjema som De viser til, og som ble besvart under hjerte-karundersøkelsen, går direkte til Statens Helseundersøkelser. Kommunelegene har ingen tilgang til disse opplysningene. Som forutsatt, blir alle disse data behandlet konfidensielt for vitenskapelig/statistisk formål.

Et annet formål med hjerte- og karundersøkelsene er å kunne oppdage og gi et tilbud om behandling til mulig risikoutsatte personer. Denne oppfølgingen skjer i kommunehelsetjenesten, etter tilbakemelding fra Statens Helseundersøkelser. Tilbakemeldingen skjer via et kort der det er krysset av for hvilke forhold hos den enkelte som bør kontrolleres, for eksempel blodtrykk, kolesterol, symptomer fra brystet og annet.



En slik etterundersøkelse vil eventuelt avklare om det er grunn til ytterligere tiltak, diagnose eller behandling. Den tilbys som en ordinær konsultasjon hos legen, og de opplysninger som fremkommer her vil inngå i ordinær journaldokumentasjon.»

A brakte deretter spørsmålet inn for Helse- direktoratet, som uttalte seg slik i brev 4. april 1990:

«I forbindelse med søknaden om gjeldsforsikring i B, utfylte De en egenerklæring om Deres helsetilstand.

Det fremgår implisitt av denne erklæringen at De ved Deres underskrift også samtykket til at leger kunne gi medisinske opplysninger om Dem til forsikringsselskapet.

Etter legelovens § 32 faller taushetsplikten bort i den utstrekning den som har krav på taushet samtykker i at opplysninger gis til andre.

Det følger dermed av ovennevnte at kommunelege C ikke kan anses å ha brutt sin taushetsplikt etter legeloven da han ga medisinsk uttalelse om Dem til forsikringsselskapet.

Når det gjelder de opplysninger som De har gitt på spørreskjemaet til hjerte-karundersøkelsen i 1988, så framgår det av informasjonsbrosjyren at alle opplysninger som blir gitt på skjemaet vil bli behandlet strengt fortrolig.

På denne bakgrunn mener De at lege C har brutt taushetsplikten ved å bruke opplysninger fra helseundersøkelsen i legeuttalelsen til forsikringsselskapet.

Direktoratet vil bemerke at i informasjonsbrosjyren til helseundersøkelsen står det også at den frivillige deltaker må oppgi navn på sin behandlende lege. Dersom dette ikke blir gjort vil vedkommende kommunelege bli kontaktet. Det går videre frem av brosjyren at en del av de undersøkte senere vil bli innkalt av den oppgitte lege eventuelt kommunelege for nærmere undersøkelse.

I dette forutsettes det at den oppgitte legen, eventuelt kommunelegen, kan tilsendes medisinske opplysninger med sikte på etterundersøkelse av den enkelte deltaker i undersøkelsen.

Løftet eller garantien om strengt fortrolig behandling av opplysningene kan således etter direktoratets oppfatning ikke omfatte det forhold at medisinske data ikke skal kunne gis den oppgitte lege eventuelt kommunelege.

Innholdet av løftet om strengt fortrolig behandling vil dermed ha den betydning at opplysningene skal bearbejdes og lagres på en slik måte at utenforstående ikke skal kunne få adgang til disse.

Om lege C's bruk av opplysningene fra undersøkelsen i legeerklæringen må det bemerkes at De som nevnt har gitt et generelt samtykke til at bl.a. lege C kan gi medisinske opplysninger til forsikringsselskapet.

Imidlertid kan det reises spørsmål om samtykkets omfang. De har ikke oppgitt lege C som Deres behandlende lege i søknaden om gjeldsforsikring. Og dersom De heller ikke oppga lege C som behandlende lege på skjemaet til helseundersøkelsen, har direktoratet forståelse for at De ikke regnet med at opplysninger fra den frivillige og selvstendige helse-

undersøkelsen kunne bli meddelt forsikringsselskapet.

Uten å ta stilling til samtykkets nærmere konkrete innhold kan direktoratet likevel ikke finne grunnlag for å kunne kritisere lege C for at han tolket Deres samtykke slik han gjorde, når han anså det som nødvendig å bruke opplysningene ut fra attestens formål.

Helsedirektoratet vil imidlertid be forsikringsselskapet B om å endre utforming av samtykkeklausulen med henblikk på å klar- gjøre omfanget av samtykket.

Ut fra sakens opplysninger vil Helsedirektoratet på bakgrunn av ovennevnte konkludere med at lege C i denne saken ikke har brutt taushetsplikten.»

Spørsmålet ble deretter brakt inn for Sosialdepartementet som sluttet seg til Helsedirektoratets uttalelse.

A brakte deretter saken inn for ombudsmannen, og jeg uttalte i brev til A den 19. oktober 1990 bl.a.:

«I henhold til § 31 første ledd i legeloven av 13. juni 1980 nr. 42 har en lege taushetsplikt om «opplysninger om folks legems- og sykdomsforhold eller andre personlige forhold som han får kunnskap om under sin legevirksomhet».

Taushetsplikten bortfaller etter samme lovs § 32 første ledd dersom den opplysningene angår, samtykker i at de gis til andre. Det er således pasienten selv som har myndighet til å frita legen for taushetsplikten. Loven krever ikke at samtykke gis i noen bestemt form. Samtykke kan gis både skriftlig og muntlig, direkte og indirekte. I forarbeidene til legeloven heter det om dette i Ot.prp. nr. 1 (1979-80) s. 147 bl.a.:

«Det bør ikke kreves bestemte former for samtykke. Skriftlig form ville virke tungvindt. Muntlig samtykke og iblant konkludent atferd må være tilstrekkelig. Men fingert stilltende samtykke bør ikke godtas.»

De har ved Deres undertegnede helseerklæring gitt et skriftlig samtykke til innhenting av helseopplysninger om Dem. Samtykket er ikke begrenset til opplysninger fra noen spesiell lege, men gjelder generelt for leger og andre som måtte ha opplysninger om Deres helbredsforhold. Jeg er enig med Helsedirektoratet i at spørsmålet i nærværende sak er hvor langt dette samtykket rekker.

I likhet med direktoratet har jeg også forståelse for «at De ikke regnet med at opplysninger fra den frivillige og selvstendige helseundersøkelsen kunne bli meddelt forsikringsselskapet». Dette kan imidlertid ikke være avgjørende for vurderingen av spørsmålet om hvorvidt kommunelegen har brutt sin taushetsplikt. I denne typen saker vil det også måtte tillegges vekt hvorledes angjeldende lege forsvarlig kan oppfatte situasjonen, jf. at

det er legen som i første omgang må ta standpunkt til hvorvidt vilkårene etter legelovens § 32 er til stede. Når jeg har kommet til at det ikke kan reises kritikk mot kommunelegen og det standpunkt Helsedirektoratet har inn tatt i saken, bygger jeg i det vesentlige på nedenstående betraktningssmåte:

Det samtykket De ga på forsikringsselskapets skjema, var naturlig å forstå slik at det fritok kommunelegen i X og enhver annen lege som De hadde vært behandlet av, for vedkommendes taushetsplikt. Selv om kommunelegen må antas å ha vært kjent med formuleringen i tilbudet fra Statens helseundersøkelser om hjerte- og karkontrollen («alle opplysninger De gir på skjemaet vil bli behandlet strengt fortrolig»), måtte han etter mitt skjønn kunne gå ut fra at Deres samtykke også omfattet resultatet av *etterundersøkelsen*. De var innforstått og kjent med at kommunelegen, på grunn av oppfølgingen av undersøkelsen og etterundersøkelsen, kjente til resultatene fra hjerte- og karkontrollen. Bakgrunnen for Deres behandling hos kommunelegen var jo nettopp resultatene fra hjerte- og karundersøkelsen. Jeg viser også til at De selv i helseerklæringen oppga at De led av allergi og at De hadde for meget kolesterol. Både foranledningen til at De ga Deres samtykke til innhentelse av helseopplysningene (ønsket om gjeldsforsikring) og at De selv hadde gitt opplysningene om kolesterol og allergi, måtte da kunne oppfattes dithen at De hadde gitt Deres samtykke til at kommunelegen (eller andre leger De hadde vært i kontakt med) også kunne gi opplysninger om Deres helsetilstand uten hinder av taushetsplikten. Selv om De ikke oppga kommunelegen som behandlende lege, fremgår det av den erklæring som kommunelegen sendte forsikringsselskapets lege, at De hadde vært til behandling hos ham for *begge* lidelsene. På denne bakgrunn kan jeg ikke kritisere kommunelegen for å ha sett det slik at han var ubundet av sin taushetsplikt for så vidt gjaldt begge lidelser - selv om årsaken til at de var under behandling for et høyt kolesterolinnhold i blodet nettopp var den store hjerte-karundersøkelsen.

Hvorledes situasjonen rettslig sett ville vært dersom De selv ikke hadde vært kjent med at kommunelegen satt inne med opplysningene fra hjerte- og karundersøkelsen, har jeg ikke hatt foranledning til å drøfte slik de faktiske forhold lå an i Deres sak. Spørsmålet har jeg imidlertid funnet å måtte ta opp med Helsedirektoratet.»

Til Helsedirektoratet skrev jeg samme dag bl.a.:

«Slik denne saken rent faktisk lå an, har jeg ikke hatt foranledning til å gå inn på hvilken

rettslig situasjon som ville oppstått i relasjon til legelovens §§ 31 og 32 dersom kommunelegen hadde gitt videre til forsikringsselskapet opplysninger som han hadde fått fra de ansvarlige for hjerte- og karundersøkelsen uten at han hadde hatt kontakt med pasienten om eventuelle resultater av undersøkelsen. Samtykkeerklæringen på forsikringsselskapets helseskjema kunne lede angjeldende lege til å tro at pasienten hadde opphevet hans taushetsplikt. Pasienten på sin side ville kunne antatt at opplysningene fra hjerte- og karundersøkelsen ikke var tilgjengelige for noen.

Jeg ber på denne bakgrunn opplyst om direktoratet også kan vurdere å ta et initiativ overfor Statens helseundersøkelser og eventuelle andre instanser som foretar masseundersøkelser, for eventuelt å få presisert i orienteringen til målgruppen hvor langt den eventuelle «fortrolighet» med hensyn til gitte opplysninger går, samt hva den konkret innebærer.»

23.

**Prismyndighetenes offentliggjøring av opplysninger ved anmeldelser for brudd på prislovgivningen**  
(Sak 831/88)

*Prismyndighetene anmeldte en rekke rørgrossister for mistanke om ulovlig prissamarbeid. Avisoppslag i dagspressen - som bygget på og viste til uttalelser fra prismyndighetene - gikk langt i å gi uttrykk for at mulige lovbrudd var bevisste, og at de strafferettslige krav til subjektiv skyld var til stede. Uttalt at prismyndighetene på dette stadium burde begrenset seg til å vise til en kort pressemelding som allerede var utsendt. Det var uheldig at artiklene ble stående uimotsagt fra prismyndighetenes side. Ombudsmannen kom til at prismyndighetenes opptreden i saken var i strid med god forvaltningsskikk.*

Prisdirektoratet sendte i uke 2, 1988, ut følgende pressemelding med overskrift «Rørgrossister anmeldt for ulovlig samarbeid om priser»:

«Prisdirektoratet har anmeldt --- forening, medlemsfirmaer og ansvarlige personer i foreningen og firmaene for et omfattende ulovlig samarbeid om priser, maksimalrabatter og anbud.

Samarbeidet rammes av forskriftene av 1. juli 1960 om konkurransereguleringer av priser m.v., som er fastsatt i medhold av prisloven.

Prisdirektoratet antar at det ulovlige samarbeidet har ført til et høyere prisnivå enn man ellers ville hatt. I og med at de firmaer som er anmeldt har en markedsandel på ca. 90 prosent og en samlet omsetning i 1986 på ca. 3,5 milliarder kroner, så vil således hver prosents forhøyelse av prisnivået dette året ha ført til en samlet merkostnad for kundene på ca. 35 millioner kroner.»

I forbindelse med at saken ble oversendt politiet fikk de anmeldte underretning fra prismyndighetene om anmeldelsen. De fikk ikke nærmere opplysninger om anmeldelsens innhold.

Våren 1988 hadde avisen Verdens Gang et oppslag med overskriften «Forbrukerne lurt for milliarder, 40 bedrifter anmeldt for pris-samarbeid». Oppslaget hadde bl.a. følgende innhold:

«40 norske bedrifter - produsenter av lamper og takpapp og grossister av rør og stål - har gjennom flere år lurt forbrukere for milliarder av kroner, mener Prisdirektoratet. Bedriftene har ulovlig samarbeidet om priser, rabatter og anbud. Over 40 direktører og sjef-fer i kjente velrennomerte firmaer er politianmeldt.

- Dette dreier seg om økonomisk kriminalitet av dimensjoner, sier Prisdirektoratet til VG.

---  
- Flere av de ansvarlige burde fengsles, sier --- i Prisdirektoratet, men understreker at dette er hans personlige mening.

---  
Prisdirektoratet mener at et forsiktig anslag over hvor store beløp bedriftene ulovlig har skaffet seg utgjør 10 prosent av denne omsetningen. Hvert år gjennom flere år!

---  
- Vi mener at ulovlighetene har skjedd helt bevisst i en årrekke, sier ---.

- Det som kanskje er alvorligst er samarbeid om anbud. Anbudsrunder er jo spesielt arrangert for å sikre størst mulig konkurranse.»

VG opplyste ellers at advokaten i --- Forening var anmeldt. For øvrig ble gitt en oversikt over firmaene hvor «direktørene» var anmeldt.

I de følgende dager sto det artikler også i andre aviser som bygget på bl.a. opplysninger fra Statens pristilsyns distriktskontor.

I en artikkel sto bl.a. følgende:

«Pristilsynet har bistått etterforskningsgruppen i arbeidet med bedriftene som er innblandet. --- Distriktssjefen i Pristilsynet sier til avisen at det er et langvarig og omfattende arbeid som ligger til grunn for opprulling av denne saken. I samarbeid med den sentrale etterforskningsgruppen har det lokale Pristilsynet gjort razzia mot bedriftene og blant annet beslaglagt en del dokumenter.

---  
For rørgrossistenes vedkommende hevder prismyndighetene at samarbeidet har pågått i omlag syv år. Her er til gjengjeld omfanget av den ulovlige virksomheten langt mer omfattende. De tre bedriftene hadde i fjor en samlet omsetning på omlag 1,5 milliarder kroner. Konsernet alene står for omlag to tredjedeler av dette beløpet. Hvis ti prosent av dette er beløp bedriftene har skaffet seg ved ulovlig samarbeid, er det gjennom flere år snakk om flere hundre millioner kroner bare for de fem bedriftene.»

I en annen avisartikkel med overskriften «Pris-sjefen» fremgikk bl.a. følgende:

«Prismyndighetenes lokale representant kunne fortelle sjokkerte --- at --- og --- i hele 28 år har samarbeidet om å holde prisene oppe. Og at de tre rørgrossistene har gjort det samme, riktignok over et kortere tidsrom, men med desto større fortjenester. - Selv om de aktuelle lederne for de ansvarlige firmaene var vanskelig å få i tale, og naturlig nok benektet det meste, virket det ikke som de hadde så overvettets dårlig samvittighet? - Det gjør vel ikke forholdet mindre alvorlig at en mistenkt benekter det han har gjort seg skyldig i. I forhold til lovens bestemmelser foreligger det klare brudd over meget lang tid, og påtalemyndigheten bør reagere meget strengt. - «Økonomiske vinningsforbrytelser» kalte du virksomheten i radioen. Står du ved det? - Selvfølgelig. Det dreier seg om forbrytelser som er gjort for å tjene penger. Da finnes det ikke andre uttrykk.

#### Kompromissløs

Distriktssjefen virker kompromissløs, og tviler ikke et øyeblikk på at Prisdirektoratets avsløringer er riktige. - Vi har vitneavhør og kopier av papirer som beviser det vi har sagt, sier hun. - Noen vil kanskje likevel mene at denne typen forbrytelser ikke er så alvorlig. Alle vet jo at man risikerer å havne i byretten for et sjekkfalskneri på 2000 kroner. Alle vet også at det er betydelig mindre risikofylt å svindle til seg 20 millioner. Hva er forklaringen på det? - Som distriktssjef for Pristilsynet vil jeg ikke gi noen forklaring på det. Vi avdekker bare faktiske lovbrudd, så får resten være opp til påtalemyndigheten.

---  
Det er med andre ord forbudt å samarbeide om å holde prisene oppe. Det er dette disse firmaene har gjort. Det får de nå ta konsekvensen av. Sier distriktssjefen.»

Foreningen reiste i brev 6. juni 1988 til Prisdirektoratet innvendinger mot prismyndighetenes «spredning av opplysninger og vurderinger til dagspressen».

Prisdirektoratet svarte ved særlig å vise til en pressemelding fra prisdirektøren vedrørende «Prisdirektoratets anmeldelser». Her fremgår bl.a.:

«Vi har funnet det riktig å informere allmennheten når vi har anmeldt det vi mener er helt klare og betydningsfulle overtredelser av gjeldende forskrifter. Vi har følgelig sendt ut korte pressemeldinger om anmeldelsene. De anmeldte firmaer og personer er selvfølgelig underrettet om dette. Ut over dette ønsker vi ikke å delta i noen forhåndsprosedyre, men har følt det nødvendig å besvare spørsmål fra massemediene. Vi er selvsagt fullstendig klar over at ingen person eller bedrift er skyldig før dette er avgjort av rettsapparatet.»

Foreningen brakte deretter saken inn for ombudsmannen og fremholdt i tilknytning til avisartiklene i juni 1988:

«Det forelå ikke noe nytt i saken som skulle tilsi at det fra Prisdirektoratet nå ble gitt opplysninger til offentligheten utover det som var gitt i pressemeldingen i januar. Vi vet ikke om det er Prisdirektoratet eller media som har tatt initiativ i denne saken. Selv om det imidlertid skulle være VG som rent tilfeldig har tatt kontakt med Prisdirektoratet for å skrive om denne saken nå, synes det for oss åpenbart at Prisdirektoratet bare skulle henvist til pressemeldingen i januar og meddelt at det ikke forelå noe nytt i saken. Istedenfor går prismyndighetene ut som ovenfor anført og gir opplysninger og vurderinger til media med angivelse av navn. Prisdirektoratet måtte forstå hvordan opplysninger med påstander om «alvorlig, økonomisk kriminalitet og store tall» ville bli slått opp i massemedia.

Med hjemmel i offentlighetsloven av 19. juni 1970, nr. 69, § 6, punkt 5, nektet Prisdirektoratet de anmeldte å bli gjort kjent med innholdet av anmeldelsen. Selv sprer prismyndighetene opplysninger og vurderinger ut til massemedia. Den annen part er ikke hørt, og Prisdirektoratets synspunkter og vurderinger blir stående uimotsagt. Angjeldende personer og firmaer blir uthengt og forhåndsdomt uten selv å kjenne innholdet i anmeldelsen, uten at saken er etterforsket - og langt mindre at det er tatt standpunkt til eventuell skyld.

Det kan neppe være tvil om at Prisdirektoratet og de lokale pristilsyn på dette tidspunkt av saksbehandlingen (før saken er etterforsket), har fått denne sak frem i offentligheten på en måte som er meget uheldig og alvorlig for de det gjelder. Prismyndighetenes handlemåte i denne sak er, etter vår oppfatning, av en slik karakter at den ikke kan gå upåtalet hen.»

Ombudsmannen forela klagen for Prisdirektoratet og ba herunder om en nærmere redegjørelse for den praksis som følges med offentliggjøring i slike saker, samt bakgrunnen for denne. Med henvisning til ombudsmannens uttalelse i ombudsmannssak 1116/86 (referert i ombudsmannens årsmelding for 1988 s. 76 flg.) ba ombudsmannen om direktoratets uttalelse til det rettslige grunnlag for offentliggjøring, herunder forholdet til taushetspliktreglene.

Om det rettslige grunnlag for offentliggjøring fremholdt direktoratet bl.a.:

«Prisdirektoratets adgang til å gi opplysninger i en konkret sak reguleres ikke i prislovgivningen. Det foreligger heller ingen skriftlig instruks for direktoratet på dette området. Prisdirektoratet har imidlertid langvarig praksis mht. å være tilbakeholden med å gå ut i massemedia med opplysninger vedrørende straffbare forhold.»

For Statens pristilsyn ble vist til Alminnelig arbeidsinstruks av 12. oktober 1976 og Kontorinstruks av 1. juni 1982, begge fastsatt av Prisdirektoratet. Det fremgår her at uttalelser til massemedia bare skal gis av distriktssjefen eller den han gir særskilt fullmakt. I den al-

minnelige arbeidsinstruks pkt. 9 heter det bl.a.:

«Ved meddelelser om håndhevingssaker må bare gis generelle opplysninger med mindre det foreligger helt spesielle omstendigheter. Forespørsler om en bestemt sak som er oversendt politiet, skal henvendes dit.»

Med hensyn til taushetspliktspørsmålet viste direktoratet til uttalelser i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) og Frihagen «Forvaltningsloven I» s. 267, og konkluderte:

«Prisdirektoratet antar på denne bakgrunn at taushetsplikten i fvl. § 13 ikke omfatter opplysninger om hvem en anmeldelse gjelder. I alle fall antar direktoratet at fvl § 13 nr. 1 ikke omfatter opplysninger om juridiske personer, som selskaper og sammenslutninger av ervervsdrivende. Således antar direktoratet at opplysninger om at en juridisk person er anmeldt for lovovertrедelser, ikke er taushetsbelagt. Såvel lovens ordlyd som de ovennevnte forarbeider som konsekvent omtaler enkeltpersoner under drøftelsen av fvl. § 13 nr. 1, synes å gi støtte for en slik tolking.»

Direktoratet opplyste ellers at det hadde bedt Justisdepartementet, Lovavdelingen, om en vurdering av forholdet til taushetspliktreglene.

Videre viste direktoratet til at prislovens formål dels er «å trygge mot --- konkurranseregulerende tiltak som er urimelige eller til skade for almene interesser», jf. lovens § 1 bokstav c. Formålet med pressemeldinger er å motvirke det ulovlige prissamarbeidet. Særlig de som berøres av samarbeidet, vil være interessert i opplysninger, slik at de kan ta sine forholdsregler, fremholdt direktoratet. Videre ble vist til at det for konkurransereguleringer er gjennomført et offentlighetsprinsipp med meldeplikt til direktoratet og et offentlig register. Selv om meldeplikten ikke avendes på ulovlige reguleringer er «orienteringsbehovet --- ikke mindre for slike reguleringer». - Direktoratet opplyste ellers at det fremgår av Prisdirektoratets kartellregister - som er tilgjengelig for allmennheten - hvilke bedrifter som er medlemmer i Foreningen.

Om praksis med hensyn til utsendelse av pressemeldinger og uttalelser til pressen fremholdt direktoratet bl.a.:

«Det er Prisdirektøren og avdelingsdirektørene i Prisdirektorat som har myndighet til å sende pressemeldinger. Statens pristilsyn må få godkjent pressemeldingene av Prisdirektøren eller avdelingsdirektørene før de sendes ut. Dette følger av muntlig instruks og fast praksis.

Direktoratet sender forholdsvis sjelden ut pressemeldinger om overtredelser av prislovgivningen, herunder om ulovlige konkurransereguleringer.

Dersom direktoratet ønsker å gi opplysninger om anmeldelser til almenheten i form av pressemeldinger, holdes disse i en nøktern tone. Det gis ikke opplysninger om navn på personer. Prisdirektoratet mener således ikke i noe tilfelle å ha gitt opplysninger som innebærer brudd på taushetsplikten i fvl. § 13 første ledd nr. 1 om «personlige forhold».

Etter at en sak er anmeldt, gir Prisdirektoratet ikke opplysninger om den konkrete sak. Dersom det er sendt pressemelding i en slik sak, gir en ikke opplysninger utover det som står i meldingen. Men på spørsmål fra media gir direktoratet i slike tilfelle generelle opplysninger om prisloven og konkurransereguleringsforskriftene.»

I tilknytning til de aktuelle avisartiklene innhentet Prisdirektoratet uttalelser fra direktoratet og distriktsjefen i Statens pristilsyn i ---. Av et notat vedrørende artikkelen i VG fremgår bl.a.:

«Følgende opplysninger ble av meg gitt til VG:

- 1) Kopier av Prisdirektoratets tre pressemeldinger om de anmeldte forhold. Jfr. vedlegg. Muntlig ga jeg han den orientering som står i Prisdirektoratets notat av 5. november 1986. Jfr. vedlegg.
- 2) Videre presiserte jeg at det dreide seg om «økonomisk kriminalitet av dimensjoner» som det korrekt er gjengitt i VG-artikkelen.
- 3) På spørsmål om *hvilken* konkret merbelastning på kjøperne det kunne være snakk om at disse samarbeid hadde ført til, presiserte jeg at det var umulig å beregne. Imidlertid nevnte jeg som eksempel (jfr. pressemeldingene) at *dersom* samarbeidet har ført til at prisene ligger 1% over det nivå de ville ha ligget på uten prissamarbeidet, betyr det en årlig merbelastning på kjøperne på 1% av de anmeldte omsetningsforhold.

Jeg nevnte videre at dette var et forsiktig anslag etter min mening, og at det tyske Bundeskartellamt hadde gjort en større undersøkelse vedrørende denne problematik og var kommet til en *antatt*, gjennomsnittlig merbelastning på kjøperne i slike saker på ca. 10% i Tyskland. Videre at det i USA er vanlig å gi bøter på inntil 10% i forbindelse med «bidrigging» (anbudssamarbeid).

Det er *ikke* riktig som det står i VG-artikkelen at jeg mener 10% er et forsiktig anslag i denne forbindelse. Det er heller *ikke* riktig at jeg (eller Prisdirektoratet) mener det dreier seg om milliardbeløp. Dette er en unyansert fordreining av de opplysninger jeg ga VG og en spekulasjon VG må ta for egen regning.

- 4) Min personlige uttalelse om fengsling er korrekt gjengitt i VG-artikkelen. Det som imidlertid *ikke* ble tatt med var at jeg også presiserte at dette naturligvis er opp til påtalemyndighetene å avgjøre. Dette ble gjort i forbindelse med at jeg gjorde VG oppmerksom på strafferammen i Prisloven som nevner inntil 3 års fengsel under særdeles skjerpene omstendigheter.
- 5) Når det gjelder navnene på de anmeldte

firmaene som alle nevnes i VG-artikkelen ga jeg ikke noen liste til VG.

Jeg ga han som nevnt Prisdirektoratets egne pressemeldinger, der enhver med letthet kan finne fram til de anmeldte firmaer i de tilfeller navn ikke er nevnt. Jeg viser her forøvrig til mitt notat av 15. juli 1988, kopi vedlagt.

- 6) Mine kommentarer om «bevisst overtredelse» gjennom en årrekke er korrekt selv om jeg uttrykte meg noe mer nyansert ved å presisere at dette gjaldt «endel tilfeller». Mine uttalelser om at anbudssamarbeide er særlig grovt og at rabattssamarbeide ofte nullstiller konkurransen er korrekte.»

Distriktsjefen uttalte i brev til direktoratet om presseomtalen:

«Etter å ha lest VG tok jeg kontakt med Prisdirektoratet og fortalte at den lokale pressen var interessert i eventuelle kommentarer til saken.

Mitt spørsmål var om jeg skulle henvise pressen til Prisdirektoratet eller hvordan jeg skulle forholde meg i denne saken.

Jeg fikk da beskjed om at jeg kunne gi en del generell informasjon til pressen, og da ting som allerede stod i VG:

altså - at det dreide seg om store vinningsforbrytelser ---.

Det ulovlige samarbeidet var antatt å ha ført til 5-10% høyere priser for kundene.

Og at prismyndigheten i framtiden vil komme til å skjerpe overvåkingen når det gjelder konkurransereguleringer.»

Om den ene artikkelen fremholdt distriktsjefen:

«Følgende uttalelser er ikke korrekt har kommet fra meg.

1. «Det gjør vel ikke forholdet mindre alvorlig at en mistenkt benekter det han har gjort seg skyldig i. I forhold til lovens bestemmelser foreligger det klare brudd over meget lang tid, ---.»
2. «Vi har vitneavhør og kopier av papirer som beviser det vi har sagt, ---.»
3. «Det er dette disse firmaene har gjort. Det får de nå ta konsekvensen av.»

I tillegg er dessverre formuleringene i artikkelen generelt blitt noe vel bastante og skråsikre i forhold til mine uttalelser.»

I et senere brev til direktoratet kom distriktsjefen med enkelte tilleggsmerknader. Og i direktoratets brev til ombudsmannen er det med hensyn til en av artiklene opplyst at «følgende uttalelser er *feilgjengitt*»:

«I samarbeid med den sentrale etterforskningsgruppen har det lokale Pristilsynet gjort razzia mot bedriftene og blant annet beslaglagt en del dokumenter.»

«--- at mellom fem og ti prosent av denne omsetningen skyldes det ulovlige samarbeidet.»

«Hvis ti prosent av dette er beløp bedriftene har skaffet seg ved ulovlig samarbeid, er det gjennom flere år snakk om flere hundre millioner kroner bare for de fem trønderske bedriftene.»

Direktoratet ga også i brevet hit en oversikt over uttalelsene til pressen sammenholdt med avisartiklene. Direktoratets konklusjon i saken var:

«Prisdirektoratet vil hevde at hverken pressemeldingene eller de senere uttalelsene inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det vises til hva som er anført i avsnitt I, II og IV.

Foranledningen til at saken kom opp på nytt, var at pressen tok kontakt med de tjenestemenn det gjelder. Tjenestemennene gjentok da i det vesentlige opplysninger som tidligere var gitt i pressemeldinger.

Følgende uttalelser kan imidlertid ikke knyttes til de tidligere pressemeldinger:

Artikkelen i VG våren 1988, intervju med --- i Prisdirektoratet:

«Flere av de ansvarlige burde fengsles.»

Uttalelsen er i artikkelen presisert å være --- personlige oppfatning og relaterer seg generelt til anmeldelser av i alt førti bedrifter i fire ulike bransjer.

For øvrig ble uttalelsen gitt i sammenheng med --- redegjørelse for sanksjonsbestemmelsene i prislovens §§ 52 og 53. På bakgrunn av det ovenstående antar direktoratet at utsagnet er så generelt utformet at det ikke kan sies å være spesielt knyttet til anmeldelsen i rørgrossist-bransjen. Utsagnet kan kanskje sies å ha fått en noe uheldig form, men må vel forstås slik at folk som begår slike overtredelser av konkurranselovgivningen som det her gjelder, bør ilegges fengselsstraff.

Artikkelen med intervju med distriktssjefen:

«Det ulovlige prissamarbeidet er antatt å ha ført til 5-10% høyere priser for kundene.»

Direktoratet antar at uttalelsen må bero på en misforståelse. Prisdirektoratet finner imidlertid grunn til å beklage innholdet i uttalelsen i Adresseavisen og at uttalelsen ble gitt i en slik sammenheng.

Ellers nevnes at Prisdirektoratet generelt har tatt opp til behandling spørsmålet om uttalelser til pressen i anmeldelsessaker.»

Justisdepartementet, Lovavdelingen, avga senere uttalelse til Prisdirektoratet om «forvaltningens opplysningsrett/taushetsplikt - forvaltningsloven § 13». Lovavdelingen bemerket bl.a.:

«Lovavdelingen antar på denne bakgrunn at opplysninger i en anmeldelse som knytter mistanke om en straffbar handling til en bestemt person, som hovedregel må anses å være undergitt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr 1. Spørsmålet må imidlertid bedømmes konkret, og etter omstendighetene kan det tenkes unntak fra denne hovedregelen. Dersom f.eks. de faktiske forholdene som anmeldelsen bygger på, er alminnelig kjent, vil den opplysningen at det er inngitt anmeldelse på en bestemt person i saken, neppe alltid være omfattet av taushetsplikten, jfr. § 13 a nr. 3 og Frihagens eksempel side 267 om anmeldelse av ulovlig hytte- eller bryggebygging.

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 taler om *noens* personlige forhold. «Noen» sikter her til fysiske personer. Prisdirektoratet framholder i sitt brev at «opplysninger om foreningers og upersonlige firmaers forhold» dermed ikke omfattes av bestemmelsen. Dette er i utgangspunktet riktig, men også anmeldelse av bedrifter etter f.eks. prisloven § 53 kan tenkes å avdekke enkeltpersoners personlige forhold, jf. Frihagen side 268 og 279. Straff for et selskap m.v. etter § 53 forutsetter at en person har begått en straffbar handling når han eller hun har handlet på vegne av selskapet. Straff i dette tilfellet er videre antakelig avhengig av at det kan påvises hvem i selskapet som har begått den straffbare handlingen, jfr. NOU 1989: 11 Straffansvar for foretak side 14 spalte 1. Bestemmelsen rammer ikke såkalte kumulative feil og altså antakelig heller ikke anonyme feil. Man kan derfor lett tenke seg at en anmeldelse etter denne bestemmelsen vil inneholde opplysninger om at en bestemt enkeltperson har begått noe straffbart. Og det må gjelde generelt ved alle bestemmelser om foretaksstraff at selv om anmeldelsen gjelder en bedrift o.l., vil den som hovedregel falle inn under taushetsplikten dersom man gjennom anmeldelsen med rimelig letthet kan identifisere enkeltpersoner som skal ha forbrutt seg. Som eksempel kan nevnes anmeldelser som knytter det straffbare forholdet til slike ledende personer i foretaket som lar seg identifisere gjennom foretaksregisteret. Generelt vil det ellers her gjelde at jo mindre et firma er, jo større er muligheten for at mistanken kan knyttes til bestemte personer innen firmaet.

Når det derimot gjelder taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, er vi enig med Prisdirektoratet i at denne neppe omfatter det forholdet at et foretak er anmeldt for et straffbart forhold.»

Prisdirektoratet tilføyde i brev til om budsmannen:

«Prismyndighetene aksepterer uten videre at opplysninger på anmeldelses- eller etterforskningsstadiet om at bestemte fysiske personer har begått eller er mistenkt for et straffbart forhold, er undergitt taushetsplikt etter forvaltningslovens § 13. Prisdirektoratet har da heller ikke i pressemeldinger eller på annen måte gitt slike opplysninger.

Justisdepartementet har i sin uttalelse gitt uttrykk for at det bare i utgangspunktet er riktig at opplysninger om foreningers og upersonlige firmaers forhold ikke omfattes av fvl. § 13. Begrunnelsen for dette er at anmeldelse av bedrifter etter prislovens § 53 «kan tenkes» å avdekke enkeltpersoners personlige forhold.

Det er riktig at selve anmeldelsen som regel vil inneholde opplysninger om at en bestemt person menes å ha begått noe straffbart. Selv om det i slike saker i pressemelding o.l. opplyses at også «ansvarlige personer i selskapene» er anmeldt, innebærer imidlertid ikke dette at den ansvarlige i alminnelighet kan identifiseres f.eks. gjennom foretaksregisteret. Den ansvarlige lovovertreder vil nemlig ikke alltid uten videre kunne knyttes til lederen av foretaket.

En er imidlertid enig med Justisdepartementet i at jo mindre et firma er, jo større er

muligheten for å identifisere den ansvarlige personen. De foretak som denne saken gjelder, er imidlertid så vidt store at det vil være vanskelig uten videre å finne frem til den ansvarlige personen.

Direktoratet tar Justisdepartementets tolkingsuttalelse til etterretning og vil legge den til grunn i sitt videre arbeid. En oppfatter imidlertid uttalelsen slik at det må foretas en konkret vurdering i disse sakene. ---»

I min avsluttende uttalelse 31. mai 1990 ga jeg uttrykk for følgende syn:

#### «1. Forholdet til taushetsplikten

Etter offentlighetsloven av 19. juni 1970 § 5 a er opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, unntatt fra offentlighet. Forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 13 om taushetsplikt beskytter bl. a.: «noens personlige forhold», jf. bestemmelsens første ledd nr. 1. Justisdepartementet, Lovavdelingen, har i uttalelsen 22. august 1989 lagt til grunn at «opplysninger i en anmeldelse som knytter mistanke om en straffbar handling til en bestemt person» som en hovedregel må anses å være undergitt taushetsplikt etter denne bestemmelse. Dette standpunkt kan jeg slutte meg til. Selv om offentliggjøring av slike opplysninger skulle antas å motvirke ulovlig prissamarbeid og således ligge innenfor prislovens formålsbestemmelse, kan dette klart ikke slå igjennom i forhold til taushetspliktsreglene.

Den aktuelle taushetspliktsbestemmelse tar sikte på å beskytte fysiske personer. Men som Lovavdelingen bemerker, vil også opplysninger om foreningers og upersonlige firmaers forhold omfattes av taushetsplikten dersom man gjennom anmeldelsen med rimelig letthet kan identifisere enkeltpersoner som skal ha forbrutt seg.

Prisdirektoratets pressemelding av januar 1988 inneholdt ikke navn på fysiske personer. Foreningen ble nevnt, men for øvrig var det ikke opplyst hvilke firmaer som var anmeldt. I og med at det var opplyst at anmeldelsen gjaldt «samtlige» medlemsfirmaer, var det likevel enkelt å oppspore hvilke firmaer dette gjaldt. Denne omstendighet måtte det også tas hensyn til når offentliggjøring skulle vurderes.

Hvorvidt pressemeldingen med opplysningen om at ansvarlige personer i foreningen og medlemsfirmaene var anmeldt gjorde at man med rimelig letthet kunne identifisere enkeltpersoner, kan være tvilsomt. Etter omstendighetene går jeg ikke nærmere inn på dette. Jeg viser i den forbindelse til at klagerne - etter det jeg forstår - ikke har særlige innvendinger mot innholdet av pressemeldingen av januar 1988. Klagen til ombudsmannen gjel-

der spesielt de nærmere opplysninger som ble gitt senere, og som førte til presseoppslagene i juni 1988.

Også med hensyn til disse senere opplysningene oppstår spørsmålet om forholdet til taushetsplikten, selv om jeg forstår at det heller ikke da fra prismyndighetene ble gitt navn på enkeltpersoner som var anmeldt. Taushetspliktspørsmålet går jeg likevel ikke nærmere inn på i det følgende. Det sentrale i saken er - slik jeg ser det - om prismyndighetene ved sin kontakt med og informasjon til pressen våren 1988 opptrådte i strid med god forvaltningsskikk.

#### 2. Forholdet til prismyndighetenes instruks

Både Alminnelig arbeidsinstruks for statens pristilsyn og Kontorinstruks for statens pristilsyn inneholder bestemmelser om offentliggjøring. Jeg forstår det slik at disse bestemmelser er ment å gi interne regler for hvordan prismyndighetene skal håndtere slike saker, og eventuelle brudd på bestemmelsene kan ikke uten videre anses som noen urett mot de som er anmeldt. Det avgjørende spørsmål i så måte blir ikke spørsmålet om instruksbrudd, men om de meddelelser som gis offentlig er i strid med god forvaltningsskikk. Jeg går derfor i det følgende ikke særskilt inn på spørsmålet om instruksbrudd.

#### 3. Vurderinger som uttrykk for «personlig mening»

Uttalelser til pressen fra tilsatte hos prismyndighetene vil av allmennheten lett kunne bli forstått som prismyndighetenes oppfatning, selv om det er ment og opplyst å være den tilsattes «personlige mening». Det foreligger altså en identifikasjonsfare. Dette medfører at tilsatte bør være varsomme med å gi uttrykk for slike personlige oppfatninger, spesielt når disse avgis i forbindelse med et intervju der den tilsatte også uttaler seg på prismyndighetenes vegne. Særlig problematisk blir det når slike personlige vurderinger bygger på det materialet som er prismyndighetene i hende og som i vid utstrekning ikke er tilgjengelig for allmennheten. I en sak som den foreliggende ligger det etter min oppfatning utenfor det tilbørlige å gi uttrykk for en personlig vurdering om at ansvarlige bør fengsles. En slik vurdering skal ikke representanter for prismyndighetene gi uttrykk for offentlig. Jeg viser i den forbindelse også til at spørsmålet om fengsling beror på flere forhold, som det primært må være påtalemyndighetens oppgave å vurdere nærmere. Og «personlige» vurderinger av denne art bør i den sammenheng som her ikke fremføres,



selv om uttalelsen relaterer seg generelt til anmeldelser av en rekke firmaer i ulike bransjer.

#### 4. Ansvar for korrigering av feil

Flere av de uttalelser som av pressen er oppgitt å være fra prismyndighetenes representanter, opplyses å være feilgjengivelser. Jeg viser i den forbindelse til kommentarene fra --- og distriktsjefen, som er oversendt ombudsmannen. Det må være klart at prismyndighetenes representanter ikke kan innestå for og holdes ansvarlig for pressens feilgjengivelser. På den annen side må den som på myndighetenes vegne uttaler seg til pressen ha et visst ansvar for å be om korrigering av feilgjengivelser. Generelt sett er det uheldig at det spres feilinformasjon om hvilke opplysninger som kommer fra myndighetene. En særlig grunn for å reagere på feilgjengivelser vil det være der avisoppslaget er gitt en form og har et innhold som er til de anmeldtes ugunst, og som prismyndighetene ikke kan innestå for. Etter mitt syn burde det ha vært reagert på de feilgjengivelser som skjedde i denne saken. Jeg anser det imidlertid som uaktuelt at dette tas opp nå, og går da ikke nærmere inn på forholdet.

#### 5. Nærmere om offentliggjøringen

Som prismyndighetene har trukket frem, er det hensyn som taler for å gi meddelelser til pressen om mistanker om ulovlig prissamarbeid. Det kan f.eks. være et middel til å motvirke ulovlig prissamarbeid. Men når det skal vurderes å gi konkrete opplysninger i tilknytning til aktuelle anmeldelser, må de anmeldtes rettssikkerhet og behov for beskyttelse stå sentralt. Et viktig forhold ved slike saker er at det gjelder opplysninger i en fase av sakens behandling da utfallet er uvisst og erfaringsmessig kan komme til å bli det i lang tid fremover. Dette forhold er i seg selv problematisk, men aksentuerer også meget sterkt betydningen av at forvaltningen utviser stor varsomhet når det gjelder de meddelelser som gis til offentligheten om anmeldelser. Selv en forsiktig bruk av offentliggjøring i massemedia kan innebære en uriktig forhåndsdom med store skadevirkninger for dem som rammes.

Foruten den belastning dette innebærer for de anmeldte, kan det få uheldige konsekvenser også i større sammenheng, f.eks. for bedriftens ansatte.

Viktig i denne forbindelse er videre at de anmeldte ofte ikke vil få informasjon om det nærmere innhold av anmeldelsen og hva den konkret bygger på. Dette var også tilfelle i denne saken. I et brev av 5. januar 1988 fikk de anmeldte meddelelse om at Prisdirektoratet «har anmeldt Dem til politikammeret for

overtredelse av ovennevnte (Prislovens §§ 52 og 53, jf. forskrifter om konkurransereguleringer av priser og avanser av 1. juli 1960) forskrifter». Noen ytterligere redegjørelse for anmeldelsens innhold og grunnlag fikk de anmeldte ikke. De anmeldte vil i en slik situasjon ha begrensede muligheter til å ta til møte overfor presseoppslagene.

Det kan være grunn til å reise spørsmål om i hvilken utstrekning anmeldte personer har krav på informasjon om anmeldelsens innhold og grunnlag. En avgjørelse om anmeldelse er riktignok ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand (jf. Ombudsmannens Årsmelding 1988 s. 76 flg., særlig s. 81-82). Det kan imidlertid ikke være avgjørende for forvaltningens eventuelle plikt til å gi en anmeldt informasjon om anmeldelsens innhold. De hensyn og prinsipper som ligger til grunn for reglene i straffeprosessloven om siktedes rettigheter, kan på tilsvarende måte også gjøre seg gjeldende i tilfeller der forvaltningen anmelder et forhold til påtalemyndigheten. En anmeldelse vil normalt være resultat av omfattende og langvarige undersøkelser, og den vil lett kunne få de samme virkninger for den anmeldte som en siktelse får for en siktet. God forvaltningsskikk vil derfor kunne tilsi at forvaltningen, så langt råd er, gir informasjon om anmeldelsens innhold. Dersom slik informasjon ikke er gitt, må det antas at det vil legge et tilsvarende bånd på forvaltningens adgang til å gi meddelelser til offentligheten om anmeldelsene.

For det annet vil jeg understreke at forvaltningen alltid bør vise tilbørlig varsomhet mht. hva som meddeles offentligheten. Hvis det overhodet skal gis meddelelser om at forhold er anmeldt osv., må forvaltningen også søke å hindre at meddelelser blir mistolket eller misforstått. I alle fall må det unngås at det som meddeles offentligheten kan bidra til at det felles noen «forhåndsdom» fra forvaltningens side. Forvaltningen må her være seg bevisst at en anmeldt, mistenkt eller siktet har krav på å bli betraktet som uskyldig inntil saken er prøvet for domstolene.

Som en hovedregel vil jeg etter dette anta at adgangen til å gi meddelelser til offentligheten også vil måtte avhenge av hvilke muligheter forvaltningsmyndighetene har gitt den anmeldte til å ta til gjenmæle.

Dersom forvaltningsmyndighetene selv ikke har gitt den anmeldte opplysninger om anmeldelsens innhold, vil forvaltningsmyndighetene også måtte ha en tilsvarende begrenset adgang - om noen - til å gi meddelelse til offentligheten.

På den annen side må det understrekes at dette ikke betyr at forvaltningens adgang til å



gi meddelelser til offentligheten vil være ubegrenset dersom den anmeldte er gitt informasjon om anmeldelsens innhold og grunnlag. Hensynene til den anmeldte vil under enhver omstendighet kunne begrense forvaltningens adgang til å gi meddelelser. Disse prinsipielle spørsmål er det ikke foranledning til å gå nærmere inn på her.

Endelig peker jeg på at når saken er oversendt politiet/påtalemyndigheten, vil det under den videre etterforskning kunne komme til nye fakta og opplysninger som innebærer at den informasjon prismyndighetene satt inne med da anmeldelse ble inngitt, ikke nødvendigvis lenger gir et dekkende bilde av saken. I denne fase av saken må prismyndighetene derfor nøye seg med å henvise pressen til påtalemyndigheten for den ønskede informasjon. Også etterforskningmessige hensyn skulle tilsi en slik fremgangsmåte.

Prisdirektoratet har poengtert at meddelelsene til pressen våren 1988 skjedde etter henvendelse fra pressen. Jeg kan ikke se at den omstendighet at pressen viser initiativet kan føre til at man i større utstrekning enn ellers bør gi informasjon om konkrete forhold i de saker som omfattes av anmeldelsene.

#### 6. Konklusjon

Ut fra det som foreligger, er det etter mitt syn grunnlag for å konkludere med at de aktuelle avisoppslagene til dels hadde et innhold som prismyndighetene ikke burde innestå for i forhold til allmennheten. Jeg viser bl.a. til at artiklene går langt i å gi uttrykk for at mulige lovbrudd var bevisste, og at de strafferettslige kravene til subjektiv skyld var til stede. Prismyndighetene burde på det stadium saken var våren 1988, begrenset seg til å henvise til pressemeldingen av januar 1988 med hensyn til de konkrete anmeldelser. At artiklene ble stående slik uimotsagt fra prismyndighetenes side, var uheldig. Prismyndighetenes opptreden i saken var etter ombudsmannens mening i strid med god forvaltningsskikk.»

#### 24.

##### Bruken av ordet «påtale» i den offentlige forvaltning (Sak 1161/90)

A var eier av en eiendom der det i jernalderen hadde vært bosetting, og tuften var båndlagt i 1984 av Tromsø museum som faglig ansvarlig i angjeldende distrikt når det gjelder bl.a. inngrep i fredede faste fornminner.

Fylkeskulturkontoret mente at grunneieren hadde opptrådt i strid med båndleggelsen, og skrev til A den 16. juli 1990 bl.a.:

«Fylkeskulturvernet vil skarpt påtale at tuften på X er pløyet opp og utjevnet. Dette er et klart brudd på Lov om kulturminner av 9. juni 1978, nr. 50, jf. § 3 og 8-9.»

A ønsket ombudsmannens vurdering av uttagnet, idet han bl.a. anførte:

«Forvaltningsorganet kan selvsagt mene at det foreligger skjellig grunn til mistanke om lovbrudd, og man kan også anmelde forholdet. Men etter min oppfatning er det bare domstolene som kan fastslå hva som er brudd på landets lover. Så vidt jeg kan skjønne dreier det seg i dette tilfellet ikke om straffeprosessuelle spissfindigheter, men om en overskridelse av grensen mellom den utøvende og den dømmende makt.»

Jeg skrev slik til A den 16. oktober 1990:

«Fylkeskommunen kan anmelde brudd på kulturminneloven til politiet. Dette er forutsatt i rundskriv nr. 4/1986 del II fastsatt av Riksadvokaten 5. november 1986. Riksadvokaten uttaler her at politiet som regel vil få anmeldelser for overtredelser av kulturminneloven av de respektive instanser som er tildelt myndighet etter kulturminneloven. Hvilke instanser dette nærmere er, er fastlagt i forskrift nr. 1427 fastsatt av Miljøverndepartementet 30. juni 1989. Det fremgår også av brevet 16. juli 1990 at fylkeskulturkontoret vurderer å anmelde saken til politiet.

Det er riktig, slik De også uttrykker i brevet hit, at det er påtalemyndigheten som tar stilling til om det skal reises tiltale mot Dem. Jeg kan imidlertid ikke se at fylkeskulturkontoret ved å nytte uttrykket «påtale» har gitt inntrykk av at forvaltningsmyndigheten her har tiltatt seg «påtalemyndighet»: Som rette forvaltningsmyndighet måtte fylkeskulturkontoret også kunne uttale kritikk eller gi tilrettevisninger. Slik jeg ser det, må fylkeskulturkontorets «påtale» overfor Dem oppfattes som en kritikk og tilrettevisning som kontoret kunne gi. Lest i sin sammenheng synes det klart at fylkeskulturkontorets uttalelse bare kunne oppfattes som uttrykk for kontorets mening og hvor alvorlig kontoret har oppfattet situasjonen i forhold til kulturminnevernet, og ikke for hvordan påtalemyndigheten eventuelt vil stille seg til saken. Opplysningen i brevet om at fylkeskommunen vil vurdere å anmelde forholdet bestyrker denne forståelsen. Det fremgår derfor rimelig klart av sammenhengen at fylkeskulturkontoret bare har villet gi uttrykk for sin oppfatning. Jeg peker på at ved at De på forhånd ble underrettet om at fylkeskommunen vurderer å anmelde forholdet til politiet, har De også fått anledning til å kommentere saken overfor fylkeskommunen - noe De også har gjort i Deres

brev 21. august 1990. Saken gir etter dette ikke grunnlag for ytterligere fra min side.»

25.

**Fritt rettsråd og dekning av sakskostnader i saker etter fremmedloven**

(Sak 151/88 og 266/88)

*Ombudsmannen avsluttet i 1990 to saker om fritt rettsråd etter rettshjelploven av 13. juni 1980 nr. 35 i forbindelse med klager over avslag på søknader om asyl/arbeids- og oppholdstillatelse for to familier fra landet X, herunder arbeid med anmodninger om utsatt iverksetting av vedtakene. Søknadene om fritt rettsråd var innvilget med henholdsvis 63 og 50 timer. I tillegg til krav om dekning av utgifter til advokatbistand, gjaldt sakene dekning av utgifter til fotokopiering og ekstraordinære porto- og telefonutgifter. I tilknytning til klagebehandlingen hos ombudsmannen vurderte Justisdepartementet også spørsmålet om kostnadsdekning etter § 36 i forvaltningsloven av 10. februar 1967.*

*Ombudsmannen uttalte at arbeid av mer utradisjonell karakter med opinionspåvirkning m.v. ikke kunne kreves dekket etter rettshjelploven. Det forelå ikke forhold som tilsa kostnadsdekning etter forvaltningslovens § 36 første ledd, og spørsmålet om dekning etter annet ledd måtte bero på en rimelighetsvurdering.*

Saksforholdet i de to sakene var i hovedtrekk:

**Sak A:**

Da advokaten overtok saken, var det i anledning av asylsaken innvilget i alt 23 timer fritt rettsråd. Det ble søkt om etterbevilning for ytterligere 120 timer. Fylkesmannen innvilget 40 timer fritt rettsråd. Totalt var da innvilget 63 timer fritt rettsråd. Fylkesmannen begrunnet avgjørelsen slik:

«Sett i relasjon til fylkesmannens erfaring med omfanget av juridisk bistand i slike saker, legger fylkesmannen til grunn at 63 timer er i overkant av hva fylkesmannen har ansett er nødvendig juridisk bistand i saker av denne art, jfr. rettshjelplovens § 15, første ledd.»

Advokaten påklaget avgjørelsen. Ved oversendelse av klagen til departementet bemerket fylkesmannen:

«Fylkesmannens vedtak er begrunnet med hva som ansees som nødvendig juridisk bistand i saken. For å belyse fylkesmannens erfaringsgrunnlag, vil en nevne at fylkesmannen i 1987 har anvist til utbetaling i underkant av kr. 1 million i saker som angår søknad om politisk asyl/oppholdstillatelse, fordelt over

183 saker. Dette gir et gjennomsnitt på 14 timer og innbefattet i dette er også saker hvor Justisdepartementets vedtak er påklaget til Kongen eller Sivilombudsmannen.»

Departementet stadfestet 29. januar 1988 fylkesmannens vedtak, idet departementet bemerket:

«Departementet legger til grunn at advokaten faktisk har nedlagt 120 timers arbeid i saken. Imidlertid peker en på at ordningen med fri rettshjelp kun skal dekke den bistand som det er nødvendig og rimelig at en advokat yter i saken. På bakgrunn av erfaring med lignende asylsaker, finner en i likhet med fylkesmannen at 63 timer fritt rettsråd må anses som tilstrekkelig bistand fra advokat i det aktuelle tilfelle.»

Advokaten søkte også om dekning av utlegg til fotokopiering av 1750 kopier og ekstraordinære porto- og telefonutgifter, totalt kr. 5.000,-. Søknaden ble delvis innvilget av fylkesmannen med dekning av utgifter til 400 fotokopier og med kr. 500,- til ekstraordinære porto- og telefonutgifter, til sammen kr. 1.300,-.

Departementet stadfestet fylkesmannens vedtak med følgende begrunnelse:

«Utgifter til porto, telefon o.l. omfattes i utgangspunktet av de ordinære timesatser, jfr. rundskriv G-198/83 «Salærforskrifter» av 19. oktober 1983, side 12 flg. Det er kun ekstraordinære utgifter til porto og telefon som kan dekkes særskilt og bare hvis det finnes rimelig grunn til det.

I henhold til ovennevnte rundskriv kan utgifter til fotokopiering godtgjøres særskilt. Dersom slike utgifter må anses som nødvendige som følge av oppdraget kan de dekkes i sin helhet. Den offentlige støtte er i dette tilfelle ikke begrenset til den del av utgiftene som må anses som ekstraordinære. Gjeldende sats er kr. 2,- pr. kopi (side), jfr. rundskriv G-154/86.

Som nevnt i vårt vedtak av 29. januar 1988 begrenses bevilling til fritt rettsråd, herunder dekning av advokatens aktuelle utgifter, til den del av bistanden som det er nødvendig og rimelig at en advokat yter i saken, jfr. rettshjelploven § 13, jfr. § 15 første ledd.

Ut fra foreliggende opplysninger og dokumentasjon anser departementet at søkerne, i medhold av fylkesmannens vedtak, får dekket ekstraordinære porto- og telefonutgifter samt utgifter til fotokopiering som er knyttet til den del av bistanden fra advokaten som omfattes av fylkesmannens bevilling til fritt rettsråd. Det vises i denne forbindelse til ovennevnte rundskriv side 14 hvor det heter at «utgangspunktet for vurderingen av tidsforbruket må være at det er de faktiske og rettslige sider ved en sak advokaten skal klarlegge i den utstrekning det må anses nødvendig for tilstrekkelig å kunne ivareta klientens behov i den konkrete sak».

En gjør oppmerksom på at begrensningen som nevnt i forrige avsnitt også gjelder eventuell vurdering etter rettshjelplovens § 15 annet ledd, jfr. «i anledning rettsrådet».

**Sak B:**

Ekteparet B var i anledning av asylsaken innvilget 10 timer fritt rettsråd da advokaten overtok saken. Han søkte om etterbevilning til fritt rettsråd på inntil ytterligere 100 timer. Søknaden ble av fylkesmannen innvilget delvis med 40 timer. Totalt var da innvilget 50 timer fritt rettsråd i saken. Departementet stadfestet fylkesmannens vedtak. Begrunnelsen for å redusere timetallet var den samme som i sak A. Det ble for øvrig fra departementets side lagt til grunn at advokaten faktisk hadde nedlagt 100 timers arbeid i sak B.

Advokaten søkte i tillegg om dekning av direkte utlegg til fotokopiering og ekstraordinære porto- og telefonutgifter på til sammen kr. 1.640,-. Fylkesmannen innvilget etter en samlet vurdering søknaden, idet kr. 800,- ble godkjent dekket av det offentlige. Departementet stadfestet fylkesmannens avgjørelse.

**1. Rettshjelpsøknadene**

I uttalelser i anledning av klagen til ombudsmannen bemerket departementet at det var lagt til grunn at vilkårene for rett til fritt rettsråd var oppfylt. Departementet presiserte at sakene således gjaldt omfanget av søkerens bevilning til fritt rettsråd, dvs. salærfastsettelsen. Departementet fremholdt at selv om utlendinger har krav på advokatbistand i forbindelse med gjennomføring av vedtak etter fremmedloven, herunder klagebehandling, gjelder de ordinære begrensninger mht. salærfastsettelsen. Departementet anførte videre at det avgjørende spørsmål var hva som måtte anses for å være nødvendig og rimelig bistand fra advokat. Departementet stilte seg således «avvisende til at alle deler av bistanden, etter sin art, omfattes av bevilningen til fritt rettsråd».

Om den konkrete vurderingen i sak A fremholdt departementet:

«Etter departementets oppfatning er gjennomgang av sakens dokumenter herunder politidokumentene og konferanser med søkerne, bistand som etter sin art må anses å omfattes av en bevilning til fritt rettsråd og blir å dekke etter rettshjelploven i den grad bistanden må anses for nødvendig for forsvarlig å ivareta klientens interesser. Tilsvarende gjelder advokatens arbeid med den påfølgende klage og videre korrespondanse etc. med Justisdepartementet. Etter omstendighetene finner en også at innhenting av opplysninger om A's politiske aktivitet i X omfattes av bevilningen til fritt rettsråd. Det samme gjelder innhenting av erklæringer fra lege og psykiater. Departementet legger til grunn at de 40 timer som er innvilget i fritt rettsråd i tilknytning til advokatens befating med saken er tilstrekkelig for denne del av bistanden. Det er ikke opplyst at saken har vært spesielt vanskelig rent juridisk, og 40 timer anses å in-

nebære adskillig romslighet m.h.t. tid medgått til gjennomgang av dokumenter, nødvendige konferanser, innhenting av faktiske opplysninger osv.

Advokaten har imidlertid også søkt å påvirke sakens utfall ved midler som etter departementets oppfatning ligger utenfor den type bistand som kan støttes etter rettshjelpordningen.

Det vises i denne forbindelse særlig til side 2, øverst, i søknaden som nevnt ovenfor. Det heter her:

«Derneft ble der innhentet en rekke uttalelser, attester og bekreftelser fra familiene, venner, skolekamerater, arbeidskolleger, lege og psykiater m.v.»

Videre heter det i tredje avsnitt:

«Jeg fant det da både hensiktsmessig og nødvendig å forsøke å påvirke Justisdepartementet via politiske kontakter i storting m.v., foruten at saken ble prosedert i dagspressen, hvorunder jeg selvsagt hadde en rekke konferanser med de impliserte stortingsrepresentanter, biskopen, avisredaktør og journalister, foruten andre innflytelsesrike personer som eventuelt kunne tale familiens sak overfor Departementet».

Advokaten omtaler selv sitt arbeid som «u-tradisjonelt», idet saken, som han sier, «nærmest ble prosedert i politiske fora samt i dagspressen».

Som antydnet ovenfor finner departementet ikke å kunne støtte disse siste deler av bistanden etter rettshjelploven. Det vises til rundskriv G-198/83, side 14, hvor ovennevnte salærforskrifter er inntatt og hvor det i fjerde avsnitt bl.a. heter at «Utgangspunktet for vurderingen av tidsforbruket må være at det er de faktiske og rettslige sider ved en sak advokaten skal klarlegge i den utstrekning det må anses nødvendig for tilstrekkelig å kunne ivareta klientenes behov i den konkrete sak.» Dette er arbeid som er naturlig og nødvendig for tilfredsstillende å underbygge den juridiske argumentasjon i saken. Advokatens omfattende «u-tradisjonell virksomhet» må sies å ligge klart utenfor den type bistand som dekkes etter rettshjelploven.

Til orientering kan opplyses at departementet ikke er kjent med at det tidligere er tilstått større beløp etter rettshjelploven i noen enkelt asylsak hvor domstolene ikke har vært involvert.»

Tilsvarende synspunkter ble anført i sak B. Departementet uttalte således bl.a.:

«Advokaten har imidlertid også søkt å påvirke sakens utfall ved midler som etter departementets oppfatning ligger utenfor den type bistand som kan støttes etter rettshjelpordningen.

Det vises i denne forbindelse særlig til søknaden som nevnt ovenfor, hvor det fremgår at advokaten også har gjort en del henvendelser underhånden til diverse stortingsrepresentanter, biskopen, journalister etc. for eventuelt å vinne gehør for familiens situasjon. Det fremgår også at det er innhentet uttalelse fra presten i Y m.v.»

Departementet fant heller ikke å kunne endre vedtakene vedrørende søknad om dek-

ning av utgifter til fotokopiering og ekstraordinære porto- og telefonutgifter.

Departementet fant det for så vidt ikke påkrevet å gå inn på spørsmålet om advokatens bistand, herunder den del som ikke kunne dekkes etter rettshjelploven, var nødvendig i relasjon til utfallet av asylsaken. For så vidt gjaldt forholdet mellom utgiftsdekning etter rettshjelploven og forvaltningslovens § 36førte departementet:

«--- Utgiftsdekning etter forvaltningslovens § 36 er knyttet direkte til utfallet av saken, og rimelighet tilsier imøtekommenhet når det gjelder å dekke partens saksomkostninger for å få endret uriktige forvaltningsvedtak. Innvilgelse av fritt rettsråd med hjemmel i rettshjelploven skjer derimot ut fra en forhåndsvurdering, i tilfelle av etterbevilling ut fra en tenkt forhåndsvurdering, og tar generell sikte på å støtte persongrupper med begrensede ressurser uten nødvendigvis å legge spesiell vekt på sakens utfall. Dessuten er rettshjelploven § 15 første ledd, i motsetning til forv.l. § 36, begrenset til den del av bistanden som utføres av advokat. Det bør da kunne forutsettes, og kreves, større grad av rasjonelle valg m.h.t. art og omfang av virkemidler.»

I et senere brev uttalte departementet:

«Departementet fastholder at det ved avgjørelsen av hvor mange timer fritt rettsråd søkerne skulle få innvilget i anledning advokatens arbeid med saken, var naturlig også å se hen til hvor mange timer fritt rettsråd som tidligere var innvilget ved annen advokat. Det er på det rene at det på det tidspunkt advokaten overtok saken i september 1987, var truffet vedtak i asylsaken. Den juridiske bistand som refererte seg til behandlingen av søknaden i første instans var således allerede utført. Advokatens befatning med saken refererer seg kun til klagebehandlingen. Når det gjelder merutgifter ved skifte av advokat vises for øvrig til departementets rundskriv om fri rettshjelp av 27. mars 1976 side 56 samt departementets rundskriv om salærforskriftene av 19. oktober 1983 side 5. Det fremgår her at merutgiftene normalt skal dekkes av parten selv.

--- Departementets redegjørelse for hvilken bistand man fant å kunne dekke tar utgangspunkt i advokatens opplysninger om sitt arbeid med saken. Departementets uttalelse kan ikke oppfattes slik at man overhodet ikke har godtatt arbeid i forbindelse med fremleggelsen av nye faktiske opplysninger, slik advokaten synes å mene. Det er medgått tid til å søke å påvirke departementet via andre kanaler, herunder pressen, som departementet ikke har funnet å kunne godtgjøre. Dette ligger klart utenfor den type bistand ordningen med fri rettshjelp er ment å skulle dekke.»

I avsluttende brev til klagernes advokat uttalte jeg vedrørende avgjørelsene etter rettshjelploven:

«Jeg har nøye vurdert Deres anførsler, men kan ikke se at klagen over delvis avslag på rettshjelpsøknadene kan gis medhold.

De aktuelle sakene gjelder søknader om asyl/arbeids- og oppholdstillatelse og faller følgelig utenfor § 13 første ledd, jf. § 18 første ledd i rettshjelploven. Det er imidlertid lagt til grunn at sakene har vært av «stor personlig og velferdsmessig betydning» for klagerne, slik at vilkårene for rettshjelp etter § 13 annet ledd er oppfylt, jf. for så vidt det som er sagt om praktiseringen av denne bestemmelsen på s. 38 i departementets rundskriv G-24/86. Etter § 15 første ledd skal fritt rettsråd omfatte «nødvendig rådgivning og bistand fra advokat i anledning av et aktuelt problem». I medhold av lovens § 3 er det 8. oktober 1982 fastsatt salærforskrifter. I § 7 heter det bl.a.:

«--- Ved fastsettingen av salæret skal det fullt ut tas hensyn til om det oppgitte arbeidet må anses rimelig og nødvendig for saken eller om det antas å være brukt lenger tid enn rimelig og nødvendig. I tilfelle skal godtgjøringen settes ned. Når salæret settes ned skal det gis en kort begrunnelse.»

Bestemmelsen er kommentert på s. 14 i departementets rundskriv 19. oktober 1983. Det fremgår klart at det er de faktiske og rettslige sider ved saken advokaten skal klarlegge. Arbeid av mer utradisjonell karakter med opinionspåvirkning m.v., som De har utført i de to konkrete sakene, ligger klart på siden av det som det kan kreves dekning for etter rettshjelploven. Jeg er for øvrig enig med departementet i at det ved vurderingen av hva som er nødvendig bistand, jf. rettshjelplovens § 15, i utgangspunktet må legges til grunn en objektiv norm, dvs. at det må foretas en noe annen vurdering enn ved krav om kostnadsdekning etter forvaltningslovens § 36.

Jeg ser det videre slik at det ved søknader om fritt rettsråd ikke vil være av utslagsgivende betydning om klagen i den underliggende sak har ført frem, eller antas å ville føre frem. Dette i motsetning til ved vurderingen etter forvaltningslovens § 36 første ledd. For så vidt gjelder Deres henvisning til rettshjelplovens § 17, nevner jeg at denne bestemmelsen gjelder fri sakførsel og ikke fritt rettsråd. Dette gjelder også henvisningen til departementets rundskriv av mars 1986 (s. 59-60). Heller ikke Deres henvisninger i brev 12. april 1988 til Advokatforeningens bok om salærberegning (s. 39 flg.) finner jeg relevant. Dette gjelder salærberegning overfor private klienter på grunnlag av «kombinasjon av anvendt tid og anerkjente salærmomenter». Det samme gjelder så vidt jeg kan se de dommer som De har påberopt Dem. At det måtte kunne legges vekt på at det var gitt bevilling til fritt rettsråd

til den advokat som tidligere hadde sakene, kan det for øvrig neppe innvendes noe mot.

Jeg kan etter dette ikke se at departementets avgjørelser bygger på noen uriktig forståelse av rettshjelplovens §§ 13 og 15. Departementet har i de aktuelle sakene, etter en konkret vurdering hvor det bl.a er lagt vekt på sakenes vanskelighetsgrad og departementets erfaring fra andre saker på samme rettsområde, kommet til at det fastsatte salær må antas å være tilstrekkelig til å dekke rimelig og nødvendig arbeid med sakene. Ombudsmannen kan vanskelig etterprøve avveiningen av de forskjellige momenter i en slik vurdering. Til tross for den relativt store reduksjon av time-tallet som er foretatt i de to sakene, har jeg ikke holdepunkter for å kritisere departementets avgjørelser.

Hvor stor del av utgiftene til porto og telefon samt til fotokopiering som kan sies å ha direkte tilknytning til «rettsrådet», har jeg ikke grunnlag for å gå nærmere inn på. Som De vil være kjent med, omfattes for øvrig utgifter til porto, telefon o.l. i de fastsatte salærsetser, slik at det bare er ekstraordinære utgifter som kan kreves dekket.»

## 2. Kostnadsdekning i medhold av forvaltningslovens § 36.

Krav om dekning av sakskostnader etter forvaltningslovens § 36 ble først tatt opp i forbindelse med at sakene ble brakt inn for ombudsmannen til klagebehandling. Departementet uttalte vedrørende sak A:

«Negativt vedtak i asylsaken ble fattet den 24. august 1987. Vedtaket ble ved brev av 10. september s.å. påklaget til Kongen i statsråd. Vedtaket ble av departementet omgjort den 9. oktober 1987 etter at en hadde mottatt spesialisterklæring om at fru A nå var blitt suicidal.

Advokaten hadde tidligere i saken hevdet at familien i hvert fall måtte få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, blant annet under henvisning til at fru A hadde nerveproblemer - noe hun har hatt siden 1981.

På vedtakstidspunktet var faktum i saken - fru A's nerveproblemer isolert sett og sett i sammenheng med de øvrige omstendigheter - etter departementets mening ikke slik at oppholdstillatelse kunne innvilges.

Justisdepartementet kan således ikke se at det var slike feil ved vedtaket som er ment å omfattes av § 36 første ledd som var årsaken til at vedtaket ble omgjort, men derimot endringer i det faktiske grunnlag.

Justisdepartementet finner det heller ikke rimelig å dekke utgiftene etter § 36, 2. ledd. Etter departementets oppfatning har denne saken ikke vært spesielt arbeidskrevende. At advokaten har brukt hele 120 timer skyldes snarere graden av hans engasjement enn sakens spesielt vanskelige karakter.

Det understrekes at det var spesialistuttalelsen om suicidalitet som førte til omgjøring, ikke påtrykk fra støttegrupper etc. Advoka-

tens utstrakte arbeid med å skape en opinion fremstår således ikke som «nødvendig».

Det tilføyes for ordens skyld at en eventuell opinion ikke hører med til de forhold som har betydning for hvorvidt en asylsøker skal få oppholdstillatelse i Norge.

Slik den aktuelle sak har ligget an, mener departementet at adekvat og tilstrekkelig bistand for å søke å få forvaltningsvedtaket omgjort, begrenser seg til det som etter det foranstående dekkes etter rettshjelploven. Vi tar ikke her standpunkt til det generelle syn om ulike former for «opinionsarbeid» o.l. aldri kan anses adekvat i relasjon til forvaltningslovens § 36 for å oppnå omgjøring av et forvaltningsvedtak. Vi mener imidlertid at dette i tilfelle bare kan være aktuelt i helt ekstreme unntakstilfeller, og nærværende sak er ikke et slikt unntakstilfelle.»

Når det gjaldt de faktiske forhold i sak B, opplyste departementet:

«Negativt vedtak i asylsaken ble fattet den 29. august 1987. Vedtaket ble ved brev av 15. oktober og tilleggskriv av 22. oktober, begge 1987, påklaget til Kongen i statsråd. Vedtaket ble av departementet omgjort den 1. desember 1987 etter at en hadde mottatt spesialisterklæring om at herr og fru B nå var blitt suicidal.

Advokaten hadde tidligere i saken hevdet at ekteparet B i hvert fall måtte få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, blant annet under henvisning til at paret var i ferd med å få behandling for sin ufrivillige barnløshet. Blant annet barnløsheten hadde ført til at fru B var depriment.

På vedtakstidspunktet var faktum i saken - fru B's depresjonsproblemer isolert sett og sett i sammenheng med de øvrige omstendigheter - etter departementets mening ikke slik at oppholdstillatelse kunne innvilges.»

Ved avslutningen av saken uttalte jeg på dette punkt:

«Jeg forstår det slik at de helsemessige forhold, som var avgjørende for at oppholdstillatelse ble gitt, først ble klarlagt under klagebehandling. Selv om enkelte av klagerne hadde helseproblemer fra før, synes disse å ha blitt vesentlig forsterket etter departementets opprinnelige avslag på asylsøknadene. Det var således spesialistuttalelsene om suicidalitet som var avgjørende for departementets standpunkt om å omgjøre avslagene. Jeg kan etter dette ikke se at det foreligger slike feil at dekning av sakskostnader kan kreves dekket i medhold av forvaltningslovens § 36 første ledd. Selv om det ved vurderingen av hvilke utgifter som har vært nødvendige for å ivareta partenes interesser, jf. forvaltningslovens § 36 annet ledd, må kunne legges vekt på hva vedkommende hadde grunn til å anta, vil det likevel bero på en rimelighetsvurdering om sakskostnader skal tilkjennes etter dette alternativ. Ombudsmannens kompetanse er begren-

set når det gjelder slike skjønnsmessige avgjørelser, jf. ombudsmannslovens § 10 annet ledd. Etter min mening må departementets standpunkt aksepteres også når det gjelder avslaget etter § 36 annet ledd.»

## 26.

**Avslag på søknader om økonomisk støtte til menneskerettighetskomité**

(Sak 1121/90)

På vegne av en menneskerettighetskomité klaget A over ulike forvaltningsorganers avslag på søknader om økonomisk støtte til komiteen. A antydte at avslagene bl.a. var motivert ut fra at komiteen hadde fordømt USA's invasjon av Panama.

Den aktuelle menneskerettighetskomité ble stiftet på privat initiativ i 1989 og skal på søknadstidspunktet ha hatt 8 medlemmer. Ombudsmannen fikk opplyst at komiteens arbeid bl.a. hadde bestått i at den hadde avgitt en erklæring om den nye utlendingsloven. Etter komiteens oppfatning er denne i strid med internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Komiteen skal videre ha fordømt USA's invasjon av Panama samt rumenske myndigheters væpnede angrep på demonstranter. Dessuten blir det i punkt 1 i komiteens egne regler fremholdt som en hovedoppgave å motarbeide den nye utlendingsloven i den utstrekning den må anses å stride mot menneskerettighetene.

Søknader om økonomisk støtte var sendt til Utenriksdepartementet, Utlendingsdirektoratet, samt innvanderetaten og sentraladministrasjonen i Oslo kommune. Samtlige søknader ble avslått.

Utenriksdepartementet henviste til at departementet ikke støttet slike formål som det foreliggende. I et senere brev til komiteen utdypet departementet begrunnelsen for avslaget. Det ble da fremholdt at det som generell regel ikke ble gitt driftsstøtte til organisasjoner, men at det derimot kunne gis tilskudd til enkelte prosjekter. Departementets midler kunne likevel bare anvendes til tiltak som tok sikte på å bedre menneskerettighetssituasjonen i utlandet. Ut fra de opplysninger komiteen hadde gitt, ga Utenriksdepartementet uttrykk for at komiteen eventuelt i stedet fikk søke Utlendingsdirektoratet om støtte.

Utlendingsdirektoratet fant imidlertid ikke å kunne yte økonomisk støtte fordi det ikke fantes midler til et slikt tiltak som omsøkt.

Komiteen fikk heller ikke driftsstøtte fra innvanderetaten i Oslo kommune fordi komiteen ikke oppfylte minstekravene for slik støtte ifølge kommunens retningslinjer. Det ble imidlertid opplyst at komiteen kunne sø-

ke om aktivitetsstøtte til enkeltarrangementer eller prosjekter.

Kommunens sentraladministrasjon avsto å yte tilskudd til komiteen under henvisning til kommunens vanskelige økonomiske situasjon.

Etter å ha gjennomgått saksdokumentene konkluderte ombudsmannen med at organisasjonen ikke hadde noe lovbestemt krav på økonomisk støtte, men at spørsmålet om tilskudd skulle gis måtte bero på forvaltningens skjønnsmessige vurdering. Ombudsmannen understreket likevel at det er et alminnelig prinsipp at det ved en slik avgjørelse ikke må legges vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn eller utøves andre former for myndighetsmisbruk. Ombudsmannen hadde imidlertid ikke grunnlag for å konstatere at det i det aktuelle tilfelle var lagt vekt på slike uakseptable hensyn eller at avgjørelsen for øvrig kunne anses for «klart urimelig». Klagen førte derfor ikke frem.

## 27.

**Skatteplikt til Norge for sjømann bosatt på Bahamas**

(Sak 1008/88)

*A, som var sjømann og norsk statsborger, hadde siden 1974 vært bosatt på Bahamas med sin familie. Da det rederiet han seilte for i 1987 flagget ut sine skip fra Norge, førte dette til en betydelig lønnsreduksjon for A. Han søkte derfor om å bli fritatt for skatteplikt til Norge, men fikk avslag. Finansdepartementet bestred ikke at A reelt måtte anses å ha sitt hjem på Bahamas, men fordi Bahamas ikke har noe eget inntektsbeskatningssystem - men kun indirekte beskatning gjennom avgifter på forbruk - fylte A etter departementets mening ikke vilkåret i skatteloven av 18. august 1911 nr. 8 § 17 fjerde ledd om at sjømenn må godtgjøre at de i oppholdslandet «er skattepliktige av hele sin hyreinntekt — —». Ombudsmannen sa seg enig med departementet i at bestemmelsen innebar et krav om direkte inntektsbeskatning, og videre at beskatningsvilkåret måtte forstås som en legalbevisregel slik at vilkåret måtte være oppfylt også i tilfeller hvor det er på det rene at sjømannen reelt sett hadde emigrert.*

*Under klagebehandlingen for ombudsmannen foretok imidlertid Finansdepartementet - med virkning fra inntektsåret 1990 - en «mindre lempning» i sin fortolkning av skattelovens § 17 fjerde ledd, og det ble utarbeidet retningslinjer for skatteetatens praktisering av bestemmelsen. Med hensyn til beskatningsvilkåret innebærer de nye retningslinjene en klar liberalisering, der det i henhold til disse*

skal være tilstrekkelig at sjømannen skattemessig blir behandlet på samme måte som andre innenlandsboende. På den annen side gir retningslinjene anvisning på en relativt streng praktisering av det materielle emigrasjonsvilkåret. For A innebærer retningslinjene at skattesystemet på Bahamas ikke lenger utgjør noen hindring for å bli fritatt for skatteplikt til Norge, men hvorvidt A for inntektsåret 1990 ville være skattepliktig til Norge kunne ombudsmannen ikke ta stilling til før spørsmålet var avgjort av ligningsmyndighetene.

A er sjømann og arbeider ombord på M/S ---, som opprinnelig var norsk, men i 1987 ble flagget ut og registrert på Bahamas. Skipet eies av et selskap på Bermuda, som igjen er datterselskap av et norsk aksjeselskap.

A er norsk statsborger, men har siden 1974 vært bosatt på Bahamas hvor han er gift og har familie - to barn på 6 og 10 år. A har der status som «permanent resident», og bl.a. skattemessig står han i samme stilling som andre innenlandsboende. Bahamas har intet system med direkte inntektsbeskatning. Staten får sine inntekter gjennom såkalte importavgifter på ca. 33 %, som er lagt på alle handelsvarer.

I forbindelse med utflaggingen i 1987 søkte A om å bli fritatt for norsk beskatning. I brev av 8. februar 1987 til Direktoratet for sjømenn fremholdt han bl.a.:

«Den Norske stat tillater rederiet å flagge ut for å spare skatter og avgifter så det kan klare seg økonomisk. Jeg bor ikke i Norge, og har ikke gjort det siden jeg giftet meg i 1974. Jeg har betalt full skatt til Norge i alle år (kr 79402 i 1985). Dette hadde jeg ingen ting imot, da jeg mottok en forholdsvis god Norsk lønning og hadde alle Norske rettigheter. Etter utflaggingen mister jeg min forholdsvis gode lønn og alle mine Norske rettigheter. Likevel skal den Norske stat ha sin del av min inntekt. Rederiet sparer 53% av sine lønnsutgifter på min stilling etter utflaggingen. Jeg får en «bruttoinntekt» som er 13% lavere enn min tidligere «nettolønn». Samtidig skal jeg betale skatt til Norge og selv betale både rederens og min egen andel for å beholde pensjon, sykekasse og folketrygden. Da er det bedre for meg å ta ut en pensjonsforsikring her samt å melde meg på en gruppe forsikring som dekker sykekassen. Dette holder jeg på med i disse dager, men det tar 6 uker før den trår i kraft.»

Direktoratet avslo søknaden under henvisning til skatteloven av 18. august 1911 nr. 8 § 17 fjerde ledd. Denne bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Som bosatt innen riket betraktes også norske skipsførere og andre norske sjøfolk uansett om de farer med norske eller utenlandske skip, for så vidt de ikke har tatt fast opphold i

utlandet og godtgjør at de er skattepliktige av hele sin hyreinntekt i vedkommende land.»

Direktoratet antok at vilkåret «skattepliktige av hele sin hyreinntekt» i bostedslandet måtte forstås som et krav om direkte inntektsbeskatning, og at indirekte beskatning gjennom avgifter på forbruk - slik som på Bahamas - dermed ikke kunne gi grunnlag for fritak for skatteplikt til Norge.

Etter klage stadfestet Finansdepartementet direktoratets avgjørelse. Departementet mente det ikke kunne være tvilsomt at A reelt sett måtte anses bosatt på Bahamas, men fant i likhet med direktoratet at beskatningsvilkåret i skattelovens § 17 fjerde ledd ikke var oppfylt.

I brev 6. august 1988 påklaget A Finansdepartementets avgjørelse til ombudsmannen. Klagen ble tre ganger forelagt departementet til uttalelse, sist ved brev herfra 3. mai 1990 hvorfra siteres:

«Departementet synes i denne saken og i den administrative praksis det ellers er opplyst om, å ha lagt til grunn at skatteloven av 18. august 1911 § 17 fjerde ledd uttømmende regulerer sjøfolks adgang til å bli fritatt for skatteplikt til Norge ved utflytting. Videre tolker departementet vilkåret i denne bestemmelse om at sjøfolk må godtgjøre at de er «skattepliktige av hele sin hyreinntekt i vedkommende land», som et krav om at hyreinntekten må være undergitt direkte inntektsbeskatning. Til sammen innebærer dette at sjøfolks skatteplikt til Norge - i motsetning til personer som har sitt arbeid i land - ikke opphører ved emigrasjon, jf. skattelovens § 15 første ledd bokstav a, som blant annet rommer den alminnelige emigrasjonsregel, med mindre de bosetter seg i et land som har et system med direkte beskatning av arbeidsinntekt.

Et utslag av beskatningsvilkåret i § 17 fjerde ledd, slik departementet tolker det, synes å måtte være at mens bosetting i et land med høye indirekte skatter ikke fører til opphør av skatteplikten hit, så vil en direkte beskatning oppfylle vilkåret, uansett skattenivå; 1 % skulle for så vidt være tilstrekkelig. Videre kan det spørres om en sjømann som tar arbeid i land (skatteplikt må vel da opphøre etter den alminnelige emigrasjonsregel), igjen vil bli skattepliktig til Norge dersom han på ny tar hyre. - Hvordan vil for øvrig skifte av statsborgerskap, slik klageren har vært inne på, innvirke på skatteplikten til Norge?

Det er ønskelig at departementet gjør nærmere rede for sitt syn på forholdet mellom skattelovens § 15 første ledd bokstav a og § 17 fjerde ledd, og for sin forståelse av beskatningsvilkåret i § 17 fjerde ledd.

I tilknytning til dette bemerkes at beskatningsvilkåret opprinnelig primært synes ment som en bevisregel. - Dokumentasjon for at det var betalt skatt skulle tjene som bevis for at bosettingen var reell, jf. Ot. Innst. VI - 1909 hvor det på s. 113 bl.a. heter:

«--- Fjerde led inneholder bestemmelse om skatteplikt for norske sjøfolk. Komi-



teen foreslaar her den forandring i proposisjonens regel, at skattepligtens bortfald bliver afhængig ikke bare af, at vedkommende har taget fast bopæl i udlandet, men ogsaa af, at han godtgjør der at have betalt indkomstskat eller anden dertil svarende skat. De norske ligningsmyndigheder vil nemlig have vanskeligt for at afgjøre, om disse personer, der pleier at opholde sig ombord, virkelig har taget bopæl i udlandet, naar dette paastaaes. Denne vanskelighed vil falde bort ved den gjorte tilføjelse, ligesom regelen herved vil komme til at staa i bedre overensstemmelse med forskrifterne i tredje led.»

Lovvilkåret ble dermed at sjømenn måtte godtgjøre «der at have betalt indkomstskat eller anden dertil svarende skat». Tilsvarende vilkår var inntatt i regelen om opphør av skatteplikt til Norge etter ett års midlertidig opphold i utlandet, slik at sjømannsregelen og ett-års regelen på dette punkt hadde samme ordlyd frem til skatteloven ble endret i 1955 i forbindelse med innføringen av forskuddsordningen, og de aktuelle bestemmelsene fikk sin nåværende ordlyd. Skatteutvalget av 1946 hadde i sin innstilling (vedlegg til Ot.prp. nr. 17 for 1951) foreslått samme formulering i fjerde ledd som i ett-års regelen i tredje ledd («skattepliktig som innenlandsboende»). Departementet endret imidlertid utkastet og foreslo i Ot.prp. nr. 12 for 1955 s. 25 å gi bestemmelsen i fjerde ledd dens nåværende ordlyd med følgende begrunnelse som komiteen sluttet seg til uten kommentar:

«I § 17 (12), tredje og fjerde ledd har utvalget foreslått den endring at skattyteren skal godtgjøre «at han er skattepliktig som innenlandsboende i det land hvor han oppholder seg». Sentraltrekkkontoret for sjømenn har anført at en norsk sjømann som er bosatt i Storbritannia og tjenestegjør på et norsk skip, i alminnelighet bare skattelegges til Storbritannia av den del av hyren som han tar inn i landet. Sentraltrekkkontoret gjør gjeldende at det er urimelig at sjømannen i slike tilfelle skal fritas for sjømannsskatt til Norge. Kontoret viser også til at de britiske myndigheter har samtykket i at beskatningsretten tilkommer Norge i slike tilfelle. Departementet er enig med Sentraltrekkkontoret i at § 17 (12), fjerde ledd bør gis en annen ordlyd enn foreslått av utvalget. En viser til utkastet.»

Det var således en helt konkret foranledning til at beskatningsvilkåret i fjerde ledd ved lovendringen ble forskjellig fra vilkåret i ett-års regelen, nemlig at det engelske skattesystemet synes å ha stilt en spesiell gruppe sjømenn i en særlig gunstig skattemessig situasjon i forhold til andre innenlandsboende. Rekkevidden og konsekvensene av endringen er ellers ikke drøftet. Samtidig fremgår det av senere administrativ praksis, jf. blant annet departementets uttalelse i Utv. 1969 s. 382, at det i relasjon til ett-års regelen anses tilstrekkelig at man tar opphold i stater som kun beskatter gjennom tollavgifter, uten at det av forarbeidene til lovendringen i 1955 fremgår om endringen i ett-års regelen var ment som en liberalisering.»

Departementet svarte 3. desember 1990:

«Skatteloven § 17 fjerde ledd fastsetter at norske sjøfolk skal anses bosatt i Norge, hvis de ikke har tatt fast opphold i utlandet og kan godtgjøre at de er skattepliktige for hele sin hyreinntekt i vedkommende land. Emigrasjon med faktisk oppgivelse av norsk bopæl er således ikke alene tilstrekkelig til bortfall av rettslig norsk bosted i «sjømannstilfellene». Dette er et positivt unntak fra den normale følge av emigrasjon. Bostedsbegrepet i § 15 a må forstås med denne utvidete legaldefinisjon i § 17 fjerde ledd, i tillegg til bosted ved fødsel og den rettslige regulering av innflytertilfellene i § 17 annet ledd. Selve bostedsbegrepet påvirkes derimot ikke av § 17 tredje ledd, som innebærer at visse midlertidige utenlandsopphold opphever skatteplikten til tross for at norsk bosted er i behold (ikke emigrasjon).

Endringen av ettårsregelen i skatteloven § 17 tredje ledd fra 1955 medførte at det ble stilt krav om at skattyteren var skattepliktig som innenlandsboende. Departementet kan ikke se at dette tilsier en ny tolkning av fjerde ledd, som forble uendret. Det samme gjelder den senere forsiktige liberalisering i tolkningen av ettårsregelen i tredje ledd, jf. Utv. 1969 s. 381. Forholdet kan også ses i sammenheng med fireårsregelen, jf. også § 17 tredje ledd, for opphør av skatteplikt til Norge. De prinsipielle betenkeligheter med således å akseptere et noe tidligere bortfall av skatteplikt til Norge på grunnlag av indirekte beskatning i denne sammenheng, er betydelig mindre enn om departementet gjennom sin tolkningspraksis skulle erstatte § 17 fjerde ledd med en helt ny regel i strid med bestemmelsens ordlyd og formål.

Når det gjelder den alminnelige tolkningen av vilkårene i § 17 tredje og fjerde ledd ved utflytting, vises til Aarbakke: Skatt på inntekt, tredje utgave 1987, s. 364 flg. Det legges til grunn at det må bero på en totalvurdering av retts- og bevissspørsmålene hvorvidt det fortsatt foreligger skatteplikt til Norge i det enkelte tilfelle. Selv om kravet om at sjømannen er skattepliktig for hyreinntekt opprinnelig var ment som en bevisregel for at sjømannen har tatt fast opphold i utlandet, betyr ikke det at skatteplikt for hyreinntekt bare er et bevismoment. Det var nettopp for å unngå bevisvanskelighetene at det ble ansett nødvendig å oppstille skatteplikt for hyreinntekt som et selvstendig rettslig vilkår i tillegg til kravet om fast opphold. Departementet kan således ikke se at forarbeidene til bestemmelsene som er sitert i Deres brev skulle tilsi en alminnelig endring av tolkningen.

Departementet vil understreke at formålet med å ha særbestemmelser for sjømenn er å motvirke angivelig utflytting motivert av ønsket om å unngå skatteplikt til Norge. Det ville vanligvis være betydelig lettere for sjømenn enn for andre skattytere å oppfylle de alminnelige vilkår for utflytting, dersom det ikke var gitt en særregel, samtidig som sjømannenes tilknytning til Norge rent faktisk ikke behøvede bli vesentlig svekket. Ved bortfall av norsk statsborgerskap vil § 17 fjerde ledd ikke lenger være anvendelig.

Når det gjelder hensiktsmessigheten av kravet som er oppstilt i skatteloven § 17 fjerde ledd om at sjømannen må svare skatt av hele



hyreinntekten i oppholdsstaten, vil departementet peke på flere forhold.

For det første er det et prinsipielt skille mellom skatt på inntekt utmålt på grunnlag av den enkeltes skatteevne, og omsetningsavgifter og andre indirekte skatter som utlignes på vedkommendes forbruk og som kan være finansiert av inntekter, av formue eller av lånte midler. Ut fra ordlyden skulle det på denne bakgrunn ikke være tvil om hvilket krav loven stiller.

For det andre er en stats bruk av avgifter som fiskalt virkemiddel ikke bare et alternativ til inntektsbeskatning, men som regel et meget viktig supplement, slik som i Norge. Normalt kan det derfor legges til grunn at en sjømann vil oppnå betydelige lettelser i inntektsbeskatningen ved å ta fast opphold i en annen stat, selv om denne staten har like høyt eller høyere avgiftsnivå enn Norge. For øvrig bemerkes at hvis en stat først har en generell inntektsskatt, vil den neppe bli lagt på et nominelt og betydningsløst nivå.

Etter departementets syn har skatteloven § 17 fjerde ledd fått en streng, men i utgangspunktet hensiktsmessig utforming. Det kan ikke anses generelt urimelig at norske statsborgere som arbeider på norsk eller utenlandsk skip, og med bl.a. mulighet for full tryggedekning fra Norge, skal betale inntektsskatt til Norge, selv om de har tatt fast opphold i en annen stat, så lenge de ikke betaler inntektsskatt overhodet til denne staten. Internasjonalt er Norge i sin fulle rett til en slik beskatning når det ikke foreligger noen skatteavtale som forbeholder skattleggingen til oppholdslandet.

Departementet ser imidlertid at en konsekvent og streng ordlydsfortolkning av § 17 fjerde ledd kan gi enkelte særlig urimelige resultater. Dette gjelder et fåtall personer som har emigrert uten å ha noen gjenværende tilknytning til Norge, bortsett fra statsborgerskapet og den eventuelle sysselsetting på norsk skip. Det bør derfor kunne innfortolkes en mindre lempning i forhold til ordlyden. Lempningen antas å kunne baseres på følgende vilkår, som alle må være oppfylt:

- Sjømannens faste opphold i vedkommende utland er knyttet til et bestemt fysisk bosted, og tilknytningen til dette er uomtvistelig.
- Sjømannen har åpenbart brutt tidligere personlig forbindelse med Norge, dvs. at han verken har sin nærmeste familie, fritidsbolig, annen formuesforvaltning, eller yrkes- eller fritidsinteresser her.
- Årsaken til at sjømannens hyreinntekt ikke er skattepliktig i vedkommende utland, er at landet ikke har et inntektsskattesystem og således ikke utskriver noen skatt på innlendingers løpende inntekt.
- Norske trygdemyndigheter bekrefter at sjømannen ikke opptjener rettigheter i folketrygden eller i pensjonstrygden for sjømenn, når hyren hans ikke skattes i Norge.

Departementet antar at norsk skattemessig bosted bør frafalles etter skatteloven § 17 fjerde ledd når de ovennevnte omstendigheter foreligger. Av praktiske grunner kan lempningen iverksettes først fra inntektsåret 1990. Den blir dermed ikke aktuell for tidligere

skattlegging etter sjømannsskatteloven, som ble opphevet fra inntektsåret 1989.

Alternativt kunne det overveies en lovendring med forskriftsfullmakt for departementet til å gi formelle lempningsregler av tilsvarende innhold. Inntil videre synes imidlertid en oppmyking av praksis ved fortolkning å være tilstrekkelig. Det dreier seg om et svært lite antall norske statsborgere med bopel i stater som ikke har inntektsskatt og som Norge ikke har skatteavtale med.

Skatteetaten vil bli underrettet om departementets fortolkning.»

I mitt avsluttende brev til A uttalte jeg:

«1. Etter den lempning i fortolkningen av skattelovens § 17 fjerde ledd som departementet nå har foretatt i pkt. 5 i sin uttalelse, vil beskatningssystemet på Bahamas - fra og med inntektsåret 1990 - ikke lenger være til hinder for å anse Dem fritatt for skatteplikt til Norge. Jeg kommer nærmere tilbake til dette og de øvrige vilkår departementet har stilt opp nedenfor under pkt. 2.

Deres klage gjelder imidlertid også inntektsårene 1987 til 1989 (formelt departementets vedtak 16. mai 1988), og jeg skal derfor først kort kommentere departementets uttalelse om forståelsen og praktiseringen av skattelovens § 17 fjerde ledd, jf. § 15 bokstav a, forut for den «mindre lempning» som nå er foretatt.

Spørsmålet er her for det første om beskatningsvilkåret i § 17 fjerde ledd innebærer et krav om direkte inntektsbeskatning, og - i så fall - om vilkåret må anses som selvstendig i den forstand at det må være oppfylt selv om det er på det rene at sjømannen i realiteten har emigrert.

Jeg kan stort sett slutte meg til hva departementet har uttalt om forholdet mellom § 17 fjerde ledd og § 15 bokstav a. - Hvorvidt man, som departementet, formulerer det slik at den alminnelige emigrasjonsregelen som bygger på skattelovens § 15 bokstav a, i sjømannstiltellene må suppleres med «den utvidete legaldefinisjon» i § 17 fjerde ledd, eller sier at § 17 fjerde ledd er en selvstendig bestemmelse som uttømmende regulerer sjøfolks adgang til å bli fritatt for skatteplikt til Norge ved utflytting, har for øvrig svært liten praktisk betydning. Jeg bemerker i denne sammenheng at formuleringen «fast opphold» i § 17 fjerde ledd, i teorien (og nok også i praksis) er oppfattet som et krav om fast bosetting, dvs. emigrasjon.

Ordlyden i § 17 fjerde ledd - «skattepliktige av hele sin hyreinntekt i vedkommende land» - kan ut fra en alminnelig språklig fortolkning vanskelig forstås på annen måte enn som et krav om direkte inntektsbeskatning; beskatning av inntektsposten som sådan. Enda kla-

rere blir dette om man sammenligner med beskatningsvilkåret i § 17 tredje ledd. Denne bestemmelsen regulerer bortfall av skatteplikt til Norge ved midlertidig opphold i utlandet (den gjelder ikke for sjøfolk), og her er det tilstrekkelig at vedkommende godtgjør at han er blitt «skattepliktig som innenlandsboende» i oppholdslandet. Ytterligere peker jeg på at det av forarbeidene til den opprinnelige bestemmelse i skatteloven om opphør av sjøfolks skatteplikt ved utflytting nokså uttrykkelig fremgår at man mente å stille krav om direkte inntektsbeskatning. Jeg finner derfor ikke å kunne dra i tvil at bestemmelsen inneholder et slikt vilkår.

Som nevnt i det refererte foreleggelsesbrevet til departementet, synes beskatningsvilkåret opprinnelig ment som en bevisregel. - Dokumentasjon for at det var betalt skatt skulle tjene som bevis for at bosettingen var reell. Til dette har departementet uttalt at regelen ble tatt med nettopp for å unngå konkrete bevisvanskeligheter, og at beskatningsvilkåret derfor må ses som et selvstendig rettslig vilkår i tillegg til kravet om fast opphold.

Dersom man statuerer skatteplikt til Norge utelukkende under henvisning til skattesystemet i bopelslandet, er unektelig mye av det egentlige lovgrunnlaget borte. Når det også tas i betraktning at sjøfolk i motsetning til andre grupper heller ikke blir fri norsk beskatning ved midlertidig opphold i utlandet, kan departementets fortolkning synes lite rimelig. - Jeg er ikke uten videre enig i at det generelt sett kan anses rimelig å opprettholde skatteplikten til Norge for emigrerte sjøfolk som er bosatt i stater uten eget inntektsbeskatningssystem. Det innebærer i alle fall en klar forskjellsbehandling av sjømenn i forhold til andre grupper.

Spørsmålet er imidlertid om man, slik departementet hevder, må se beskatningsvilkåret som en legalbevisregel, slik at vilkåret må være oppfylt også i tilfeller hvor det er dokumentert og ikke bestridt at sjømannen har avbrutt sitt forhold til Norge og etablert seg i et annet land, altså emigrert. På bakgrunn av lovens klare ordlyd og det faktum at bestemmelsen har stått uendret siden 1955 uten at det i teorien eller i rettspraksis har vært reist spørsmål om fortolkningen av den, må jeg si meg enig med departementet i at beskatningsvilkåret må forstås som et selvstendig rettsvilkår som må være oppfylt uavhengig av konkrete rimelighetsbetraktninger.

Jeg peker også på at departementet og det tidligere Direktoratet for sjømenn har praktisert regelen i overensstemmelse med dette i andre saker, jf. bl.a. departementets brev hit

17. oktober 1989 som De tidligere har mottatt kopi av.

Jeg finner etter dette at det ikke kan reises avgjørende rettslige innvendinger mot den lovforståelse departementet har gitt uttrykk for og begrunnet i pkt. 1 til 3 i sin uttalelse.

Det er følgelig heller ikke grunnlag for kritikk herfra mot departementets vedtak 16. mai 1988, eller mot at De er blitt ansett skattepliktig til Norge i inntektsårene 1987 til 1989.

2. Departementet har altså med virkning fra inntektsåret 1990 foretatt en «mindre lempning» i sin fortolkning av skattelovens § 17 fjerde ledd. I uttalelsen er det i fire punkter listet opp vilkår som hvis de alle er oppfylt, vil medføre bortfall av skatteplikt til Norge etter bosted. Kun pkt. c refererer seg til beskatningsvilkåret i § 17 fjerde ledd. Det heter der:

«Årsaken til at sjømannens hyreinntekt ikke er skattepliktig i vedkommende utland, er at landet ikke har et inntektsskattesystem og således ikke utskriver noen skatt på innlendingers løpende inntekt.»

Realiteten i dette er at departementet har tilknyttet beskatningsvilkårene i § 17 tredje og fjerde ledd. Det skal altså også for sjømenn være tilstrekkelig at de skattemessig blir behandlet på linje med andre innlendinger, og på dette punkt er det således foretatt en relativt betydelig liberalisering. For Dem innebærer departementets endrede oppfatning at skattesystemet på Bahamas ikke lenger utgjør noe hinder for å bli fritatt for norsk skatteplikt etter bosted.

På den annen side kan det se ut til at departementet gjennom punktene a, b og d med hensyn til selve emigrasjonsvilkåret til dels har foretatt en viss innskjerping i forhold til hva som tidligere ble krevet. Retningslinjene især pkt. b og d - reiser i det hele tatt en del spørsmål som jeg har bedt departementet overveie å se nærmere på, jf. vedlagte gjenskap av brev herfra i dag.

Pkt. a uttrykker vel stort sett bare det alminnelige krav om tilknytning til bopelslandet og om at tilknytningen må være godt dokumentert. Punktet synes for så vidt ikke å innebære noen endring. Det er fra departementets side ikke bestridt at De fyller dette vilkåret.

Da det ikke er opplyst om De eier fast eiendom eller har annen formue her i landet, er det ikke mulig for ombudsmannen å ta stilling til om De fyller vilkårene i pkt. b. Det kan videre være noe usikkert om De for inntektsåret 1990 oppfyller vilkåret i pkt. d. Etter hva jeg kan se omfattes De ikke av pensjonstrygden for sjømenn så lenge De arbeider ombord på utenlandsk registrert skip, og De vil heller

ikke være pliktig trygdet etter folketrygdloven. Dersom De har søkt og fått innvilget frivillig opptak i folketrygden, oppstår imidlertid spørsmålet om departementet også har ment å inkludere disse tilfellene - og eventuelt også for inneværende inntektsår. - Både dette spørsmålet og spørsmål vedrørende fortolkningen av pkt. b er som De ser, forhold jeg har tatt opp i brevet til departementet.

Som det fremgår er det ikke mulig for meg å ta noe sikkert standpunkt til hvorvidt De for inntektsåret 1990 vil bli ansett skattepliktig til Norge. Ut fra prinsippet om ombudsmannens etterfølgende kontroll, jf. s. 5 i vedlagte orientering, ville det under enhver omstendighet heller ikke være korrekt av ombudsmannen å ta konkret stilling til dette nå, før spørsmålet er avgjort av ligningsmyndighetene. De må derfor i første omgang samtidig med innlevering av selvangivelsen (jeg antar De lignes gjennom Sentraltrekkkontoret for utenlandsaker), legge ved kopi av den aktuelle korrespondansen i ombudsmannssaken, og kreve skattefritak under henvisning til denne. Blir kravet avslått, kan avgjørelsen bringes inn for lignings- og overligningsnemnd. Om det deretter fremdeles skulle være aktuelt, kan De komme tilbake med en ny klage hit.

Avslutningsvis gjør jeg for ordens skyld oppmerksom på at utenlandske sjøfolk, dvs. sjøfolk som ikke er skattepliktige til Norge etter bosted, plikter å svare skatt hit til landet etter lov av 17. juni 1988 nr.55 § 1 dersom de arbeider ombord på NOR-registrerte skip. Et avtrykk av lovtæksten følger vedlagt til orientering. Før inntektsåret 1990 gjaldt skatteplikten også ansatte ombord på NIS-skip, jf. lovens § 5 som først trådte i kraft fra og med inntektsåret 1990.»

I brevet til Finansdepartementet uttalte jeg:

«I brevet av 3. desember 1990 har departementet med virkning fra inntektsåret 1990 foretatt en «mindre lempning» i sin fortolkning av skattelovens § 17 fjerde ledd, og det er stilt opp nærmere retningslinjer for praktiseringen av bestemmelsen. Punkt b og d i retningslinjene reiser en del spørsmål som jeg vil be departementet overveie nærmere med tanke på eventuelle presiseringer eller endringer før disse gjøres kjent for skatteetaten.

Under pkt. b er det bl.a. stilt opp som et ufrikelig krav at sjømannen ikke eier fritidsbolig i Norge. Dette kan synes å innebære en strengere praktisering av det materielle emigrasjonsvilkåret overfor sjøfolk enn overfor andre grupper, hvor det vel i konkrete tilfeller aksepteres at den utflyttede har beholdt eller senere erverver en typisk fritidseiendom

her i landet. I alminnelighet vil man vel også avgjøre emigrasjonsspørsmålet ut fra en samlet vurdering både av graden av fast etablering i utlandet og antallet/karakteren av gjenværende tilknytningspunkter til Norge. Punkt b synes på denne bakgrunn noe kategorisk formulert.

Når det gjelder pkt. d, antar jeg departementet bør presisere om også frivillig opptak i folketrygden omfattes. - I alle fall før det er gitt rimelig anledning til å gjøre seg kjent med retningslinjene, vil det kunne virke lite rimelig å legge avgjørende vekt på om sjømannen har vært frivillig trygdet.

Til slutt peker jeg på at et likelydende beskatningsvilkår som i skattelovens § 17 fjerde ledd, er inntatt i lov om skatt av inntekt for sjømenn bosatt i utlandet av 17. juni 1988 nr.55 § 1 annet punktum. Jeg går ut fra at lempningen også vil gjelde denne bestemmelsen.»

28.

**Nektelse av fradrag for utgifter til bruk av bil mellom hjem og arbeidssted - ligningsmyndighetenes veilednings- og informasjonsplikt**  
(Sak 294/89)

*A klaget til ombudsmannen over at hun ikke var innrømmet fradrag for utgifter til bruk av bil mellom hjem og arbeidssted, til tross for at det var dokumentert at hun på grunn av tidlig arbeidsstart ikke kunne benytte offentlig transport, og gitt opplysninger om at hun disponerte privatbil. Under klagebehandlingen hos ombudsmannen ga A en utførlig redegjørelse for bilbruken, slik at det samlet fremsto som lite tvilsomt at privatbil hadde vært benyttet. Ligningskontoret anså imidlertid ikke dette tilstrekkelig til å ta ligningen opp til endring. På grunnlag av hva som senere fremkom om ligningskontorets behandling av saken - A hadde bl.a. ikke blitt gjort kjent med undersøkelser ligningskontoret hadde foretatt og som man hadde lagt stor vekt på - fant ombudsmannen at ligningskontoret måtte bære hovedansvaret for at redegjørelsen ikke var gitt i løpet av lignings- og klagebehandlingen. Etter dette tok ligningskontoret overligningsnemndas vedtak opp til endring, og A ble innrømmet fradrag for sine bilutgifter.*

I selvangivelsen for 1986, post 21 b, førte A kr. 16.875,- til fradrag for utgifter til bruk av bil mellom sitt hjem i X og arbeidsstedet Y postkontor. Videre krevde hun fradrag for utgifter til parkering i «parkeringshuset» med kr. 3.850,-. I et vedlegg til selvangivelsen opplyste A at hun var avhengig av bil fordi hun begynte på arbeid kl. 0600, mens første offent-

lige transportmiddel (tog) gikk fra X kl. 0623. Hun opplyste videre at hun hadde brukt samboerens bil, da hun ikke selv eide noen bil. Nærmere opplysninger, som f.eks. samboerens navn ble ikke gitt, og under ordinær ligningsbehandling ble parkeringsutgiftene strøket og reiseutgiftene ble redusert til kr. 5.018,-, som tilsvarte satsene for offentlig transport. A ble ikke varslet om endringene.

I klage over ligningen datert 5. november 1987 opplyste A at hun i 1986 hadde brukt «henholdsvis min fars ene bil og min samboers bil til og fra arbeidsstedet Y postkontor». I brev fra ligningskontoret 18. januar 1988 ble A bedt om å oppgi samboerens navn og fødselsnummer, gi en oppstilling over beregningen av reiseutgiftene, fremlegge kvitteringer for parkering i parkeringshuset, samt opplyse om antall tidligvakter i 1986. Den 22. s.m. ga A de opplysninger det var bedt om, og hun fremla attest fra Y postkontor som viste at hun i hele 1986 hadde tjenestegjort i stilling med arbeidstid fra 0600 - 1335. Kvitteringer fra parkeringshuset kunne hun imidlertid ikke fremlegge «etter så lang tid».

Etter dette fattet ligningskontoret vedtak i klagesaken. Ligningen ble fastholdt med den begrunnelse at A ikke kunne dokumentere sine parkeringsutgifter.

I klage til overligningsnemnda 11. mai 1988 skrev A at hun syntes det var urimelig å nekte henne fradrag for samtlige reiseutgifter med den begrunnelse at hun ikke kunne fremvise kvitteringer for parkeringsutgiftene, og hun ba om at den opprinnelige selvangivelsen ble godtatt.

I vedtak 6. februar 1989 stadfestet overligningsnemnda ligningskontorets avgjørelse. Nemnda uttalte at det ikke kunne anses tilstrekkelig sannsynliggjort at A hadde brukt bil til og fra arbeidsstedet.

A klaget til ombudsmannen 20. februar 1989, og anførte bl.a. at ligningskontoret ikke hadde gitt henne noe klart svar på hvordan hun kunne sannsynliggjøre at hun faktisk hadde benyttet bil. Videre opplyste hun at hun i 1987 hadde fått bilutgifter godkjent «uten spørsmål». Klagen ble forelagt for ligningskontoret, som 9. mars 1989 svarte slik:

«A er ikke gitt fradrag for kjøring med bil til og fra arbeidsstedet i 1986 fordi hun ikke har bil til disposisjon. Hun oppgir at hun brukte sin fars og sin samboers bil. I henhold til foreldrenes og samboers selvangivelser, er det bare faren som eier en bil. Både faren og moren har krevet, og fått fradrag for kjøring med egen bil til jernbanestasjonen i X. De er gitt fradrag for kjøring med hver sin bil. A skriver i brev av 05.11.87 at hun disponerer sin fars ene bil. Dersom faren til tross for opplysningen i selvangivelsen allikevel eier to biler, var begge i bruk av foreldrene. Dersom han bare

hadde en bil er også ligningen av foreldrene ukorrekt.

Ligningskontoret og senere lignings- og overligningsnemnda, har på dette grunnlag funnet at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort/dokumentert at A hadde bil til disposisjon til kjøring til og fra arbeidet.

Ved ligningen for 1987 er hennes selvangivelse lagt til grunn. Hun oppgir i selvangivelsen at hun har anvendt sin samboers bil. Av selvangivelsen til samboeren framgår det at denne har bil, og han anvender selv buss og tog til arbeidet. Det er derfor lagt til grunn at A har bil til disposisjon.»

Til dette ga A følgende redegjørelse i brev innkommet 31. mars 1989:

«En del av disse opplysningene er direkte feilaktige og beror på antagelser fra saksbehandler. Her er en del fakta: Min far --- kjørte høsten 1984 en Mazda 626 1980 mod. Han eide på det tidsp. en Volvo 1970 mod. som jeg overtok uten å omregistrere den. Denne bilen var det jeg som kjørte i arbeid med fram til sommeren 1986, da jeg ble samboer med min nåværende mann --- som og disponerte bil. Vi (jeg og far) solgte da Volvonen, og jeg benyttet da samboers bil resten av året til arbeidskjøring. Ved å være i arbeid kl. 06.00 om morgenen må da dette være nok å sannsynliggjøre at jeg har kjørt.

Derfor mener jeg at det ligningskont. kaller opplysninger er antagelser. Det er også grunnlaget for lignings og overligningsnemnda sitt standpunkt i saken.

De opplysningene i brevet er og antagelser: Far og Mor benytter den ene bilen til og fra jernbanestasjonen. Men de begynner på arbeid på forskjellig tidspunkt. Mor kjører far ned til stasjonen og Far henter mor når hun kommer hjem. Det er da ikke så vanskelig å forstå eller hva?»

I brev herfra 12. mai 1989 ble ligningskontoret bedt om å opplyse om man fant grunn til å vurdere saken på ny på grunnlag av de opplysninger A hadde gitt i sin redegjørelse. Til dette svarte ligningskontoret 14. september s.å.:

«Ved ligningen og senere ved klagebehandlingen er det fra ligningskontorets side sagt at årsaken til at fradrag ikke ble gitt var at A ikke hadde bil, og at man derfor var varsom med å innrømme fradrag for bilbruk uten klar dokumentasjon. For å sannsynliggjøre at bil var anvendt ble hun bedt om å dokumentere parkeringsutgiftene, hvilket hun ikke kunne.

De opplysninger som ligningskontoret satt inne med viste at skattyter ikke hadde bil til disposisjon for kjøring til og fra arbeidet, jfr. foreldrenes og samboers selvangivelser.

Når skattyter under lignings- og klagebehandlingen ikke framla dokumentasjon som viste at hun hadde bil til disposisjon, var det korrekt av overligningsnemnda å nekte henne fradrag for utgifter til bil og å gi henne fradrag for det det koster å anvende offentlig transportmiddel. Det vises forøvrig til høyesterettsdom, referert i Utvalget 1988 s. 390, hvor det fastslåes at skattyter har bevisbyr-

den for riktigheten av de opplysninger som gis og at når skattyter ikke fremlegger bevis for sine påstander har ligningsmyndighetene adgang til å tilsidesette påstandene og anvende skjønn. At det senere, etter at overligningsnemndas klagebehandling er avsluttet, framlegges bevis for påstanden fører ikke til en automatisk endring av ligningen i medhold av ligningslovens § 9-5 nr. 1 b.

Ligningskontoret har nå foretatt den påbudte vurdering etter ligningslovens § 9-5 nr. 7 og finner ikke at vilkårene for å ta opp noen endringssak foreligger.»

Denne uttalelsen ble både av A i brev 22. september 1989 og herfra forstått slik at ligningskontoret nå fant det godtgjort at hun i 1986 hadde benyttet bil mellom hjem og arbeidssted, men at man ikke anså at dette var tilstrekkelig til å ta ligningen opp til endring. På denne bakgrunn ble ligningskontoret bedt om å redegjøre noe nærmere for den vurdering som var foretatt etter ligningslovens § 9-5 nr. 7.

Ligningskontoret svarte slik 7. november 1989:

«Innledningsvis skal det bare nevnes at A ikke har dokumentert at hun har disponert bil til kjøring til og fra arbeidsstedet i 1986. Vårt poeng var at selv om hun dokumenterte dette nå, gir ikke det grunnlag for å endre ligningen for 1986.

Skattyter har klaget til lignings- og overligningsnemnd over ligningen men ikke framlagt nødvendig dokumentasjon. Når dokumentasjonen ikke framlegges for klageinstansene er adgangen til å fremlegge nye bevis avskåret.

Videre sies det at A under lignings- og klagebehandlingen besvarte alle spørsmål fra ligningskontoret. Dette er korrekt, men påstandene hennes ble ikke dokumentert. Når hun ikke eide bil selv måtte hun forstå nødvendigheten av å dokumentere at hun virkelig hadde bil til disposisjon.

Når det gjelder parkeringsutgifter hadde hun ikke krav på fradrag for disse i tillegg til km. fradrag for kjøring med egen bil, se lignings-ABC 1986 s. 513. Kilometerfradraget inkluderer alle utgifter ved kjøring til og fra arbeidet, også parkeringsutgifter. Arsaken til at hun ble bedt om å dokumentere disse var at det kunne sannsynliggjøre at hun virkelig hadde kjørt til og fra arbeidet som hun hevdet.

Når det gjelder vurderingen etter ligningslovens § 9-5 nr. 7 er den foretatt ut fra de kriterier loven oppstiller, skattyters forhold, sakens betydning, tiden som er gått, osv.

Skattyter må selv kunne dokumentere sine påstander i selvangivelsen. Når dette ikke gjøres under lignings- eller klagebehandlingen gir ikke dette grunnlag for å endre ligningen på et senere tidspunkt bare fordi dokumentasjon nå framlegges. Dokumentasjonen må framlegges under behandlingen for ligningsorganene, senest under klagebehandlingen for overligningsnemnda. Dersom det åpnes adgang til at nye bevis kan framlegges for domstolene, eventuelt for sivilombudsmannen, innebærer dette en utvidelse av klageap-

paratet som ikke er tilsiktet i ligningsloven. Utvidelsen innebærer at domstolene/sivilombudsmannen blir ordinær klageinstans for ligningsvedtak. En slik forståelse har høyesterett, for domstolenes vedkommende, tatt avstand fra ved dommen referert i Utvalget 1988 s. 539.

Når det gjelder sakens betydning for skattyter, gjelder klagen et fradragsbeløp på kr. 11.857. Beløpet er forsåvidt ganske stort sett i forhold til skattyters inntekt, og sett i denne relasjon burde skattyter selv lagt frem dokumentasjon, i allefall for overligningsnemnda.

Ligningskontoret kan ikke se at behandlingen av A's selvangivelse og klager har vært gal eller urimelig, sett ut fra de opplysninger som var gitt av henne, hennes samboer og foreldre. Det skjønn som ble foretatt var etter vår oppfatning riktig og derfor fullt ut forsvarlig.»

I avsluttende brev til ligningskontoret uttalte ombudsmannen:

«Etter ligningsloven av 13. juni 1980 § 9-5 nr. 1 bokstav b er ligningskontoret gitt kompetanse til å ta opp ethvert endringsspørsmål som gjelder «vedtak i endringssak når det faktiske grunnlag for vedtaket var uriktig eller ufullstendig». Hvordan denne såkalte initiativkompetansen skal utøves, er regulert i lovens § 9-5 nr. 7, som lyder:

«Før spørsmål om endring tas opp etter nr. 1 eller nr. 3-6 skal det vurderes om det er grunn til det under hensyn til blant annet spørsmålet betydning, skattyters forhold, sakens opplysning og den tid som er gått. Etter tilsvarende vurdering kan slik sak henlegges av den som skal treffe vedtak.»

Bestemmelsen gir anvisning på en skjønnsmessig totalvurdering, og lovteksten regner opp en del momenter som i normaltillfellene vil måtte stå sentralt ved vurderingen.

Slik ligningskontoret har argumentert i denne saken, finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på alle de momenter loven nevner. Til «spørsmålet betydning» - som særlig henspiller på beløpets størrelse i forhold til skattyters økonomi - bemerker jeg bare at ligningskontoret har sagt seg enig i at fradragsbeløpet (kr. 11.587,-) må anses relativt betydelig («ganske stort») målt mot A's inntekt. Når det gjelder tidsmomentet så kan dette etter min mening ikke få noen selvstendig betydning her. - A gikk videre med saken umiddelbart etter at overligningsnemndas vedtak forelå.

Ligningskontoret har særlig begrunnet sin avgjørelse med at A ikke fremla «nødvendig dokumentasjon» i løpet av lignings- og klagebehandlingen. Adgangen til å fremlegge nye bevis er da ifølge ligningskontoret avskåret, og man har i den forbindelse vist til en høyesterettsdom inntatt i Rt. 1988 s. 539.

Det synes noe uklart hva ligningskontoret

egentlig har ment med sin nokså kategoriske uttalelse om at senere fremlagte bevis ikke kan danne grunnlag for endring. Det ligger jo som en forutsetning bak ligningslovens § 9-5 nr. 1 bokstav b at også nye opplysninger kan danne grunnlag for å ta et vedtak opp til endring. I nr. 1 bokstav b spørres det ikke etter årsaken til at det faktiske grunnlaget for avgjørelsen var mangelfullt; dette kommer inn som en del av den samlede vurdering etter nr. 7, som må foretas konkret i den enkelte sak. I nevnte høyesterettsdom - som for øvrig gjaldt tiden før ligningslovens ikrafttreden og hvor rettens utgangspunkt antas å ha vært de dagjeldende regler i skatteloven av 18. august 1911 - er det nettopp en slik konkret vurdering av årsaken til at det ble bygget på feil faktum som er foretatt. I dommen «bekrefter» Høyesterett den hovedregel at skattyter ved prøving av vedtakene er avskåret fra å påberope seg nye faktiske opplysninger, men retten sier på s. 545 uttrykkelig at den ikke tar stilling til om regelen også skal gjelde når skattyter «ikke hadde mulighet for eller foranledning til å fremlegge opplysningene for ligningsmyndighetene», eller dersom «han av andre grunner ikke er noe vesentlig å bebreide for at han ikke la frem opplysningene tidligere ---».

Ligningskontoret har ikke gått inn på noen årsaksvurdering, men jeg må gå ut fra at man mener A selv i vesentlig grad er å bebreide for at hun ikke fremla en detaljert redegjørelse for bilbruken i løpet av lignings- og klagebehandlingen. Slik saken er opplyst, har jeg vanskelig for å akseptere en sånn vurdering. Saksdokumentene viser at A ved innlevering av selvangivelsen ga svært knappe og ufullstendige opplysninger om bilbruken. I klagen til ligningskontoret ble opplysningene utdypet noe, men det var på dette stadium rimelig at hun ble bedt om å gi ytterligere opplysninger og dokumentasjon. A svarte på de spørsmål ligningskontoret da stilte, og svarene ble kontrollert mot foreldrenes og samboerens selvangivelser med negativt resultat. - Faren hadde kun oppgitt én bil i sin selvangivelse og samboeren ingen. Så langt kan jeg forstå at ligningskontoret hadde vanskelig for å feste lit til A's opplysninger. Hun ble imidlertid ikke konfrontert med resultatet av de foretatte undersøkelser. I stedet fattet ligningskontoret vedtak i klagesaken, også da uten at disse forholdene ble trukket inn. - Man fastholdt ligningen utelukkende med den begrunnelse at A ikke kunne dokumentere sine parkeringsutgifter. Av klagen til overligningsnemnda fremgår klart at A etter å ha mottatt ligningskontorets vedtak - og på grunnlag av en senere samtale med saksbehandler ved lig-

ningskontoret - forstod det slik at bare kvitteringer for parkeringsutgiftene ville bli akseptert som dokumentasjon for at hun disponerte bil i 1986. Heller ikke etter å ha mottatt denne klagen fant imidlertid ligningskontoret grunn til å informere A om at man ikke hadde funnet støtte for de opplysningene hun hadde gitt om bilbruken, og at dette var en vesentlig del av bakgrunnen for ligningskontorets standpunkt. Resultatet av de undersøkelser som var foretatt ble først kjent for A gjennom ligningskontorets brev til ombudsmannen 9. mars 1989. Og hun ga da den redegjørelse som det senere har vært spørsmål om kunne danne grunnlag for å ta ligningen opp til endring.

Etter min vurdering kan det på denne bakgrunn vanskelig hevdes at A i vesentlig grad er å bebreide for ikke å ha gitt sin redegjørelse på et tidligere tidspunkt. Hun besvarte de spørsmål ligningskontoret stilte i brevet 18. januar 1988, og etter at ligningskontorets vedtak forelå, hadde hun - i og med den begrunnelse som der var gitt - ingen foranledning til å gå nærmere inn på den siden av saken som gjaldt bilbruken. Ligningsmyndighetene har riktignok en relativt beskjeden undersøkelsesplikt, og det er klart at hovedansvaret for sakens opplysning påhviler skattyteren. Det følger imidlertid av alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling, som også ligningsmyndighetene må være bundet av, at man gjør den et vedtak retter seg mot kjent med de reelle beveggrunner for forvaltningens standpunkt, slik at vedkommende får en rimelig oppfordring til å komme med relevante motargumenter. Dette ble som nevnt ikke gjort i denne saken før under klagebehandlingen for ombudsmannen, hvor ligningskontoret - i brevet hit 9. mars 1989, jf. de to første avsnitt som er sitert - også bekrefter at det var det negative resultat av ligningskontorets undersøkelser vedrørende bilbruken som dannede det sentrale grunnlag for ligningsmyndighetenes standpunkt.

I forbindelse med spørsmålet om ansvaret for sakens opplysning vil jeg ellers påpeke at A's relativt unge alder (hun er født i 1965) og forutsetningsvis nokså beskjedne erfaring med skattemessige forhold - bl.a. hadde hun så vidt skjønnes ikke tidligere krevd fradrag for bilutgifter - er av betydning for hva som kan forventes når det gjelder evnen til selv å presentere sin sak, og dermed også for vurderingen av hvilke krav som bør stilles til ligningsmyndighetenes undersøkelses- og veiledningsplikt. - Samlet sett finner jeg at ligningskontoret i denne saken må bære hovedansvaret for at relevante faktiske opplysninger manglet da ligningskontoret og senere overligningsnemnda fattet sine vedtak.

Også bevisverdien av de nye opplysninger vil være av betydning ved vurderingen etter § 9-5 nr. 7. Ligningskontoret har uttalt at man fremdeles ikke anser det «dokumentert» at A faktisk disponerte bil i 1986. Ut over dette har man ikke gått nærmere inn på bevisvurderingen, skjønt ligningskontorets to siste brev gir det inntrykk at man mener saken, hva faktum angår, for så vidt står i et nytt lys etter at redegjørelsen ble fremlagt. Jeg bemerker for ordens skyld at loven ikke stiller noe dokumentasjonskrav i den forstand at de nye opplysningene uten skygge av tvil skal vise at vedtaket i endringssaken objektivt sett var uriktig. Etter min vurdering gir redegjørelsen en troverdig forklaring på bilbruken når man tar i betraktning utgangspunktet, som er at A må ha benyttet privat transport. Jeg kan i denne forbindelse også nevne at det ved telefonhenvendelse fra ombudsmannens kontor til Biltilsynet i Bergen er opplyst at angjeldende Ford Granada 1974-modell var registrert i navnet til A's samboer fra 1982 til 1989, og at den ikke har vært avskiltet i perioden.

Det ansvar ligningskontoret må bære for at saken var mangelfullt opplyst da vedtakene ble truffet, tilsier sammen med karakteren av de opplysninger som senere er fremlagt, at saken undergis ny realitetsbehandling. Ligningskontorets avgjørelse om ikke å ta overligningsnemndas vedtak opp til endring må etter dette karakteriseres som klart urimelig, og følgelig kritiseres.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva ligningskontoret nå vil foreta seg i saken.»

I senere brev til ombudsmannen opplyste ligningskontoret at ligningen var tatt opp til endring, og at A var innrømmet fradrag for reiseutgifter med bil.

29.

**Ligningssak - kompetansespørsmål i forbindelse med krav om fornyet behandling**

(Sak 106/90)

Overligningsnemnda fastholdt etter klage ligningen av A. Umiddelbart etter å ha mottatt underretning om vedtaket, oppdaget A to feil i nemndas saksfremstilling som han mente kunne ha hatt avgjørende betydning for utfallet av klagesaken. Ved brev til ligningskontoret ba han vurdert om «klagen bør behandles på ny». Ligningskontoret svarte at det ikke fant grunn til å gjenoppta saken, da de to feil i saksfremstillingen ikke hadde hatt betydning for ligningen.

Det oppsto deretter en diskusjon mellom ligningskontoret og A om ligningskontorets kompetanse i anledning avvisningsspørsmå-

let. A gjorde gjeldende at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper tilsa at overligningsnemnda - som hadde truffet det siste vedtaket i saken - alene hadde kompetanse til å vurdere og ta stilling til om de to påviste «saksbehandlingsfeil» hadde hatt betydning for vedtaket. Ligningskontoret på sin side fastholdt at det var rette instans og viste til saksbehandlingsreglene i ligningsloven av 13. juni 1980, først og fremst § 9-5 nr. 1 bokstav b.

A henvendte seg så til ombudsmannen, idet han anførte:

«Det er på det rene at ligningskontoret under forberedelsen av klagen til *overligningsnemnda* har fremstilt det faktiske saksforhold feil på to punkter som etter min mening er helt sentrale i den begrunnelse jeg har gitt for klagen. Det dreier seg her ikke om nye bevis eller opplysninger. Ligningskontoret hadde fremstilt faktum korrekt under forberedelsen av klagen til *ligningsnemnda*. Det er grunn til å anta at *overligningsnemnda* har bygget på den uriktige faktiske fremstilling ligningskontoret hadde gitt. Lovens system er at det helt ut tilligger overligningsnemnda å fatte den materielle avgjørelse av klagen. Derfor er det overligningsnemnda alene som er kompetent til å vurdere om den feilaktige fremstilling av faktum kan ha virket bestemmende på det vedtak nemnda har truffet og om det derfor er grunn til å behandle klagen på nytt, jfr. lignl. § 3 - 12. Ligningskontoret kan her bare forberede begjæringen og forelegge spørsmålet for overligningsnemnda, jfr. lignl. § 3 - 9 og § 3 - 10. De lovbestemmelser ligningskontoret her viser til, er ikke anvendelige på det spørsmål som foreligger.

Jeg ber ikke om Sivilombudsmannens vurdering av spørsmålet om de begåtte feil kan ha virket bestemmende, men kun om hvorvidt ligningskontoret plikter å forelegge for overligningsnemnda min begjæring om fornyet behandling. Dette spørsmål har betydning utenfor den foreliggende sak. Jeg viser for øvrig bl.a. til Sivilombudsmannens årsmelding for 1988 s. 94 flg. (sak nr. 29), spesielt s. 96 spalte I, og Ot.prp. nr. 29 1978-79 s. 22.»

I svarbrev til A uttalte jeg:

«Jeg har tidligere hatt til behandling en klagesak der skattyteren ønsket å legge *ny* dokumentasjon frem for overligningsnemnda, etter at denne hadde truffet vedtak i saken. I avsluttende brev til skattyteren uttalte jeg følgende om dette:

«En skattyters rett til å klage over ligningen fremgår av § 9-2 i ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24. At skattyteren har rett til å klage, innebærer at han har krav på realitetsbehandling av de spørsmål eller deler av ligningen som tas opp i klagen. Klageinstansen er i første omgang ligningsnemnda, som imidlertid i en viss utstrekning kan delegerer sin myndighet til ligningskontoret, jf. ligningslovens § 9-2 nr. 1 bokstav a og § 9-8. Dersom man er misfornøyd med ligningsnemndas eller ligningskontorets vedtak i klagesaken, kan det



etter lovens § 9-2 nr. 1 bokstav b i annen omgang klages til overligningsnemnda der den ordinære klagerett stanser. I to tilfeller har imidlertid skattyteren krav på å få saken inn for fylkesskattenemnda, nemlig der overligningsnemndas avgjørelse på noe punkt fører til økt skatte- eller avgiftsgrunnlag, eller der avgjørelsen innebærer at samme inntekt blir skattlagt i flere kommuner i fylket, jf. § 9-2 nr. 1 bokstavene c og e.

Ved overligningsnemndas vedtak 24. november 1988 ble Deres krav om fradrag for bilutgifter mellom hjem og arbeidsstedet delvis imøtekommet. I og med at det ellers ikke forelå slik situasjon som gir Dem klagerett til fylkesskattenemnda, var dermed de klagemulighetene ligningsloven gir anvisning på, uttømt. De har imidlertid ønsket og ment Dem berettiget til å fremlegge ny dokumentasjon for overligningsnemnda vedrørende Deres reisevirksomhet for arbeidsgiveren i 1986, med det siktemål å få godkjent ytterligere fradrag for bilutgifter. Deres anmodning er imidlertid avslått av ligningskontoret.

Bestemmelsene i ligningslovens kap. 9 oppstiller et svært detaljert system for endring av ligning der både skattyterens og ligningsmyndighetenes rettigheter og plikter er nøye regulert. Som fremholdt av fylkesskattekontoret i brevet 16. mars 1989 gir loven kun anvisning på ett tilfelle der skattyteren har en ubetinget rett til å bringe saken inn for samme nemnd til ny behandling, nemlig der ligningsmyndighetene har foretatt endring av eget tiltak uten å varsle skattyteren, jf. § 9-7.

Lovens bestemmelser åpner i andre tilfeller ikke for slik fornyet behandling. Dersom en skattyter fortsatt er misfornøyd etter at klageretten etter de ovennevnte bestemmelser er uttømt, og ønsker at ligningsmyndighetene skal se på saken på nytt, kan jeg vanskelig se at vedkommende har annen mulighet enn å ta saken opp med ligningskontoret eller fylkesskattekontoret etter bestemmelsene om endring av ligning uten klage i lovens § 9-5, jf. § 9-8. Etter disse bestemmelser har skattyteren ikke krav på eventuell endring. Spørsmålet om endringssak skal tas opp må i disse tilfeller undergis en helhetsvurdering med utgangspunkt i de retningslinjer som er gitt i § 9-5 nr. 7.»

Saksforholdet ligger noe annerledes an i Deres sak i og med det ikke er påberopt nye opplysninger, men påvist to konkrete feil i overligningsnemndas saksfremstilling, slik at nemnda etter Deres oppfatning har bygget på uriktig faktum. Etter mitt syn må konklusjonen her bli den samme, dvs. at De ikke ut fra ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper har krav på å få betydningen av de aktuelle feil i saksfremstillingen vurdert av overligningsnemnda. Ligningslovens særregler må her gå foran. Dette må gjelde selv om man velger å karakterisere de aktuelle uriktigheter i saksfremstillingen som en ren saksbehandlingsfeil.

Til støtte for at det har vært lovgiverens mening at kap. 9 i ligningsloven skal regulere behandlingen av *alle* saker om endring av lig-

ning, viser jeg til Ot.prp. nr. 29 (1978-79) om ligningslov og endringer i andre lover, der det i første avsnitt på s. 104 heter:

«De fleste spørsmål oppstår noenlunde snart etter at den ordinære ligning er lagt ut, og det er da ofte spørsmål om å endre ett eller flere standpunkter i den ordinære ligning. Det kan også oppstå spørsmål om ny vurdering av delspørsmål som allerede har vært overprøvet. Da blir det spørsmål om å endre det vedtak som allerede foreligger fra den foregående endringssak.

Departementet finner det hensiktsmessig å behandle alle disse endringsspørsmål i sammenheng. Det er ønskelig å få et enkelt og oversiktlig system av behandlingsformer som omfatter alle spørsmål om endringer i avgjørelser som inngår i den enkelte skattyters ligning. Systemet må utformes under de kryssende hensyn til de ressurser man kan bruke til endringssaker og ønsket om så grundig behandling at man oppnår god sikkerhet for resultater som er rettferdige overfor både skattyteren og det offentlige.»

Jeg viser også til Zimmers bok i Ligningsforvaltningsrett s. 68 flg., jf. særskilt uttalelsen s. 74:

«--- Etter Ll. § 9-5 nr. 1 b kan ligningskontoret ta opp saken når grunnlaget er at vedtaket bygger på feil i faktum, men altså ikke feil i rettsanvendelse eller skjønnsutøvelse. Dette gjelder uansett hvilket organ som har fattet vedtaket i endringssaken, altså også når dette er f.eks. overligningsnemnda eller fylkesskattestyret. ---»

Ligningslovens §§ 3-9 og 3-10 som De trekker frem, kan jeg ikke se kan tas til inntekt for noe annet resultat. Paragraf 3-10 gir nærmere bestemmelser om når nemndene er vedtaksføre, mens § 3-9 nr. 1 første punktum bare slår fast at det er fagetaten som skal forberede sakene «som skal avgjøres» av nemndene. På s. 71 i Ot.prp. nr. 29 (1978-79) fremgår at hensikten med bestemmelsene i § 3-9 nr. 1 først og fremst var å markere at ligningskontoret fortsatt skulle ha ansvaret for saksforberedelsen for overligningsnemnda, en ordning bl.a. Ligningsforvaltningsutvalget av 1961 hadde reist innvendinger mot. Ingen av paragraferne sier imidlertid noe om *når* nemndene skal treffe avgjørelse. Dette spørsmål drøftes heller ikke på s. 22 i Ot.prp. nr. 29, som De ellers blant annet viser til.

De viser avslutningsvis vedrørende dette forholdet til en skattesak referert i ombudsmannens årsmelding for 1988 på s. 94 flg., der jeg konkluderte med å be «ligningsmyndighetene» behandle saken på nytt. Det endelige utfall i denne saken ble at ligningskontoret, ut fra synsvinkelen om at feil faktum tidligere var lagt til grunn, la saken frem på nytt for *ligningsnemnda*, som innrømmet fradrag for de



hjemreiser skattyteren hadde oppført i selv-angivelsen. Over telefon har jeg tidligere fått opplyst at dette skjedde etter at spørsmålet om korrekt fremgangsmåte var forelagt Skat-  
tedirektoratet.»

## 30.

**Arveavgift - for sent innkommet erklæring om avslag på arv**  
(Sak 513/89)

A søkte om å få godkjent en erklæring om avslag på falt arv ved arveavgiftsberegnin-  
gen i boet etter hans far, til tross for at den var sendt inn for sent og etter at han tidligere hadde innsendt gavemelding for overføring av det aktuelle beløp til sine barn. Departementet av-  
slo søknaden, og begrunnet sitt standpunkt med at manglende kjennskap til regelverket, som A hadde påberopt, ikke kunne anses rele-  
vant ved rimelighetsvurderingen etter arve-  
avgiftsloven av 19. juni 1964 nr. 14 § 8 tredje ledd siste punktum. - Etter å ha innhentet og gjennomgått det informasjonsmateriale som utdeles selvskiptende arvinger ved skifteretten i X, fant ombudsmannen det vanskelig å kunne akseptere departementets begrunnelse. Av-  
giftsberegning i boet fant også først sted 14 måneder etter at arvefrafallserklæringen var sendt skattefogden. Departementet ble derfor bedt om å ta saken opp til ny vurdering og også se på om det kunne være grunn til å forbedre den informasjon som gis ved skifterettene om den avgiftsmessige betydning av arveav-  
kall. Begge disse henstillinger ble fulgt opp av departementet.

A's far døde 8. september 1985. Den 18. sep-  
tember s.å. fikk A skifterettens fullmakt til å disponere boets midler, som hovedsaklig bestod av en fast eiendom. Eiendommen ble solgt 25. februar 1986. Arvingene hadde i fellesskap oppnevnt en «oppmann» som fore-  
stod salget, og han overførte 10. mars 1986 kr. 300.000,- til hvert av avdødes 5 barn. Av sin del overførte A 26. mars 1986 kr. 50.000,- til hvert av sine 3 barn. Den 8. april 1986 ble mel-  
ding om arv sendt skattefogden i X, og 14. mai 1986 sendte A inn melding om gave for overføringene til sine barn. I henhold til gave-  
meldingen utferdiget skattefogden 23. sep-  
tember 1986 avgiftsvedtak, der det ble med-  
delt at gavene ikke var arveavgiftspliktige.

Den 23. november 1987 - etter rent tilfeldig å ha fått en orientering om regelverket på et in-  
formasjonsmøte for eldre - sendte A inn er-  
klæring om avkall på arv for de beløp som var overført til barna, og anmodet om at gavemel-  
dingene ble annullert. En godkjenning av er-  
klæringen ville innebære at arveavgifts-

grunnlaget for A ble redusert med kr. 150.000,-. - På barnas hånd ville beløpene være avgiftsfrie enten de ble ansett som arv eller gave.

Skattefogden avslo søknaden 16. januar 1989 under henvisning til 6-måneders fristen, og bl.a. med den begrunnelse at A måtte an-  
ses å ha overtatt rådigheten over arvemidlene. I denne forbindelse viste skattefogden til ar-  
veavgiftslovens § 9.

A påklaget avgjørelsen til Finansdeparte-  
mentet i brev 28. januar 1989 og anførte bl.a.:

- «1. Det forelå ikke testamente etter mine foreldre.
2. Dødsboets formue fremkom i det vesentligste fra salg av eiendom, hovedarvingenes barndomshjem. Salget var endelig ved dagbokføring av skjøte 25de Feb. 1986. Salget ble forsinket, fordi det var spørsmål om eiendommen var konse-  
sjonspliktig. Umiddelbart derefter besluttet hovedarvingene å foreta en foreløbig kontant utbetaling fra boets midler, med kr. 300.000,- til hver av de fem hoved-  
arvingene.
3. Jeg vedlegger kopi av kontoutdrag av min konto i Den norske Creditbank, med de relevante overføringsbilag, som viser den faktiske direkte overføring av arve-  
midler fra boet til mine barn, henholdsvis 10de og 26de Mars 1986.

På grunn av at «Melding om Arv» etter mine foreldre, datert 7de April 1986, også oppga en gavemelding fra mine foreldre til sine barn, fra 1963, - forekom det meg riktig å gi en tilsvarende melding om overføring av midler til mine barn, min kones og min gavemelding av 14de Mai 1986.

Jeg lærte anderledes, og mer om arveloven senere, - den kan vel knapt sies å være gjort almindelig tilgjengelig, - cfr. mitt nevnte brev av 4de Des. 1987.

På denne bakgrunn ber jeg om at det ærede Departement aksepterer at det virkelige handlingsmønster i denne arvesak tilsier at mine barn arvet sine besteforeldre direkte.»

Finansdepartementet traff 13. mars 1989 følgende vedtak:

«Departementet finner ikke å kunne godta A's erklæring av november 1987 om delvis avkall på arv til fordel for sine barn i ovennevnte bo. En viser til at gavemelding fra ham og ektefelle til barna ble levert 22. mai 1986. Arve-  
melding i boet etter A's foreldre var innkommet til skattefogden 8. april 1986.

Departementet stadfester således skatte-  
fogdens avgjørelse om ikke å godkjenne er-  
klæringen om arveavkall og klagen tas ikke til følge.»

A klaget til ombudsmannen 10. april 1989, og klagen ble forelagt for departementet med anmodning om en nærmere redegjørelse for de vurderinger som var lagt til grunn for av-  
gjørelsen.

Departementet svarte slik 29. august 1989:

«Departementets avgjørelse bygger på at det i arvemeldingen av 8. april 1986, inngitt mer enn seks måneder etter dødsfallet, intet er nevnt om at barnebarna skal være arvinger for noen del. I gavemelding av 14. mai 1986 gis opplysning om gaver fra A og ektefelle til deres barn, men heller ikke der nevnes noe om at midlene skal anses å komme fra A's far. Først i 1987 tas spørsmålet opp i form av erklæring om arveavkall for et beløp til hver av A's barn. Selve det faktiske forløp er det ingen uenighet om.

Ifølge arveavgiftslovens § 8 skal melding om avkall på arv gis innen fristen for arvemelding. Det er ikke gjort i dette tilfelle. Etter siste setning i § 8 kan avgiftsmyndigheten godta for sent levert erklæring når dette finnes rimelig. Slik rimelighet har en ansett å foreligge når forsinkelsen skyldes ytre forhold som arvingen ikke selv har herredømme over. Men at han ombestemmer seg eller unnlater å avgi erklæring på grunn av uvitenhet om adgangen til å frafalle arv har ikke vært ansett som en rimelig grunn. At så vel arveloven som arveavgiftsloven gir adgang til å frafalle arv, er vel for øvrig temmelig alminnelig kjent.»

I avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«Arveavgiftsloven av 19. juni 1964 § 8 tredje ledd lyder:

«Når en arving uten forbehold frafaller hele eller en del av den arv han har krav på, slik at den frafalte del fordeles i samsvar med § 74 tredje ledd i arveloven, anses denne del å være tilfalt mottakerne som arv etter arvelateren. Utdeling fra et uskiftebo til noen som gjennom arvefratfall blir førstavdødes arving, anses som arv etter førstavdøde så langt arvefratallet rekker. Frafallelse som omhandlet i dette ledd må være bindende overfor de øvrige arvinger og må være erklært skriftlig overfor avgiftsmyndigheten innen utlodning foretas under offentlig skifte eller innenfor fristen for inngivelse av arvemelding som nevnt i § 25. Når det finnes rimelig, kan avgiftsmyndigheten forlenge fristen eller godta for sent levert erklæring.»

Det sakkyndige utvalg hadde i sitt utkast til ny arveavgiftslov ikke åpnet adgang til å godta for sent innkomne erklæringer. Fristen på 6 måneder var begrunnet med at arvingen ikke skulle «kunne la forholdet drive i urimelig lang tid uten å ta standpunkt til om han vil motta arven». Bestemmelsen i § 8 tredje ledd siste punktum ble foreslått av departementet som i Ot. prp. nr. 48 for 1962-63 s. 14 ga følgende begrunnelse:

«Den avgiftspliktige kan ha et helt legitimt behov for å utsette sin beslutning om avkall på arv, og departementet finner det ikke rimelig å kreve noen erklæring tidligere enn avgiftsmyndigheten virkelig behøver den.»

I en tidligere klagesak for ombudsmannen (ombudsmannssak 760/83 som for øvrig gjaldt et offentlig skifte) har departementet - i brev 22. august 1983 - avgitt uttalelse om sitt syn på forståelsen av siste punktum, samt redegjort for administrativ praksis. Fra brevet siteres:

«a) Lovens ordlyd uttaler at slik erklæring kan godtas «når det finnes rimelig». Det må således utøves et skjønn, men hva dette skal gå ut på, presiseres ikke i lovteksten. Regelen er en unntaksregel, slik at en må kunne utlede at det ikke skal være kurant å godta slike erklæringer.

b) Lovens forarbeider sier intet utover hva som er referert foran fra Ot. prp. 48. Hensynet til avgiftsmyndighetenes arbeid står således sentralt. Dersom avgiftsberegningen er ferdigbehandlet, skal det meget til for å godta en erklæring som innkommer etter dette tidspunkt. Dette innebærer videre at fristforlengelse/godtagelse av for sent innlevert erklæring vil være mest aktuelt ved privat skifte, idet avgiftsberegningen ved offentlig skifte i hovedregelen blir foretatt innen utlodningen.

c) Adgangen til å godta for sent innkomne erklæringer virker også som en sikkerhetsventil. Behovet for en slik regel er først og fremst til stede ved privat skifte. Lovens setter her en 6-måneders-frist for innlevering av avslagserklæring, regnet fra dødsfallet. En slik tidsfrist kan være urimelig kort i visse tilfelle, og lovgiver har derfor ment at fristen må kunne fravikes dersom det ikke får innvirkning på avgiftsmyndighetenes behandling av saken. Det samme behov for en slik sikkerhetsventil antas ikke å foreligge hvor det skiftes offentlig. Det går som regel vesentlig lengre tid enn 6 måneder fra dødsfallet til utlodning. Hensynet til avgiftsberegningen er ivarettet når erklæringen kommer i rimelig tid før utlodningen.

d) Praksis. Finansdepartementet har gitt retningslinjer for praktiseringen av aal. § 8, tredje ledds siste punktum ved rundskriv nr. 2 av 20. februar 1965 hvor det bl.a. uttales at «Avgiftsmyndighetene bør bruke denne adgang med forsiktighet», og ved rundskriv nr. 4 av 20. oktober 1969 hvor det bl.a. uttales:

«Det er bare når det finnes rimelig at avgiftsmyndighetene kan forlenge fristen for å gi frafallserklæring eller å godta for sent innlevert erklæring. Det må derfor foreligge helt spesielle forhold i den enkelte sak for at avgiftsmyndigheten kan forlenge fristen eller godta for sent levert erklæring.» Departementet antar at retningslinjene er fulgt av skattefogdene og skifterettene, slik at praksis må anses som restriktiv.

Av søknader og klagesaker til departementet har omtrent  $\frac{1}{3}$  part blitt avslått, mens departementet for  $\frac{2}{3}$  parter av de innsendte klagesaker og søknader har godtatt for sent fremsatt erklæring om avkall på arv. Departementet har lagt vekt på hvor lang tid som er gått etter fristens utløp og hvorvidt den for sent avgitte erklæring dekker den reelle fordeling. Det har nesten bare forekommet slike henvendelser i privat skiftede boer. Departementet har registrert en sak vedrørende et testamentsfullbyrderbo. Departementet godkjente her

for sent innsendt erklæring, som dekket det reelle forhold, men ikke var formelt i orden.

Som hovedregel har departementet lagt til grunn at det må foreligge spesielle forhold for at man skal kunne godta for sent fremsatt erklæring om avkall på arv.»»

Om departementets praksis slik den har kommet til uttrykk i de nevnte rundskriv, har Harboe i boken Arveavgift (1982) uttalt følgende på s. 92:

«Departementets linje synes å være noe strengere enn det som følger av lovens ordlyd. Ettersom begrunnelsen for de frister som er satt i loven er at man ikke burde forlange å få erklæringene før man virkelig behøver dem, burde det i et hvert fall være tilstrekkelig om erklæringen ble avgitt i rimelig tid før avgiftsberegningen faktisk foretas. Dette burde være tilstrekkelig når de avgiftspliktige for øvrig har oppfylt sin opplysningsplikt, men saken stiller seg annerledes når de avgiftspliktige selv har forsinket avgiftsberegningen ved at de ved privat skifte ikke har sendt inn arvemelding i rett tid.»

Det som her er referert av lovforarbeider og uttalelser m.v., viser at det sentrale moment ved vurderingen er hvorvidt en for sent innkommet erklæring vil forsinke avgiftsberegningen, eller eventuelt vil føre til at det må foretas ny avgiftsberegning. Avgiftsberegning i boet etter A's far ble imidlertid ikke foretatt før 20. januar 1989, altså ca. 14 måneder etter at frafallserklæringen ble sendt, slik at hensynet til avgiftsmyndighetenes arbeidsbyrde ikke gjør seg gjeldende i denne saken. Betydningen av gaveavgiftsvedtaket kommer jeg tilbake til nedenfor.

Som departementet er inne på, følger det likevel av lovens system at ikke enhver forsinket erklæring vil kunne godtas selv om den er innkommet før avgiften beregnes. Det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. I nærværende sak har departementet nevnt at forsinkelse som skyldes «ytre forhold arvingen ikke selv har herredømme over» normalt vil bli godkjent, mens uvitenhet om regelverket eller at arvingen ombestemmer seg ikke har vært ansett som en rimelig grunn.

I A's tilfelle er det ikke snakk om i ettertid å endre den faktiske fordeling av arvemidlene. Hans ønske er å få godkjent de tidligere gjennomførte overføringer til sine barn som arveavslag. Man kan naturligvis formulere det slik at han «ombestemte seg» med hensyn til valg av form på sine disposisjoner, men det sentrale er likevel at gaveformen ble valgt på grunn av uvitenhet om regelverket. Slik uvitenhet har departementet altså ikke ansett som en rimelig grunn, og man har lagt til at lovgivnin-

gens bestemmelser om adgangen til å frafalle arv «vel forøvrig (er) temmelig alminnelig kjent».

I forbindelse med avslutningen av saken har ombudsmannen innhentet det materiale som utdeles fra skifteretten i X ved privat dødsboskifte. Foruten de obligatoriske skjemaer (som ikke gir noen veiledning om de aktuelle spørsmål), får man utdelt en 9-punkts orientering utarbeidet av skattefogden. Orienteringens pkt. 9 omtaler arveavslag, og det heter der at arving som ønsker å avslå arv, helt eller delvis, må fremlegge skriftlig erklæring innen 6-månedersfristen. «Ellers kan man ikke regne med at et avslag får betydning for arveavgiftsberegningen.» Dette gir i og for seg en oppfordring til å foreta nærmere undersøkelser, men det er etter min vurdering en klar svakhet ved orienteringen at den ikke nevner sondringen mellom en gaveoverføring og et arveavslag - spesielt da sondringens avgiftsmessige betydning.

Sondringen innebærer at en arving som f.eks. foretar en lik fordeling av arvemidler til egne livsarvinger innen 6-månedersfristen, vil få en helt ulik avgiftsmessig behandling alt etter som han har brukt betegnelsen gave eller arvefravall. - Det står nemlig ikke til å nekte at det i mange tilfelle reelt sett kun er spørsmål om hvilken form som er benyttet. Jeg har vanskelig for å tro at denne sondringen og dens avgiftsmessige betydning kan være alminnelig kjent blant folk flest, og ettersom viderefordeling av midler - særlig til egne livsarvinger - er svært praktisk nettopp i forbindelse med arvefall, burde orienteringen vært mer utfyllende og veiledende på dette punkt. Selv om det som utgangspunkt vil pålegge arvingene å holde seg orientert om de relevante bestemmelser, finner jeg på bakgrunn av den sparsomme informasjon som gis, at en for sent innkommet erklæring om arvefravall beroende på manglende kunnskap om regelverket, ikke uten videre kan utelukkes fra å komme i betraktning innenfor lovens rimelighetskriterium.

Formuleringen i loven - «for sent levert erklæring» - dekker både den situasjon at selve disposisjonen (overføringen av midler) har skjedd etter fristutløp, og situasjonen der disposisjonen har skjedd rettidig slik at bare erklæringen er utferdiget og innlevert for sent. Kan det dokumenteres at disposisjonen ble gjennomført innen fristutløp, synes det i utgangspunktet å være mindre grunn til å forkaste en forsinket erklæring, spesielt dersom det også fremgår at disposisjonen tidsmessig faller sammen med selve skifteoppjøret. I denne saken er det primært den sene erklæringen det har vært spørsmål om, selv om

overføringene til barna fant sted 18 dager etter 6-måneders fristens utløp. - Betydningen av det sistnevnte forhold kommer jeg tilbake til nedenfor.

Skattefogden har i sitt vedtak - og i uttalelsen til departementet - anført at avslaget ikke kan godkjennes fordi A hadde overtatt rådgivningen over arvemidlene. Så vidt skjønnes mener man med dette at midlene måtte ha vært overført direkte fra «oppmannen» til A's barn dersom disposisjonen skulle kunne godkjennes som et avslag. Departementet har ikke gått inn på forholdet og har heller ikke uttrykkelig sluttet seg til skattefogdens begrunnelse på dette punkt. Jeg nevner likevel at arvinger i henhold til arveavgiftslovens § 9 bokstav a, ved privat skifte anses å ha overtatt rådgivningen over arvemidlene allerede ved arvelaters død. Det ligger dermed innebygget i adgangen til å gi avslag på falt arv at iallfall arveavgiftslovens rådgivningsbegrep ikke kan være til hinder for å gi avslag med virkning for arveavgiftsberegningen. Om situasjonen der adgangen til å gi avslag etter de arve- og skifterettslige regler ikke lenger er til stede selv om man befinner seg innenfor 6-måneders fristen, uttaler Harboe l.c. på s. 92 nederst at arveavgiftslovens vilkår etter hans mening må være uttømmende, fordi en motsatt løsning kan virke som en felle for dem som har undersøkt kravene i arveavgiftsloven. Dette er jeg enig i, og løsningen må da bli den samme også i andre tilfelle. For øvrig må det nødvendigvis bli nokså tilfeldig hvordan oppgjøret rent praktisk gjennomføres ved privat skifte, og jeg vil anta at avgiftsmyndigheten ikke går særlig grundig inn på slike spørsmål ved vurderingen av rettidig innkomne erklæringer.

Sammenfatningsvis kan det ut fra de foreliggende opplysninger konstateres at det hele tiden var A's intensjon å overføre en del av arvemidlene til sine barn, at overføringene reelt sett fyller vilkårene i arveloven av 3. mars 1972 § 74 tredje ledd, og at de i tid faller sammen med skifteoppjøret. Det er videre klart at det ikke er spørsmål om i ettertid å fordele midlene på en annen og avgiftsmessig mer gunstig måte, men om å få avgiftsbehandlet den faktisk foretatte fordeling på gunstigste måte, jf. A's anmodning om at man ser hen til «det virkelige handlingsmønster». I tillegg kommer altså at frafallserklæringen ble sendt skattefogden 14 måneder før avgiftsberegningen i boet, slik at det hensyn departementet selv har ansett som det mest tungtveiende mot å anvende dispensasjonsregelen, ikke gjør seg gjeldende.

Riktignok kan det anføres at skattefogden er påført noe arbeid allerede gjennom behandlingen av gavemeldingene. Det kan like-

vel ikke være riktig å legge avgjørende vekt på dette, som for øvrig ikke berører avgiftsberegningen i boet. - En konsekvens ville være at A nå skulle stilles dårligere enn om han f.eks. hadde unnlat å gi melding om overføringen før i frafallserklæringen.

Heller ikke det forhold at overføringene fant sted etter utløpet av 6-måneders fristen, kan etter min mening tillegges synderlig vekt i betraktning av den korte tiden det dreier seg om, og på grunn av den nære sammenhengen med skifteoppjøret for øvrig. Jeg viser i denne forbindelse til at midlene ikke ble gjort tilgjengelige for arvingene før 10. mars 1986, og til A's opplysninger om årsaken til at salget tok tid. - Det kan hevdes at A hadde et legitimt behov for å avvente sine disposjoner inn til størrelsen av hans arvelodd var klarlagt.

På denne bakgrunn finner jeg det varskelig å kunne akseptere departementets avgjørelse, og jeg ber om at saken tas opp til ny vurdering.

Under henvisning til hva jeg har uttalt foran om den informasjon som gis selvskiptende arvinger, vil jeg videre be departementet vurdere om det er grunnlag for å gjennomgå den informasjon som gis ved de forskjellige skifteretter, og eventuelt utarbeide en orientering som er mer vegledende på det punkt som har vært aktuelt i denne saken.

Jeg ber om å bli orientert om hva departementet nå vil foreta seg.»

Departementet meddelte noe senere at det hadde omgjort sitt tidligere vedtak, slik at A's arveavgiftsgrunnlag ble redusert til kr. 150.000,-. Samtidig ble opplyst at man ville ta opp arbeidet med å bedre informasjonen til selvskiptende arvinger på det aktuelle punkt.

### 31.

#### **Kosmetikkavgift på hårsjampo** (Sak 1217/88)

*Firmaet A klaget til ombudsmannen over å ha blitt ilagt kosmetikkavgift for enkelte sjampoer som firmaet importerte. - Etter en inngående gjennomgang av avgiftsbestemmelsenes forhistorie fant ombudsmannen at det eksisterte avgiftsfritak for sjampoer som «uttrykkelig og utelukkende angis å være --- uten fargende eller blekende egenskaper». Selv om det var ytterst tvilsomt om noen av de aktuelle sjampoer faktisk hadde slike egenskaper, kom ombudsmannen til at de falt utenfor fritaket på grunn av teksten på etiketter og emballasje. Ombudsmannen fant det dog på sin plass å rette enkelte kritiske merknader mot formen på departementets fritaksbestemmelser.*

På vegne av A klaget advokat B til ombudsmannen over å ha blitt pålagt å betale kosmetikkavgift for sjampoene X og Y.

A er en distribusjons- og produksjonsbedrift i kosmetikk-, sanitets- og medisinalbransjen. Firmaet importerer ovennevnte sjampoer.

Det avgjørende spørsmål i saken var om myndighetene hadde hjemmel for å ilegge avgift. I den sammenheng var det et sentralt poeng om sjampoene hadde fargende eller blekende egenskaper, eller om de - uavhengig av dette - var avgiftspliktige på grunn av teksten på produktenes pakninger/etiketter. Om X sto det generelt at sjampoene «fremhever og oppfrisker de naturlige farvetoner i håret». For øvrig sto det på den enkelte sjampo-type at den skal brukes henholdsvis for blondt hår, for hvitt eller grånende hår, for brunt og svart hår eller for kastanjebrunt og rødt hår. - Om sjampoene som skal brukes for blondt hår het det videre bl.a.:

«X shampo med kamille

- For at fremhæve de gyldne reflekser i håret og bevare den naturlige blonde hårfarve anbefales regelmæssig brug af X shampoo med kamille. Den indeholder et koncentrat af stoffet apigenin som findes i kamille.»

Om sjampoene for hvitt eller grånende hår var tilsvarende tekst følgende:

«X shampoo med skjolddrager

- For at fremhæve hårets smukke sølvagtige glans og dæmpe de gullige farvetoner i hvitt eller grånende hår anbefales det at bruge X shampoo med skjolddrager.»

For brunt/svart og kastanjebrunt/rødt hår het det henholdsvis:

«X shampoo med valnøddesblade

- For at fremhæve de mørke farver i kastanjebrunt og brunt hår og for at oppfriske glansen i sort hår anbefales regelmæssig brug av X shampoo med valnøddesblade.»

«X shampoo med henna

- For at oppfriske de naturlige rødlige farvetoner i rødt og brunt hår og for at fremhæve den smukke glans anbefales det at bruke X shampoo med henna.»

Toll- og avgiftsdirektoratets vedtak om at X-sjampoene var avgiftspliktige ble begrunnet med at de hadde fargende eller blekende egenskaper. I klagen over vedtaket protesterte A mot dette og vedla i den anledning dokumentasjon fra produsenten. I sitt oversendelsesbrev til departementet skrev direktoratet bl.a. at sjampoene, uansett måtte være avgiftspliktige. Man viste til at sjampoene ut fra

opplysningene på pakningen skulle anvendes på en bestemt hårfarge på grunn av tilsetning av et spesielt naturekstrakt (henna, kamille, etc.), og at direktoratet hadde antatt at det i dette lå en forutsetning om at tilsetningen kunne påvirke hårets farge i større eller mindre grad.

Departementet opprettholdt direktoratets vedtak.

I årenes løp var det blitt foretatt flere tester både i Norge og i utlandet for å avklare om sjampoene hadde fargende eller blekende egenskaper, og med ulike konklusjoner. Den siste undersøkelsen, gjennomført ved Statens Teknologiske Institutt, konkluderte med at slike egenskaper ikke var påvist. - Under klagebehandlingen hos ombudsmannen ga departementet uttrykk for at man ikke anså det nødvendig å ta standpunkt til om sjampoene hadde fargende eller blekende virkning, fordi produktene på grunn av emballasjens tekst under enhver omstendighet måtte anses avgiftspliktige.

I min avsluttende uttalelse ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«Stortinget gjorde 3. desember 1982 vedtak om at det fra 1. januar 1983 skal betales avgift til statskassen av kosmetiske toalettmidler etter en avgiftssats på 40 %. Man har hatt tilsvarende avgiftsvedtak en årrekke tidligere. Avgiftsvedtakets § 2 lyder slik:

«Avgiftsplikten gjelder:

- a. Varer som ved innførselen eller omsetningen hører under tolltariffens posisjon 33.06. Vandige destillater og vandige oppløsninger av flyktige vegetabiliske oljer omfattes av avgiftsplikten bare når de innføres/omsettes i pakninger bestemt for salg i detalj. Avgiftsplikten gjelder ikke for vaske- og rengjøringsmidler som tarifferes under posisjon 33.06, men som ville ha vært tariffert under posisjon 34.02 dersom de hadde vært pakket i andre pakninger enn detaljpakninger for toalettbruk.
- b. Rensemidler ved skjønnhetspleie samt kunstige negler og øyenvipper.
- c. Lepestiftfylser, pudderesker, holdere til luftrensemidler o.l. som innføres/omsettes for seg, når det tas sikte på at hylsen, esken, holderen o.l. skal brukes med et innlegg (refill) av et bestemt merke.

Varer som er ment - eller som departementet finner er tjenlige - som erstatning for ovenfor nevnte varer, kan undergis avgiftsplikt etter nærmere bestemmelse av departementet.

Pakninger som inneholder både avgiftspliktige og avgiftsfrie varer, kan etter departementets nærmere bestemmelse kreves avgiftsberegnet etter sin fulle verdi.»

I § 4 er gitt nærmere bestemmelser om fritak for avgiftsplikt for visse varer som omfat-

tes av § 2, herunder sjampo. Bestemmelsen lyder slik:

«Fritatt for avgiftsplikt er munnvann, tannpulver, tannpasta, tannkrem, festemidler og rensekrem for tannproteser, barberkrem og varer som anses som legemidler i forhold til § 2 i lov av 20. juni 1964 om legemidler og gifter m.v.

Departementet kan på nærmere vilkår fritta for avgiftsplikt:

- a. sjampo som føres under tolltariffens varenummer 33 06.610 og som ikke har fargende eller blekende egenskaper,
- b. fotpleiemidler og preparater mot mygg og andre insekter,
- c. varer til pleie og røkt av dyr i landbruksnæringen,
- d. permanentvæsker og nøytraliseringsmidler i forbindelse med permanentering,
- e. vannstoffhyperoksyd/hydrogenperoksyd.»

Den sentrale bestemmelsen i foreliggende sak er § 4 annet ledd bokstav a). Jeg finner grunn til å presisere at bestemmelsen ikke fritar sjampo uten fargende eller blekende egenskaper for kosmetikkavgift uten at det treffes vedtak om slikt fritak. Forutsetningen for fritak er at departementet har fritatt slik sjampo for avgift, jf. formuleringen «kan --- fritta». Videre følger det av bestemmelsen at departementet kan fastsette «nærmere vilkår» for slikt fritak. - Har ikke departementet fritatt sjampo uten fargende eller blekende egenskaper for avgift, eller oppfyller ikke slik sjampo de øvrige vilkår departementet måtte ha fastsatt, følger det av § 2 direkte at varen er avgiftspliktig.

Som grunnlag for sitt standpunkt har departementet bl.a. vist til tidligere avgiftsvedtak og til bestemmelser gitt i medhold av dem. Videre har man påberopt seg den praksis som tidligere har vært fulgt. - Klageren har på sin side gjort gjeldende at «tidligere avgiftsvedtak og tidligere departementets forskrifter med hjemmel i tidligere avgiftsvedtak (ikke) har betydning for denne sak --- når disse ikke er gjentatt/vedtatt i etter avgiftsvedtaket for 1983».

På bakgrunn av anførselene fra klager finner jeg grunn til å gå noe nærmere inn på avgiftsbestemmelsernes forhistorie. Stortingets tidligere årlige vedtak om avgift på kosmetiske toalettmidler har dels hatt en noe annen ordlyd og dels noe annet innhold for så vidt gjelder sjampo. Inntil 1959 ble sjampo, i motsetning til såpe, ansett som avgiftspliktig vare. På grunn av vanskene med å skille mellom avgiftsfri såpe og avgiftspliktig sjampo, vedtok Stortinget det året at sjampo som ikke har fargende eller blekende egenskaper skulle unntas fra avgiftsplikten. Unntaket fulgte altså direkte av selve avgiftsvedtaket, som lød slik (§ 1 nr. 3):

«Kosmetiske toalettmidler så som sminke, lepestift, øyenbrynskosmetikk, pudder, kremer, parfymert talkum strøpudder, parfymert, luktende vann og annet vann til toalettbruk - samt varer som i reklame, på etiketter o.l. angis å ha kosmetiske egenskaper selv om disse varer ellers ikke er avgiftspliktige --- 40 pst. Unntatt fra avgiftsplikten er munnvann, tannpulver, tannpasta, tannkrem, barberkrem samt sjampo som ikke har fargende eller blekende egenskaper.»

I avgiftsvedtaket for 1960 het det:

«Unntatt fra avgiftsplikten er munnvann, tannpulver, tannpasta, tannkrem, barberkrem samt etter departementets nærmere bestemmelse sjampo som ikke har fargende eller blekende egenskaper og antitranspirasjonsmidler.»

Først i 1968 ble bestemmelsen om fritak for sjampo (§ 1 nr. 3 sjette ledd bokstav a) formulert på tilsvarende måte som i avgiftsvedtaket for 1983, med andre ord slik at «Departementet kan på nærmere vilkår fritta for avgiftsplikt ---».

Under henvisning til avgiftsvedtaket for 1968 skrev departementet 13. desember 1967 til det daværende Avgiftsdirektoratet bl.a.:

«Departementet gir følgende bestemmelser i medhold av avgiftsvedtaket:

*I medhold av § 1. post 3, sjette ledd: Ifølge bokstavene a) og b):*

Varene fritas for avgift på vilkår av at de uttrykkelig og utelukkende angis å være henholdsvis sjampo uten fargende eller blekende egenskaper, fotpleiemidler eller preparater mot mygg eller andre insekter.»

Tilsvarende bestemmelser er, etter det jeg kan se, ikke senere blitt gitt av departementet. Jeg viser i denne sammenheng til at departementets forskrifter av 23. desember 1970 om avgift på kosmetiske toalettmidler, som klageren synes å påberope seg i klagen til ombudsmannen, bare gjelder de mer tekniske sider ved beregning og innkreving av avgift. Forskriftene ble for øvrig gitt med hjemmel i lov om omsetningsavgift av 19. mai 1933, ikke i medhold av avgiftsvedtaket. - De såkalte «Regler som praktiseres for avgiftsplikt, fritak og refusjon for avgift på kosmetiske toalettmidler m.v. etter Stortingets vedtak og Finansdepartementets forskrift av 23. desember 1970», er ifølge departementet ikke «regler» i ordets vanlige betydning, men en anvisning på hvordan avgiftsmyndighetene har praktisert bestemmelsene om kosmetikkavgift. - Jeg vil senere komme tilbake til utformingen og disse «reglene», og mer til formen på de bestemmelsene som er gitt på området.

Det første spørsmålet blir etter dette om departementets bestemmelser 13. desember 1967, gitt i medhold av avgiftsvedtaket for 1968, gjelder også for senere avgiftsvedtak, herunder avgiftsvedtaket for 1983. Hvis bestemmelsene ikke gjelder, kan jeg ikke se at det i 1983 var hjemmel for å frita sjampo for kosmetikkavgift, jf. det jeg har sagt foran om at departementet ifølge avgiftsvedtakets § 4 annet ledd bokstav a) uttrykkelig må ha fritatt sjampo for avgift. Det følger i så fall av hovedregelen i § 2 at sjampoene X og Y er avgiftspliktige.

I brevet 26. april 1990 konstaterer advokat B at det ikke er tvist om at departementet har fritatt for avgift sjampo som ikke har fargende eller blekende egenskaper. Han konkretiserer imidlertid ikke når han mener at dette ble gjort, eller hvilke nærmere vilkår som eventuelt ble fastsatt.

Etter min mening er det i foreliggende situasjon naturlig å følge samme praksis som for forholdet mellom en ny lov og forskrifter, gitt i medhold av den tidligere lov som erstattes av en ny. Hvis ikke forholdet reguleres uttrykkelig, anses forskriftene fortsatt å gjelde hvis de ikke strider mot bestemmelser i den nye loven.

Departementet har ikke formelt gitt uttrykk for at bestemmelsene som ble gitt i medhold av avgiftsvedtaket for 1968, fortsatt skal gjelde, men bestemmelsene er blitt anvendt i praksis. Paragraf 4 annet ledd bokstav a) i avgiftsvedtaket for 1983 har som nevnt samme innhold som tilsvarende bestemmelse i avgiftsvedtaket for 1968. På denne bakgrunn mener jeg at det må være rettslig holdbart at man har gitt de gamle bestemmelsene anvendelse. Jeg peker i denne sammenheng også på at avgiftsmyndighetene gjennom alle disse årene har lagt til grunn for praksis at det er gjort fritak fra avgiftsplikten for sjampo av nærmere bestemt type.

Det neste spørsmålet blir da hvordan bestemmelsene fra 13. desember 1967 skal forstås. - Det er hevet over tvil at sjampoene faktisk ikke må ha fargende eller blekende egenskaper. I departementets bestemmelse heter det imidlertid at varen «uttrykkelig og utelukkende (må) angis å være --- sjampo uten fargende eller blekende egenskaper».

De siste testene som er foretatt av X sjampo tyder på at de ikke har fargende eller blekende egenskaper. Noen nærmere overprøving av dette kan for øvrig ikke ombudsmannen gi seg inn på. Det springende punkt blir således om teksten på sjampoens etiketter og emballasje i seg selv innebærer at varen faller utenfor fritaket.

Fritak forutsetter altså at varen «uttrykke-

lig og utelukkende angis å være --- sjampo uten fargende eller blekende egenskaper». Jeg finner ikke grunn til å gå inn i den omfattende diskusjon som er ført om de to sjampotypene i denne forbindelse. Etter min mening fremstår det som lite tvilsomt at X-sjampoene, med sin fokusering på og angivelige betydning for hårets farge, *utgir seg* for å være noe *mer* enn en sjampo som kan vaske hår med vedkommende farge rent. De naturekstrakter som sjampoene på etikettene angis å inneholde, har tradisjonelt vært brukt til farging av hår. Kundene vil også - i den utstrekning de leser og forstår teksten - legge til grunn at sjampoene påvirker hårfargen. Advokat B's argumentasjon om at de fargende stoffer/forbindelser i naturekstraktene er tatt ut, og at naturekstraktene påvirker *vaskeresultatene* for de hårtyper som korresponderer med de aktuelle farger, fremstår på denne bakgrunn som lite overbevisende. - Om sjampoene faktisk påvirker hårfargen eller ikke, er imidlertid i denne sammenheng uten betydning.

Jeg mener altså at sjampoene faller utenfor vilkårene for fritak slik de er fastsatt i departementets bestemmelser fra 13. desember 1967. Dette er tilstrekkelig til å konkludere med at de er avgiftspliktige. - Til ytterligere støtte for konklusjonen viser jeg imidlertid også til at det ifølge departementet er fast praksis for å ilegge kosmetikkavgift dersom det på varens etikett m.v. gis opplysning om at varen har kosmetiske egenskaper, og at fritak i dette tilfelle ville stride mot likhetsprinsippet. Denne praksis kan heller ikke ha vært ukjent for importører og tilvirkere av kosmetiske toalettmidler, jf. bl.a. Toll- og avgiftsdirektoratets rundskriv 17. juni 1980 om dette.

Min konklusjon er altså at klagen ikke har ført frem.

Som nevnt foran vil jeg si noe om formen på de regler som gjelder på dette område. - I brevet 29. januar 1990 gir departementet uttrykk for at man kan diskutere hensiktsmessigheten ved å inndele i paragrafer de såkalte «Regler som praktiseres for avgiftsplikt, fritak og refusjon for avgift på kosmetiske toalettmidler m.v. etter Stortingets vedtak og Finansdepartementets forskrift av 23. desember 1970». Etter mitt syn var denne formen uheldig, fordi paragrafinndelingene gir inntrykk av at man her står overfor formelle regler, som igjen kan undergis vanlig regelfortolkning. Jeg peker i denne sammenheng på at ordlyden i § 3 i disse «reglene» ikke er nøyaktig den samme som ordlyden i departementets tilsvarende bestemmelser fra desember 1967. Samtidig fremgår det ikke hvem som skal ha gitt



reglene, og når. Henvisningen til «direktora-  
tets regler § 3» (ved siden av avgiftsvedtaket  
§ 4 annet ledd bokstav a) som hjemmel for di-  
rektoratets vedtak 13. desember 1983 er der-  
med egentlig direkte misvisende. - Etter min  
mening er det derfor mer treffende når det i  
senere rundskriv har kalt dette «kommenta-  
rer og utfyllende bestemmelser», og uten pa-  
raagrafinndeling.

Det er ikke fastsatt i Stortingets avgiftsved-  
tak noe om formen på departementets fritaks-  
bestemmelser og de nærmere vilkår som skal  
gjelde. Bestemmelsene fra desember 1967 er  
gitt i et brev til direktoratet, og at den formen  
ble valgt kan det ikke være noe i veien for. Et-  
ter min mening burde imidlertid departemen-  
tet - i større grad enn man synes å ha gjort -  
fremhevet ordlyden i de bestemmelsene som  
den gang ble gitt, og som fortsatt gjelder. Det  
er nettopp denne ordlyden, ved siden av selve  
avgiftsvedtaket, som produsenter og importør-  
er av kosmetiske toalettmidler skal forholde  
seg til.

## 32.

**Kommunal forkjøpsrett til leiegårder - vilkår  
for bruk av bestemmelsen i  
kommunestyrelovens § 22**

(Sak 300/89)

*Etter § 22 i kommunestyreloven av 12. no-  
vember 1954 kan formannskapet avgjøre sa-  
ker som det tilkommer kommunestyret å gjøre  
vedtak i, når det ikke er tid til å forelegge sa-  
ken for kommunestyret uten å utsette beretti-  
gede hensyn for å bli tilsidesatt.*

*Uttalt at det «innen visse rimelige grenser»  
må bero på formannskapets skjønn om vilkå-  
rene for å anvende § 22 er til stede, jf. høyeste-  
rettsdom inntatt i Rt. 1950 s. 118. At adgangen  
til å gjøre forkjøpsrett gjeldende ville ha bort-  
falt som følge av fristoversittelse, var et beret-  
tiget hensyn.*

Klagen til ombudsmannen gjaldt Oslo for-  
mannskaps vedtak 14. september 1988 om å  
gjøre forkjøpsrett gjeldende til ---gate, jf.  
lov av 29. april 1977 nr. 34 om kommunal for-  
kjøpsrett til leiegårder. Formannskapets ved-  
tak ble truffet i medhold av hastebestemmel-  
sen i § 22 i kommunestyreloven av 12. novem-  
ber 1954. A anførte i klagen til ombudsman-  
nen at vedtaket var ugyldig fordi vilkårene for  
å nytte denne bestemmelsen ikke forelå. A  
pekte på at det ikke er lovlig å forsinke be-  
handlingen av en sak i den hensikt at det skal  
bli nødvendig å avgjøre den etter § 22. A viste  
videre til at kommunen var fullstendig klar  
over at tremånedersfristen i leiegårdslovens  
§ 5 tredje ledd løp ut 20. september 1988, og  
fortsatte:

«Den aktuelle eiendommen saken dreier  
seg om, ---gate har vært en gjenganger i  
dagspresse og rettsapparatet i flere år og vært  
velkjent i kommuneadministrasjonen. Følge-  
lig kan det ikke være noen saklig grunn for at  
denne saken skulle vært gjenglemt i de kom-  
munale irrganger og derfor måtte taes som  
hastesak. Dessuten var ikke sakens innstil-  
ling at eiendommen skulle forkjøpes på egne  
vegne men på vegne av beboernes borettslag.  
Da kommunen ikke har plikt, men rett til  
slikt forkjøp, kan det ikke sies at en evt. ut-  
settelse av saken ville påføre kommunen tap  
eller skade.»

Oslo kommune redegjorde i brev til om-  
budsmannen for sakens bakgrunn. Om bru-  
ken av kommunestyrelovens § 22 ble anført:

«Bystyrets sekretariat mottok saken om for-  
kjøpsrett for ---gate fra byrådet mandag 5.  
september 1988. Byutviklingskomiteen be-  
handlet samme sak i møte den 8. september  
1988. Saken ble deretter behandlet av for-  
mannskapet 14. september 1988 etter § 22.

Det var berammet bystyremøter i septem-  
ber til 7. september 1988 og 21. september  
1988. Fristen for å benytte kommunens for-  
kjøpsrett utløp som nevnt den 20. september  
1988.

Etter bystyrets reglement skal sakskartene  
til bystyret foreligge senest 1 uke før bysty-  
rets møte. Det innebærer at det for å innkalle  
et eget bystyre til 20. september 1988 forelå 4  
dager til protokollering, mangfoldiggjøring,  
forsendelse og kunngjøring av et ekstraordi-  
nært bystyremøte. Med et bystyremøte på 85  
personer med tilhørende partiers gruppemø-  
ter hvor også varamedlemmer innkalles, i alt  
ca. 150-200 personer, sier det seg selv at dette  
er en umulig oppgave.

Saken ble behandlet av formannskapet 14.  
september 1988 og ble referert i bystyrets mø-  
te 21. september 1988. Bystyret hadde ingen  
bemerkinger til at formannskapet hadde  
brukt § 22.

Ved tidligere ankesaker har såvidt kommune-  
nen forstår, statlig myndighet akseptert at  
formannskapet treffer avgjørelser etter § 22  
når saken ikke kan forelegges vanlige beram-  
mede bystyremøter innenfor fristen. I alle fall  
når bystyremøtene i Oslo holdes så ofte som  
de gjør, normalt hver 14. dag eller hver 3.  
uke.»

Kommunen hevdet også at formannskapet  
kunne ha truffet forkjøpsvedtak etter dele-  
gert myndighet, i og med at forkjøpet knyttet  
seg til en overdragelsessum på kr. 1,3 mill. - A  
imøtegikk dette og kom med følgende til-  
leggsmerknader:

«Utgangspunktet for 3. md. fristen har Ei-  
endomsetaten selv fastsatt til 20.6.88, med  
fristuløp 20.9.88. Denne 3 md. fristen er satt  
for å overholdes og når kommunens eget  
saksbehandlerorgan Eiendomsetaten/Byrå-  
det ikke får saken til Bystyrets sekretariat før  
mandag 5.9.88, så er dette kommunens eget  
ansvar.

Etter opplysninger fra Bystyrets sekretariat  
er det opplyst at det i 3. md. perioden var av-



holdt følgende bystyremøter: 22.6., 30.6., 17.8., 31.8., 7.9. og 21.9.1988. Som det fremgår var det *avholdt* 5 - fem - bystyremøter i perioden.

At kommunen og bystyre ikke har funnet det formålstjenelig å beramme saken til behandling på et av disse fem møtene på ordi- nær, lovlig måte, er forunderlig, men dog, kommunens ansvar. Det er følgelig ikke noe formildende moment at kommunen/Byrådet først våknet opp den 5. - 8. sep. 88. Videre fremgår det at kommunen av *praktiske* årsaker med 85 bystyremedlemmer etc. ikke fant det nødvendig å innkalle til et ekstraordinært møte innen fristen den 20.9.88., til tross for at man hadde 4 - fire dager til å gjøre dette på.»

A sendte senere inn en lagmannsrettsdom i en annen forkjøpssak hvor Oslo kommune var part. Dommen var etter A's mening av interesse for vurderingen av nærværende sak.

Ved avslutningen av saken uttalte jeg i brev til A:

«Etter leiegårdslovens § 5 første ledd skal overdrager og erverver av eiendom som omfattes av kommunens forkjøpsrett, straks gi melding til kommunen om overdragelsen. Vedtak om å nytte kommunens forkjøpsrett må være gjort innen tre måneder etter at kommunen har mottatt slik melding (lovens § 5 tredje ledd). Det fremgår ikke av loven hvilket organ i kommunen som har myndighet til å treffe vedtak om forkjøpsrett. Utgangspunktet må da være at det er kommunestyret som skal treffe avgjørelsen, jf. kommunestyrelovens § 19. Vedtak i saken ble truffet av formannskapet i medhold av kommunestyrelovens § 22, som lyder:

«Formannskapet kan avgjøre saker som det tilkommer kommunestyret å gjøre vedtak i, når det ikke er tid til å forelegge saken for kommunestyret uten å utsette berettigede hensyn for å bli tilsidesatt. Melding om vedtaket forelegges snarest mulig for kommunestyret.»

Av saksdokumentene fremgår at det gjennom flere år hadde vært tvist om hvorvidt det var funnet sted en overdragelse eller ikke. Etter at Høyesteretts kjæremålsutvalg hadde nektet å fremme anken for Høyesterett, ble De ved kommunens brev 24. mai 1988 bedt om å sende inn slik melding om overdragelsen som leiegårdsloven foreskriver. Nødvendige opplysninger for vurdering av bruk av forkjøpsretten mottok kommunen ved Deres brev 20. juni 1988, som således dannet utgangspunktet for fristen. Saken var deretter under behandling hos eiendomsetaten, og innstilling derfra ble sendt sentraladministrasjonen 26. august 1988. Det må være ganske klart at en sak av en slik kompleksitet krever en forsvarlig behandling fra eiendomsetatens

side. Det er etter det jeg kan se ikke grunn til å anta at saken på dette stadium har vært trent, og heller ikke at den har vært behandlet av formannskapet som hastesak ut fra rene bekvemmelighetshensyn.

Høyesterett har (Rt. 1950 s. 118, særlig s. 119) uttalt at det «innen visse rimelige grenser» må bero på formannskapets skjønn om vilkårene for å anvende § 22 er til stede på vedtakstidspunktet. Dette må trolig gjelde uten hensyn til om kommunens administrative organer måtte kunne bebreides for sen saksbehandling. Som nevnt foran er dette for øvrig etter min mening imidlertid ikke tilfelle i denne saken. Jeg har etter dette ikke grunnlag for å fastslå at formannskapets skjønn var uforvarlig, og tilføyer at det da formannskapet behandlet saken 14. september 1988, etter de opplysninger som foreligger, vanskelig kunne la seg gjøre å innkalle kommunestyret til møte før fristens utløp 20. september 1988.

Hensynet som kunne bli tilsidesatt dersom formannskapet ikke hadde behandlet saken, var at adgangen til å gjøre forkjøpsrett gjeldende ville ha bortfalt som følge av fristoversittelsen. Fra beboernes side var det et ønske om at forkjøpsretten ble brukt, og det følger uttrykkelig av leiegårdslovens § 3 at kommunen kan benytte forkjøpsretten på vegne av borettslag stiftet blant leierne i gården. Dette var etter min mening et berettiget hensyn. Jeg er etter dette kommet til at vilkårene for å nytte kommunestyrelovens § 22 var til stede. Jeg har for øvrig merket meg at formannskapets vedtak ble referert i bystyrets møte 21. september 1988, og at bystyret ikke hadde merknader til bruken av § 22.

Det er etter dette unødvendig for meg å gå inn på spørsmålet om hvorvidt formannskapets vedtak også kunne ha vært truffet i henhold til delegert myndighet. Jeg finner heller ikke grunn til å kommentere Deres øvrige anførsler, herunder den innsendte lagmannsrettsdom, som etter det som er opplyst er på anket og henvist til behandling i Høyesterett.»

33.

**Sporveispasasjer ble ilagt gebyr da flerreisekortet ikke var korrekt stemplet - betydningen av forsvarlig informasjon om billettordningen**

(Sak 78/89)

*A/S Oslo Sporveier har på tre av stasjonene på det vestlige banenettet en særordning som går ut på at reisende må løse billett ved sperrene til stasjonsområdet eller få sitt kort stemplet her. Ordningen er ellers den at betaling eller stempling av kort foregår ombord i trikken. A som ikke hadde stemplet sitt flerreise-*

*kort ved sperren, ble stoppet i kontroll og ilagt et gebyr på kr. 250,- i medhold av pkt. 6 i selskapets befordringsvedtekter. Sporveien bestred for så vidt ikke A's forklaring om at hun var ukjent med ordningen og hadde misforstått et oppsatt skilt, men fant likevel ikke grunnlag for å fravike sin strenge praksis mht. ileggelse av gebyr. - Ombudsmannen kom til at ileggelsen ikke kunne kritiseres på strengt rettslig grunnlag siden befordringsvedtektene ikke åpnet adgang til å gjøre unntak fra gebyrplikten. Sporveiens informasjon til de reisende om særordningen samt stempingsautomatens plassering ved sperrene ble imidlertid ikke funnet tilfredsstillende. Etter oppfordring herfra fant Sporveien grunn til å sette opp nye midlertidige skilt ved billettluke- ne med informasjon om særordningen, samt vurdere en alternativ plassering av automa- tene.*

A klaget til ombudsmannen over at hun ble ilagt gebyr (avgift) på kr. 250,- fordi hun ikke hadde stemplet sitt flerreisekort på reglemen- tert måte. Hendelsesforløpet var i korthet det- te:

Foran inngangen til Majorstuen stasjon hadde Sporveien den aktuelle kontrolldag satt opp et informasjonsskilt. Dette tolket A som en oppfordring til å vise betjeningen i skranken ved inngangen at hun var utstyrt med et klippekort. A passerte skranken, viftet med kortet til betjeningen og gikk ned på sta- sjonsområdet. Straks hun kom ombord på trikken, forsøkte hun å stemple kortet sitt i stemplingsautomatene, men disse virket ikke. A henvendte seg derfor til vognføreren og sammen prøvde de å stemple kortet da kon- trolløren kom.

Etter forgjeves å ha påklaget gebyrileggel- sen innen A/S Oslo Sporveier, brakte A saken inn for ombudsmannen. Ifølge A hadde hun vært helt ukjent med ordningen ved Major- stuen stasjon om at flerreisekort måtte stem- ples ved inngangen til stasjonsområdet. Det skiltet som var oppsatt ved sperrene, hadde hun forstått som et krav om at det skulle stemples når man gikk på trikken.

Overfor A hadde A/S Oslo Sporveier ikke bestridt hennes fremstilling av hendelsesfor- løpet. I foreleggelsesbrev til selskapet ba jeg for ordens skyld dette bekreftet og skrev bl.a. videre:

«Klageren skulle ha stemplet kortet ved inngangen til stasjonsområdet. Men da hun kom på trikken, gjorde hun det som var mulig for å få stemplet kortet. Er det i en slik situa- sjon på sin plass og strengt tatt nødvendig med reaksjon i form av gebyr? Og kan ikke klagerens handlemåte oppfattes som unn- skyldelig ettersom stemplingsautomater ikke

finnes på mange stasjoner? Hva ville for øvrig skjedd om automaten på trikken hadde vært i orden slik at klageren hadde fått stemplet kortet før kontrolløren kom?»

A/S Oslo Sporveier svarte:

«A ble ilagt gebyr på kr. 250,- ved Sporvei- ens billettkontroll på Majorstuen stasjon 21. juni 1988. Ved inngangen til stasjonen er det opplyst på skilt at gyldige kort skal vises frem for stasjonsbetjeningen. Ut ifra våre generelle bestemmelser om billettsalg og sperrelinj er er det et faktum at A befant seg inne på stasjo- nen uten gyldig billett da hun ble stoppet i vår billettkontroll.

Befordringsvedtektene følger vedlagt. Vi ber Dem henlede oppmerksomheten spesielt mot § 2 om den enkelte reisendes plikt til selv å søke informasjon om regelverket, samt § 6 om billettsalg generelt. I våre vogner på de vestlige baner finnes tydelige oppslag med in- formasjon om at alt billettsalg på Stortinget, Nationaltheatret og Majorstuen stasjoner fo- regår i stasjonenes sperrekiosker, ikke på vognene. A påberoper seg status som nybe- gyunner på banesystemet, og mener at dette er klart formildende både hva angår hennes ev- ne til å tolke skriftlig informasjon og åpenbart også hennes plikt til å gjøre seg kjent med det transportsystemet hun skal benytte seg av. AS Oslo Sporveier finner ikke å kunne gi A medhold på dette punktet.

Om A's beskrivelse av hendelsesforløpet på Majorstuen stasjon skal det her gjenntas at det- te i og for seg er troverdig nok. Vi har liten grunn til å tro at hovedtrekkene i hennes be- retning ikke er korrekte. Imidlertid skal det anføres at hun i denne saken representerer seg selv og sin egen subjektive innstilling til hvorledes hendelsen bør tolkes. Sporveien verken kan eller vil basere saksbehandlingen på ensidige partsinnlegg av denne typen. Da saken ble påklaget til Sporveien første gang, vurderte serviceleder - ut fra muntlige rappor- ter fra de involverte billettkontrollassistenter og A's klage - det som rimelig å forkaste kla- gen. Sett fra Sporveiens side kan A være en potensiell sniker, som da hun hadde passert sperrelinjen og oppdaget billettkontrollen, forsøkte å redde seg unna ved å stemple kor- tet inne i vognen ved påstigning. At hun bad vognføreren om assistanse er ikke nødvendigvis et uttrykk for hennes redelighet i utgangs- punktet, men likeså meget et uttrykk for at dårlig samvittighet for ugyldig kort måtte døyves. Vognføreren var i dette tilfellet en vennlig person som ønsket å imøtekomme kundens ønske om å betale for seg.

Dette bør imidlertid holdes adskilt fra spørsmålet om A er berettiget en annen for- ståelse og behandling enn de mange tusen rei- sende som hver dag ikke betaler sin billett, og som Sporveien ser seg nødt til å reagere nok så strengt overfor. Det er både i Sporveiens og i almenhetens interesse at det drives en streng praksis på dette området.

Til Deres konkrete spørsmål skal det kort bemerkes at dersom stemplingsautomaten hadde virket da A skulle stemple sitt kort, el- ler at vognføreren hadde fått automaten til å virke slik at A fikk stemplet, så ville det like- vel blitt en sak av dette så fremt vår billett- kontrollassistent oppdaget hendelsen. Å gi A medhold i denne situasjonen ville i praksis re-

dusere billettkontrollen til en veiledningstjeneste. Imidlertid har Sporveiens kontroll et strammere innhold, som bygger på uforutsigbare og tilfældige stikkprøver, slik at ingen kan føle seg trygg med mindre man har gyldig kort eller billett i henhold til bestemmelsene.

Dersom man aksepterer at A ved uaktsomhet har brutt Sporveiens regler, vil det alltid kunne utvises skjønn i vurderingen av bedriftens reaksjonsform overfor henne som individ. Likevel ber vi om forståelse for at den saksbehandling som det her legges opp til, lett kan skape uheldig presedens for lignende saker og således uthule hele grunnlaget for vår kontrollvirksomhet.

AS Oslo Sporveier kan ikke se at A ved sin henvendelse til Stortingets ombudsmann for forvaltningen har tilført saken nye momenter. Det er derfor intet grunnlag for å revurdere vårt standpunkt i saken, og avgjørelsen meddelt A i brev av 07.12.88 opprettholdes.»

I avsluttende brev til A uttalte jeg:

«Etter beforderingsvedtektenes pkt. 6 fremgår at det er passasjerens plikt selv å bli forsynt med riktig billett eller få sitt stemplingskort korrekt stemplet. Dersom gyldig kort eller billett ikke kan fremvises ved kontroll, skal ifølge bestemmelsen betales et gebyr på kr. 250,-. Etter ordlyden gjelderplikten uten hensyn til hva som er årsaken til at vedkommende mangler gyldig kort eller billett. Ved telefonhenvendelse til Samferdsdepartementet har jeg fått opplyst at det aktuelle gebyret på kr. 250,- er godkjent av departementet etter § 2 bokstav g i jernbaneloven av 12. august 1848.

På de aller fleste stasjoner i de vestlige baner foregår betalingen eller stemplingen av kort ombord i trikken. Ved Majorstuen, Nationaltheatret og Stortinget stasjon er imidlertid ordningen en annen. Disse stasjonene er fysisk avsperrret, og betalingen eller stemplingen av kort skal skje ved sperrene. For stemplingskort finnes særskilte stemplingsautomater, mens enkeltbilletter må løses ved henvendelse til stasjonsbetjeningen. Allerede ved passeringen av sperrene er man å anse som passasjer etter beforderingsvedtektene og skal ved kontroll inne på stasjonsområdet kunne forevise gyldig billett/kort som viser at reisen er betalt.

De har karakterisert Dem som nybegynner på det aktuelle tidspunkt i benyttelse av Sporveien, og viste til at skiltet utenfor sperren som informerte om ordningen var egnet til å villedde. De skal ha oppfattet skiltet som en oppfordring til å vise betjeningen at De hadde et stemplingskort, og viftet med dette idet De passerte sperren.

Det oppsatte skiltet den aktuelle dagen De ble stanset, hadde følgende tekst:

«Stopp ingen fri gjennomgang. Alle kort skal vises betjeningen i sperren for kontroll.»

Jeg kan være enig med Dem i at skiltet kunne ha hatt en klarere formulering, som mer direkte ga uttrykk for at kortet måtte stemples ved sperren. Behovet for en klargjøring markeres særlig når man tar i betraktning at stempling ved de fleste av de øvrige stasjoner foregår ombord i vognen. Imidlertid ga den fysiske avsperring på stasjonen sammen med det oppsatte stoppskilt en oppfordring til å undersøke nærmere om det her gjaldt et annet system enn på de øvrige stasjoner. Videre hadde De et stemplingskort. På disse er det i dag påtrykt at kortet skal stemples i stasjonsperren der slik finnes. Over telefon har Oslo Sporveier opplyst at tilsvarende opplysning også var trykket på stemplingskortene i 1988. Kravet om gebyr kan derfor etter min oppfatning ikke anses uberettiget på grunn av mangelfull informasjon til de reisende.

Oslo Sporveier har ikke bestridt hovedtrekkene i Deres fremstilling av det ytre hendelsesforløp den aktuelle dagen. Samtidig peker imidlertid selskapet på at det ikke foreligger full klarhet om foranledningen til det som skjedde.

Jeg forstår det slik at Oslo Sporveier først og fremst på grunn av kontrollhensyn har funnet å måtte føre en streng praksis med illeggelse av gebyr i de tilfeller reisende ikke kan fremvise gyldig kort eller billett. Og selskapet er tydeligvis innforstått med at det i praksis vil kunne bli reagert overfor reisende som ikke har hatt til hensikt å unnlate å betale for seg, eller som faktisk har løst billett eller kort, men som ikke kan legge kortet/billetten frem ved kontroll. Det siste kan f.eks. være aktuelt der vedkommende har mistet billetten under reisen.

Ut fra det åpenbare behov som foreligger for en streng håndhevelse, kan jeg vanskelig reise innvendinger mot sakligheten i en slik praksis. Jeg kan heller ikke se at jeg på strengt juridisk grunnlag kan kritisere illegalsen av gebyret i Deres tilfelle.»

I særskilt brev samme dag til A/S Oslo Sporveier tok jeg imidlertid opp et par forhold i tilknytning til særordningen ved sentrumsstasjonene, som jeg fant noe utilfredsstillende:

«Jeg har for det første merket meg at det av teksten på det aktuelle skiltet, ikke uttrykkelig fremgikk at stempling av kort skulle skje ved sperren. For å unngå misforståelser i fremtiden bes Oslo Sporveier overveie om de skilt som benyttes gir tilstrekkelig klar informasjon om den spesielle ordning som bl.a. gjelder ved Majorstuen stasjon. Jeg går uten

videre ut fra at det også vil være i Oslo Sporveiers interesse å gi en best mulig informasjon til de reisende, slik at misforståelser unngås og reaksjoner med ekstra gebyr i minst mulig utstrekning rammer dem som ikke bevisst har hatt til hensikt å unnlate betaling.

La meg også tilføye: Når man kjøper kort eller billett på Majorstuen stasjon (tilsvarende også på Nationaltheatret og Stortinget stasjon), har man allerede passert stempplingsautomatene. Hvis man ikke er våken nok til å få kortet (billetten) stemplet i kiosken, må man passe på å gå tilbake igjen for å stemple før man passerer sperrene. Dette har etter min mening karakter av en «felle», fordi man i travelheten og bevegelsesretningen for de øvrige trafikanter lett kan komme til å passere sperrene etter å ha løst billett uten å reflektere over at man burde ha gått tilbake for å stemple. Denne feildisponering - som kan komme til å koste 250 kroner - ville man kunne motvirke ved å plassere billettkioskene foran stempplingsautomatene. Hva er Oslo Sporveiers syn på dette?»

A/S Oslo Sporveier kom tilbake med følgende kommentarer:

«Som servicebedrift ser Sporveien viktigheten av å gi en best mulig informasjon til de reisende, slik at eventuelle misforståelser kan unngås. Vi erkjenner at skiltingen av sperrelinjene på sentrumsstasjonene kan bedres, og arbeider for tiden med å revidere skiltplanen.

Med utgangspunkt i Sporveiens generelle bestemmelser om billettsalg og sperrelinjer, forutsettes at alle som befinner seg inne på de lukkede stasjonsområder skal ha gyldig kort eller billett. Dette medfører at flerreisekort skal stemples og enkeltbilletter løses før passering av sperrelinjen. Av denne grunn er alle stempplingsautomatene plassert i eller foran sperrelinjen. For at de av våre trafikanter som kjøper kort hos stasjonsbetjenten skal slippe å gå tilbake for å stemple, er i tillegg alle sperrekioskene utstyrt med innvendige stempplingsautomater. Det er imidlertid de reisendes plikt selv å sørge for at kortet stemples (jf. befordringsvedtektenes § 6). Vi vil se nærmere på plasseringen av stempplingsautomatene i de aktuelle sperrelinjer, slik at de av våre reisende som ikke har fått stemplet sitt kort skal slippe å gå tilbake for å få dette gjort.»

Under et senere besøk på Majorstuen stasjon sammen med en representant for A/S Oslo Sporveier, ble jeg senere oppmerksom på at skiltet som informerte om særordningen, ikke var oppsatt denne dag. Videre fikk jeg opplyst at skiltet bare leilighetsvis ble satt opp. Ved selvsyn kunne ombudsmannen senere konstatere at det heller ikke på Nationaltheatret og Stortinget stasjoner fantes noe oppslag om plikten til stemppling før man går gjennom sperrene. Disse forhold ga foranledning til et nytt brev til A/S Oslo Sporveier der jeg bl.a. skrev:

«Informasjonen om særordningen på disse stasjoner synes allerede som følge av manglende oppslag å være vesentlig dårligere enn det jeg gikk ut fra da jeg skrev min tidligere

uttalelse. I en telefonsamtale med A/S Oslo Sporveier i februar i år ble det ellers lagt en viss vekt på at kortkjøperen kunne få stemplet sitt kort i billettluken og at han ble orientert om denne mulighet. Da dette ikke helt var i samsvar med opplysninger fra annet hold, undersøkte jeg også dette spørsmålet under besøket på Majorstuen; da fikk jeg opplyst at man der i det hele ikke hadde noen stempplingsautomat eller noen annen mulighet for stemppling i selve billettluken. Fordi også dette berører informasjonssiden, ber jeg opplyst hvordan ordningen for så vidt er på de tre nevnte stasjoner:

Kan kortet bli stemplet i billettluken - og gis det her uoppfordret noen opplysning om plikten til å stemple - enten i luken eller før man går gjennom sperrene?»

A/S Oslo Sporveier svarte:

«Som det fremgår av tidligere svarbrev til Dem arbeider Sporveien for tiden med å revidere skiltplanen på sentrumsstasjonene. I påvente av et ferdig konsept, har vi allerede satt opp midlertidige skilt som presiserer gjeldende regler for stemppling av kort ved passering av sperrelinjene. Vi vil også se på alternativ plassering av stempplingsautomatene i sperrelinjen, slik at de av våre reisende som ikke har fått stemplet sitt kort skal slippe å gå tilbake.

Som vi opplyste i vårt brev av 14.03.90 er sperrekioskene på sentrumsstasjonene Majorstuen, Nationaltheatret og Stortinget utstyrt med innvendige stempplingsautomater for at de av våre reisende som kjøper kort hos stasjonsbetjenten skal slippe å gå tilbake for å stemple. Det er riktig at stempplingsautomaten i en av kioskene på Majorstuen har manglet en kortere periode. Dette skyldes oppussingsarbeider etter en brann vi nylig hadde i kiosken. Til Deres orientering er stempplingsautomaten nå på plass igjen.

Stasjonsbetjeningen er ikke pålagt uoppfordret å gi de reisende opplysning om plikten til å stemple. Vår erfaring er likevel at dette praktiseres så langt tiden tillater det. Vi vil i fremtidige opplæringsprogram presisere viktigheten av slik informasjon.»

Saken ga etter dette ikke grunnlag for ytterligere initiativ fra min side.

34.

**Anbudssak - mangelfullt utfylt anbud antatt**  
(Sak 1055/88)

*En kommune besluttet å innhente anbud for opparbeiding av hovedgrøft for vann- og spillvann. For anbudssaken gjaldt NS 3400, Regler om anbudskonkurranser for bygg og anlegg. B, som fikk anbudet, leverte ikke noe utfylt anbudsdokument, men bare en «fast pris» uten enhetspriser for de forskjellige arbeider som inngikk i anbudet. Uttalt at dette var i strid med anbudsforutsetningene, jf. også NS 3400 pkt. 7.3 om at anbud skal utfylles fullstendig. Anbudet inneholdt etter ombudsmannens mening ikke de opplysninger som*

var nødvendige for kommunens bedømmelse av anbudet og burde ha vært avvist, jf. NS 3400 pkt. 12.4.

Klagen til ombudsmannen gjaldt X kommunes anbudsprosedyre ved valg av entreprenør til opparbeidelse av hovedgrøft for vann og spillvann.

Saksforholdet var:

Arbeidene med slutføring av ca. 540 m hovedgrøft for vann og spillvann ble av kommunen utlyst på offentlig anbud med anbudfrist 25. april 1988. Anbudsforutsetningene inneholdt bl.a. følgende bestemmelser:

- «1.02 Anbud skal gis på grunnlag av de bestemmelser og forutsetninger som framgår av anbudsdokumentene. Alle poster skal utfylles. Poster som anbyder lar stå åpne, regnes som inkalkulert i andre poster.
- 1.03 Oppdragsgiver forbeholder seg rett til endringer av arbeidet, dersom dette skulle vise seg å bli nødvendig.
- 1.04 For utførelsen av arbeidene gjelder «Norske standarder vedr. bygge- og anleggsarbeid,» såfremt ikke annet fremgår av anbudet.

- 1.11 Endringer, tilleggsarbeider og regningsarbeider.

Oppgjør for tilleggs- og endringsarbeider skal skje ved å benytte enhetspriser for tilsvarende arbeider i anbudet. Inneholder ikke anbudet priser for samme arbeider, eller man ikke blir enige om prisene, skal arbeidet utføres etter regning. Før regningsarbeider settes i gang skal det avtales skriftlig med byggherren.»

Anbudsbefering ble foretatt 8. april 1988. Ved beferingen deltok bl.a. klageren (A) og B, som senere ble antatt som entreprenør. Under orienteringen ble det fra kommunens side bl.a. opplyst følgende:

- «1. Rørleggingsarbeider kan under kontraktens forhandlinger trekkes ut av anbudet dersom det blir nødvendig fra byggherrens side. Men anbyderne skal gi pris på samtlige poster inkl. rørleggerarbeidene.
- 2. Grøftetabellene skal utfylles komplett. Oppgraving/sprengning av grøftene vil bli oppgjort på følgende måte. ---»

Til anbudfristens utløp kom det inn 4 anbud. A anførte i brev 4. mai 1988 til kommunen at anbudet til C, samt anbudet til B, ikke tilfredsstilte kravene i NS 3400 «Regler om anbudskonkurranser for bygg og anlegg», og at kommunen derfor ikke hadde anledning til å godta disse anbudene. A fremholdt bl.a.:

«C har ikke autorisasjon, etter våre opplysninger. B har kun levert alternativt anbud uten å fylle ut anbudsdokumentet.»

Vedlagt brevet fra A fulgte brev 2. mai 1988 fra Maskinentreprenørenes Forbund (MEF) hvor det bl.a. ble uttalt:

«For så vidt gjelder anbud som ikke er utfylt overhodet, er undertegnede av den formening at dette må avvises. Undertegnede konklusjon bygger på flere faktorer:

- 1. Dersom det er spørsmål vedr. anleggstid er nevnte en konkurransefaktor, og skal følgelig ikke kunne konkurreres om ved ikke å fylle ut anbudspapirer. Jfr. NS-3400 pkt. 13.2 og 13.3.
- II. Når anbudet ikke er utfylt mangler vesentlige opplysninger for byggherrens bedømmelse av anbudet, og skal følgelig avvises. Jfr. NS-3400 pkt. 7.3 og 12.4.

Sluttligen bemerkes at dersom byggherren velger å se bort fra ovennevnte krav og velger en av de nevnte anbydere, vil dette kunne betinge erstatningssøksmål fra øvrige anbydere.»

Anbudssaken ble behandlet i teknisk styre 5. mai 1988. Etter kontrollregning fremkom følgende sammenstilling av anbudene (alle priser eks. mva.):

«1. C	Kr. 382.595
2. B	« 393.000
3. A	« 470.500»

For så vidt gjaldt anbudet fra B, pekte teknisk etat på følgende mangel:

«B leverte ikke anbudsdokument, men et brev med fast pris og ifølge anbudsdokumentene komplett utført arbeid.»

Teknisk etat vurderte spørsmålet om avvising slik:

«B's skriv om en fast pris er i utgangspunktet av byggherren betraktet som fullstendig anbud, og kan godtas. Byggherren bør imidlertid gjennom kontraktsforhandlinger framskaffe nødvendige tilleggsopplysninger, slik som utfylling av anbudsdokument med tanke på enhetspriser, forutsatt at fastprisen opprettholdes.»

Teknisk styre vedtok enstemmig:

«Anbyder nr. 1 avvises fordi det ikke foreligger godkjent autorisasjon innen fristens utløp. Det innledes forhandlinger med anbyder nr. 2. Anbyderen må innen 13/5-88 framlegge utfylt anbudsdokument m.t.p. enhetspriser.»

På bakgrunn av senere henvendelser fra A uttalte teknisk etat i brev 15. juni 1988:

«Som det fremgår av Teknisk etats vurdering av anbyder nr. 2 har etaten mottatt et tilbud som henviser til etatens utsendte dokument og referat fra anbudsbefering. Dette dokument inneholder en fast sum på kr. 393.000,- som er underskrevet og datert. I.h.t. pkt. 12.4 i NS 3400 inneholder da doku-

mentet de «nødvendige opplysninger for byggherrens bedømmelse av anbudet.»

I klagen til ombudsmannen anførte MEF:

«Ifølge NS 3400 pkt. 7.1 skal anbud være dateret og underskrevet.

En må da gå ut fra at anbud som ikke er underskrevet må avvises.

Manglende underskrift er ikke konkret nevnt som avvisningsgrunn i NS 3400 kapittel 12. Avvisning må likevel bli resultatet av avtalerettslige grunner.

Et ikke-undertegnet anbud er normalt ikke bindende for avgiveren. At byggherren skulle kunne anta et anbud som ikke er bindende for avgiveren er i strid med anbudssystemet som sådant.

Etterfølgende vedståelse av det ikke-undertegnede anbud kan ikke rette dette forhold.

Manglende utfyllelse av enkeltstående enhetspriser i anbudet antas ikke å være avvisningsgrunn, jfr. NS 3400 pkt. 7.3 hvor «Poster som ikke er utfyllt med pris, skal anses som innkalkulert i andre poster ---». Når ingen enhetspriser er gitt anses dette å måtte føre til avvisning.

NS 3400 pkt. 7.3 angir at «Anbudet skal utfylles fullstendig.» Dette er ytterligere underbygget i protokoll fra anbudsbeferingen av 08.04.88 pkt. 1. og 2. Når ingen enhetspriser er gitt må forholdet vurderes ut fra NS 3400 pkt. 12.4, idet anbudet da «--- ikke inneholder alle de opplysninger som er nødvendige for byggherrens bedømmelse av anbudet».

At enhetsprisene er av betydning for bedømmelsen av det konkrete anbud fremgår direkte av anbudets pkt. 1.11, idet «Oppgjør for tilleggs- og endringsarbeider skal skje ved å benytte enhetspriser for tilsvarende arbeider i anbudet.» Jfr. også befaringsrapportens pkt. 2 hvor det er spesielt krav stillet til enhetspris for visse ytelser. Uten enhetspriser kan en reell vurdering av anbudene ikke skje.

Det fremgår også av innbydelsens pkt. 1.13, at masseregulering forutsettes.

Av NS 3400 pkt. 12.4 kan det se ut som avvisning skjer dersom byggherren finner det nødvendig. Dette motsies av formuleringen «skal avvises» i pkt. 12.4. Det antas at anbudene objektivt sett må fremstå som et fullstendig grunnlag for bedømmelse. Vilkårighet i anbudsforhold kan ikke være tjenlig hverken for byggherrer eller entreprenører.

Enn videre konstateres klare brudd på NS-3400 pkt. 13.2 og 13.3. Av (bilag 3) side 2, annet avsnitt fremgår at byggherren vil la entreprenør gjøre endringer i «innlevert anbud». I dette tilfellet fyller ut anbud som ikke er innlevert. Også denne fremgangsmåte vil ved aksept gjøre anbudsforhold helt uakseptable.»

Klagen ble herfra forelagt kommunen, som kom med uttalelse i brev 20. desember 1988. Kommunen fremholdt at NS 3400 pkt. 7.1 måtte anses overholdt og viste til at B leverte ved anbudsåpning et underskrevet brev «hvor han opplyser at han påtar seg å utføre alle de arbeider som er spesifisert i anbudet for en fast pris av kr. 393.000,-». For så vidt gjaldt NS 3400 pkt. 12.4, hevdet kommunen at man ved B's fastpris hadde et meget godt

grunnlag for å bedømme anbudet, «idet massejustering da ikke var aktuelt - og følgelig heller ingen prisjustering». Kommunen fortsatte:

«Enhetspriser i denne sammenheng var uinteressante. Det eneste som ikke var omfattet av fastprissystemet, var timepris for maskiner i tilfelle det ble aktuelt å få utført tilleggsarbeider som ikke inngikk i anbudet. For å belyse dette punkt foretok Teknisk etat en vurdering av hvilke mengder med tilleggsarbeider (ikke medtatt i anbudet) som det maksimalt kunne dreie seg om. Det vises her til Teknisk etats interne notat.»

Til MEF's anførsler vedrørende NS 3400 pkt. 13.2 og 13.3 bemerket kommunen:

«Byggherren valgte B som entreprenør under forutsetning av at fast pris opprettholdes. Når Teknisk styre i sitt vedtak i møte 5. mai bl.a. sier:

«Det innledes forhandlinger med anbyder nr. 2. Anbyderen må innen 13/5-88, framlegge utfyllt anbudsdokument m.t.p. enhetspriser.»

Denne formulering på vedtaket kan muligens oppfattes dit hen at det var nødvendig å ha enhetspriser i forbindelse med gjennomføringen av arbeidene. Det er ikke slik det var ment. Enhetsprisene i anbudet var uinteressante idet fastprisen gjaldt for alle arbeider som var medtatt i anbudsutlysningen. Entreprenøren hadde med dette godtatt de massemengder som var oppgitt i anbudsbeskrivelsen. Massereguleringer var ikke aktuelle.

Det var derimot nødvendig å få inn timepriser på maskiner, slik at en hadde grunnlag for å vurdere prisfastsetting av eventuelle tilleggsarbeider - utover anbudets massebeskrivelser. Dette er nærmere belyst i Teknisk etats interne notat.»

Kommunen tilbakeviste bestemt at det var snakk om å gjøre endringer i «innlevert anbud» idet kommunen anførte:

«--- Anbudet fra entreprenør B, var på dette tidspunkt antatt for en fast pris - og det fantes overhodet ingen mulighet til å gjøre endringer, eller eventuelt foreta andre manipulasjoner som kunne ha betydning for konkurranseforholdet entreprenørene i mellom. Som foran nevnt var det maskintimepriser byggherren var ute etter. Anbudsdokumentene hadde en post for slike priser.»

Kommunen opplyste for øvrig:

«Kommunen som byggherre har ved å velge anbyder nr. 2 (B) ikke bare spart kr. 77.500,- som er differansen til neste anbyder, men i tillegg må også medregnes de ca. kr. 100.000,- som det ville kostet mere dersom utførelsen av grøftene var blitt utført etter enhetspriser i anbudet - og med korrigerte massemengder for fjell. Kommunen som byggherre har plikt til å påse at de arbeider som skal utføres blir utført på den for kommunen billigste måte. Det er tross alt skattydernes penger som forvaltes.»

MEF fastholdt at NS 3400 pkt. 7.1 ikke var overholdt og at B's tilbudsbrief heller ikke falt inn under NS 3400 pkt. 7.4 om alternative anbud. MEF hevdet at kommunen gjennom anbudsdokumentene hadde gitt til kjenne at enhetspriser var vesentlige, jf. pkt. 11.1 i anbudsfurusetningene. For øvrig bemerket MEF:

«Hva angår timepriser på maskintjenester, må det å få gi inn nevnte i ettertid klart sees som brudd på NS-3400 pkt. 13.2 og 13.3. Det må være opplagt at timepriser for tilleggsarbeid er av betydning for valg av anbydere.

Avslutningsvis bemerkes at X kommune's henvisning til at valg av entreprenør har spart kommunen for utgifter, på ingen måte vedkommer saken. MEF har påklaget byggherrens anbudsprosedyre. At overtredelse av nevnte har gitt byggherren besparelser kan ikke komme denne til gode.»

Saken ble deretter på nytt herfra forelagt for kommunen:

«I saken er det fra klagerens side bl.a. hevdet at anbudet fra B skulle vært avvist i henhold til NS 3400 pkt. 12.4, fordi anbudet ikke inneholdt enhetspriser og således ikke ga alle de opplysninger som var nødvendige for byggherrens bedømmelse av anbudet. I kommunens brev av 20. desember 1988 fremholdes at enhetspriser i dette tilfelle ikke var interessante, da B's anbud var å anse som en bindende prisangivelse knyttet til det totale anleggsarbeid beskrevet i anbudsutlysingen. Han skulle altså ha godtatt de massemengder som var oppgitt i anbudsbeskrivelsen, slik at masseregulering ikke var aktuelt - såkalt «fikssumkontrakt».

Det bes nærmere opplyst hvilke holdpunkter kommunen hadde for å legge en slik forståelse av anbudet til grunn.

Kommunen har i brevet hit 20. desember 1988 anført:

«Enhetspriser i denne sammenheng var uinteressante. Det eneste som ikke var omfattet av fastprissystemet, var timepris for maskiner i tilfelle det ble aktuelt å få utført tilleggsarbeid som ikke inngikk i anbudet.»

For ordens skyld bes opplyst om det bare er timepriser for maskiner som var av betydning for eventuelle tilleggsarbeider. Ble for øvrig B på bakgrunn av vedtaket 5. mai 1988 i teknisk styre bedt om å gi enhetspriser også på andre poster, og hva var i tilfelle poenget med det?»

Kommunen viste til at B's anbud gikk ut på en rundsumpost (R.S.) kr. 393.000,-. En slik rundsumpost var ifølge kommunen en ikke regulerbar post i et anbud. B's anbud måtte derfor oppfattes som en fikssumkontrakt hvor mengde/prisregulering var uaktuelt. De komplette grøftarbeider var da ifølge kommunen prisbestemt. Kommunen bemerket for øvrig:

«I prinsippet var det kun timepriser som var av interesse. Dette ut fra at grøftetraceen ble befart under vinterlige forhold. Eventuelt skjulte gjenstander, overflatevann og ikke definerbare arbeid m.v. kunne bli gjenstand for tilleggsarbeid. Med denne usikkerhet var timeprisene av interesse, for å klargjøre prisgrunnlaget for betaling av tilleggsarbeider og for å kunne sammenligne med hva de andre anbydere ville ta for tilleggsarbeid.

B ble bedt om å «framlegge utfylt anbudsdokument m.t.p. enhetspriser». Poenget med dette - når det gjaldt enhetspriser på andre poster - var av helt underordnet betydning, idet det var en viss interesse å kontrollere (sjekke) at sluttsummen på kr. 393.000 stemte.»

Jeg avsluttet saken med følgende uttalelse:

«For anbudssaken gjaldt NS 3400. Etter pkt. 7.1 skal anbudet være datert og underskrevet. Bestemmelsen må i utgangspunktet ses som en ordensforskrift, og en eventuell mangel på dette punkt må det være adgang til å rette opp når den blir oppdaget.

I den aktuelle saken forelå det et underskrevet tilbudsbrief ved anbudsåpningen. B var bundet av dette, dvs. at han i samsvar med anbudsinndydelser måtte vedstå seg sitt anbud i 8 uker etter anbudsåpningen. Noe grunnlag for å avvise anbudet under henvisning til NS 3400 pkt. 7.1, var det etter min mening ikke. Jeg er imidlertid enig med MEF i at B's anbud neppe kan anses som et alternativt anbud, jf. pkt. 7.4.

Etter NS 3400 pkt. 7.3 skal anbudet utfylles fullstendig. Poster som ikke er utfylt med pris, skal anses som innkalkulert i andre poster med mindre annet er angitt i anbudsbrevet. Spørsmålet om anbudet fra B burde ha vært avvist, måtte etter dette bero på en vurdering av om anbudet inneholdt de opplysninger som var nødvendige for byggherrens bedømmelse av anbudet, jf. NS 3400 pkt. 12.4.

B leverte i det hele tatt ikke noe utfylt anbudsdokument og oppga følgelig heller ingen enhetspriser for de forskjellige arbeider som inngikk i anbudet. I hvert fall når det gjaldt rørleggingsarbeider og grøftetabellene var det et krav fra kommunens side at pris ble oppgitt og tabellene komplett utfylt. Jeg viser i denne forbindelse til pkt. 1 og 2 i kommunens orientering i forbindelse med anbudsbefaringen.

Det er fra kommunens side anført at enhetspriser i dette tilfelle ikke var interessante fordi anbudet fra B var «fastpris»-basert («rundsum»-basert). Dette kan etter min mening ikke være avgjørende. Enhetspriser m.v. skal tjene som kontrollgrunnlag for kommunen. At anbudet er utfylt med enhetspriser,



gir trygghet for at anbudet er realistisk basert og ikke på skjønn («slumpanbud»). Verken anbydere eller byggherre vil være tjent med at det tilbys arbeider på sviktende grunnlag. Kommunen har for så vidt også gitt uttrykk for at det var av «en viss interesse» å kontrollere at sluttsummen på kr. 393.000,- stemte. Utfylling gir også en trygghet for at konkurransen blir reell. Kravet om spesifikasjon er derfor viktig. Opplegget av anbudskonkurransen viser etter min mening klart at det vil være i strid med anbudsforutsetningene å inngi anbud med en rund sum.

Selv om det i NS 3400 pkt. 12.4 står at anbud skal avvises, må bestemmelsen forstås slik at den gir byggherren en forholdsvis vid skjønnsmessig adgang til å avgjøre om avvisning skal finne sted. Etter det som foreligger i saken, er jeg kommet til at anbudet fra B ikke tilfredsstilte anbudsvilkårene og følgelig burde ha vært avvist. At kommunen aksepterte anbudet, må derfor kritiseres. At det i ettertid har vist seg at anbudet var rimelig for kommunen, kan ikke være avgjørende i denne forbindelse. Derimot kan dette få betydning for et eventuelt erstatningskrav mot kommunen. Noe slikt krav er ikke fremmet, og jeg har ikke grunnlag for å uttale noe om dette.

Etter NS 3400 pkt. 13.2 er det etter anbudsfristens utløp ikke tillatt å gjøre endringer i innlevert anbud. Videre er det ifølge pkt. 13.3, etter at anbudene er åpnet og inntil anbudskonkurransen er avgjort, ikke tillatt å føre forhandlinger om vilkårene i anbudene eller om endringer i utførelsen av arbeidet. Formuleringen i teknisk styres vedtak 5. mai 1988 var etter min mening uheldig, idet den kan oppfattes slik at det først skulle tas standpunkt til antakelse av anbud etter at det var ført forhandlinger med B. Jeg legger imidlertid etter det opplyste til grunn at B's anbud ble antatt ved styrets nevnte vedtak og at det således ikke er opptrådt i strid med NS 3400 pkt. 13.2 eller 13.3.»

35.

#### Drosjeløyve - tilbakekalling av bevilning

(Sak 502/89)

*Drosjeeier A søkte om dispensasjon fra plikten til å være tilknyttet drosjesentral, jf. samferdselsloven av 4. juni 1976 nr. 63 og forskrifter av 10. juni 1977 pkt. 15. Samferdselsstyret, og senere departementet, behandlet ikke dispensasjonssøknaden særskilt, men nektet drosjeeieren fornyelse av løyvet da dette gikk ut. Ombudsmannen uttalte at vedtaket om å nekte fornyelse også måtte være ment som et avslag på dispensasjonssøknaden. Selv om det formelt sett var gått uriktig frem, antok om-*

*budsmannen at saksbehandlingsfeilen neppe hadde hatt betydning for det endelige resultat. Den skjønnsutøvelse som lå til grunn for vedtaket, kunne heller ikke karakteriseres som «klart urimelig».*

Samferdselsstyret i Y fylke besluttet i 1982 å opprette drosjesentral i X kommune. I henhold til vedtektene for sentralen fikk drosjeeiere med løyve i X plikt til å være tilknyttet sentralen. Drosjeeiernes oppslutning gikk noe sent, men etter ca. 5 år var det bare A som sto utenfor. Han hadde en tid tidligere vært gjennom en større hjerteoperasjon.

Sentralen tok A's forhold opp med samferdselssjefen i fylket, som ga A en frist til 15. september 1987 med tilknytningen. Han pekte på at dersom A ikke knyttet seg til sentralen, kunne løyvet hans tilbakekalles med hjemmel i pkt. 61 i «Forskrift om persontransport med motorvogn utenfor rute».

A ba om utsettelse og viste til en legeerklæring hvor det fremgikk at han på grunn av sin helsetilstand ville ha behov for å redusere arbeidstiden ned mot ca. 25 % «med en økning mot 50 % i bedre perioder». Dette resulterte i at samferdselssjefen opprettholdt kravet om tilslutning til sentral, men han forlenget fristen for tilknytning til 5. desember 1987. Han presiserte at dersom tilknytning ikke da var skjedd, ville løyvet bli tilbakekalt.

Etter at fristen var gått ut, søkte A gjennom sin advokat om dispensasjon fra tilknytningsplikten, og det var fornyet skriftlig og muntlig kontakt mellom partene uten at det ble oppnådd enighet.

Samferdselssjefen tok saken opp med samferdselsstyret i møte 24. mars 1988. Han gjorde i sin saksfremstilling rede for utviklingen av konflikten med A og avsluttet:

«--- Dette viser at A ikke er interessert i å etterleve de regler og vilkår som gjelder for utøvelse av drosjevirkomheten. Det ville derfor vært naturlig for samferdselssjefen med hjemmel i drosjeforskriftens nr. 61 å tilrå at drosjeløyvet ble tilbakekalt.

Imidlertid utløper gyldigheten av A's drosjeløyve 31. desember 1988, da det eventuelt skal fornyes. Slik fornyelse av drosjeløyve skjer etter en grundig vurdering av løyvehavers virksomhet i forhold til gjeldende regelverk. På denne bakgrunn vil samferdselssjefen tilrå at drosjeløyvet ikke fornyes ved utløp av gyldighetstiden 31. desember 1988.»

Innstillingen ble vedtatt med 9 mot 6 stemmer.

Vedtaket ble påklaget, men opprettholdt i samferdselsstyret, og departementet stadfestet vedtaket med slik begrunnelse:

«Departementet har ingen innvendinger mot det skjønn Samferdselsstyret legger til



grunn for sitt vedtak. Det vises til forskriftens nr. 9 som fastsetter at tildelt drosjeløyve medfører plikt til slik transport. I utgangspunktet medfører denne plikten døgneredskap for løyvehaveren.

Dersom løyvet imidlertid er knyttet til drosjesentral, antas plikten til å utføre drosjetransport å være avgrenset i h.h.t. den kjøreplan som sentralen fastsetter jfr. forskriftenes nr. 23, femte ledd. Departementet har ved sin avgjørelse bl.a. lagt vekt på at fylkeskommunen gjennom opprettelsen av en taxisentral ønsker å oppnå en totalt mer effektiv organisering og utnyttelse av drosjemateriellet i kommunen hvilket igjen må antas å komme publikum til gode. Det er en forutsetning for at ordningen skal fungere etter sin hensikt at alle løyvehavere som er pålagt sentraltilknytning slutter opp om dette.»

Etter klagebehandlingen her avsluttet jeg saken med følgende brev til klager:

«Det må i utgangspunktet være adgang til å gi dispensasjon fra en ellers vedtektsfestet plikt til å være tilknyttet drosjesentral, jf. formuleringen i pkt. 15 i forskrift om persontransport med motorvogn utenfor rute av 10. juni 1977 nr. 8, hvor det heter at:

«Fylkeskommunen bestemmer om løyvehaver skal være tilsluttet godkjent drosjesentral, eller hvilket sted løyvehaveren skal ha stasjon.»

Formelt sett ble ikke Deres søknad om dispensasjon behandlet av samferdselsstyret, eventuelt departementet. I stedet ble det besluttet å ikke fornye Deres bevilning på bakgrunn av at De ikke rettet Dem etter påbudet om å knytte Dem til sentralen. Denne fremgangsmåte var etter mitt skjønn ikke korrekt. Det formelt riktige ville ha vært først å behandle Deres søknad om dispensasjon. Skulle en slik søknad eventuelt bli avslått, og De fremdeles ble nektet å knytte Dem til sentralen, ville det være dekning for å frata Dem bevilningen eller nekte fornyelse. Denne uriktige håndtering av saken har jeg i brev av i dag påpekt overfor Samferdselsdepartementet.

Feilen medfører imidlertid ikke at departementets vedtak må anses ugyldig, se for så vidt bestemmelsen i § 41 i forvaltningsloven av 10. februar 1967, som lyder:

«Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrift 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.»

Ut fra saksforholdet og hendelsesforløpet i 1988 har jeg ikke grunn til å anta at fremgangsmåten har hatt avgjørende betydning

for utfallet. Ved sakens behandling både i samferdselsstyret og i departementet forelå alle sakens dokumenter, herunder de begrunnede søknadene om dispensasjon og den medsendte legeerklæring. Beslutningen om å nekte å fornye Deres bevilning må således sies å ha hatt som forutsetning at søknaden om dispensasjon ikke kunne føre frem. I dette ligger at nektelsen av å fornye bevilningen ut fra sakssammenhengen i realiteten også var en dispensasjonsnektelse.

Nå er det riktignok slik at et avslag på en søknad om dispensasjon ville ha gitt Dem en teoretisk mulighet til å avfinne Dem med dette og knytte Dem til sentralen; i så fall ville det ikke ha vært noe grunnlag for å frata Dem bevilningen. Slik som denne saken hadde utviklet seg over tid, kan jeg imidlertid ikke se dette resultatet som særlig sannsynlig. De var ved samferdselssjefens brev 25. februar 1988 gjort oppmerksom på at dersom De ikke knyttet Dem til sentralen, ville løyvet bli tilbakekalt - uten at De gikk tilbake på Deres standpunkt om tilknytningsspørsmålet. Det hadde forgjeves vært avholdt flere møter med sikte på å komme frem til en ordning. Også sakens senere utvikling, med blant annet nytt møte i departementet og den etterfølgende korrespondanse i forbindelse med klagesaken her, understreker at De ikke ønsker å kjøre drosje i X dersom De ikke fortsatt kan få kjøre fra bopel. Det er ikke noe som tyder på at en formell dispensasjonsnektelse ville ha endret Deres standpunkt i så måte.

Jeg er derfor kommet til at utfallet av saken ville blitt det samme selv om man hadde behandlet Deres dispensasjonssøknad separat.

Når det så gjelder den konkrete vurdering av samferdselsstyrets og departementets vedtak, fremgår det av det som er sagt foran, at jeg ikke ville funnet grunn til å kritisere et vedtak om å nekte fornyelse av bevilningen, dersom De etter en eventuell dispensasjonsnektelse fortsatt ikke hadde knyttet Dem til sentralen. Ut fra en slik forutsetning ville jeg ikke hatt innvendinger mot den begrunnelse for å nekte fornyelse som er gitt av departementet. Spørsmålet er imidlertid hvorledes den dispensasjonsnektelse som ligger innebygget i vedtaket, skal vurderes.

Regelverket har ikke særskilte bestemmelser om når dispensasjon eventuelt skal kunne gis. Avgjørelsen må derfor bero på en helhetsvurdering der bl.a. søkerens behov for å få dispensasjon må veies opp mot de trafikkavviklingsmessige interesser som var tenkt ivare tatt gjennom etableringen av drosjesentralen.

Departementet synes å ha lagt til grunn at det vil medføre en svekkelse av drosjetilbudet

i X dersom ikke alle løyvehavere slutter opp om tilknytningen til sentral. Dette er en faglig vurdering som jeg vanskelig kan overprøve. Departementet har ved en avveining av Deres behov mot de mer samferdsmessige konsekvenser, funnet å ville legge avgjørende vekt på det sistnevnte moment.

Man står således her overfor en rent skjønnsmessig avgjørelse. Når det gjelder overprøving av slike avgjørelser, er ombudsmannens kompetanse sterkt begrenset idet de bare kan kritiseres herfra dersom de fremstår som «klart urimelige», jf. bestemmelsen i § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962. Selv om jeg har forståelse for Deres ønske om dispensasjon, har jeg allikevel, på bakgrunn av de faglige hensyn som gjør seg gjeldende i saken, ikke grunnlag for å ta i bruk en slik karakteristikk av samferdsmyndighetenes avgjørelse her.»

## 36.

**Søknader om oppdrett av laks og ørret - klagebehandlingen**

(Sak 209/89)

*Ombudsmannen har tidligere tatt opp med Fiskeridepartementet visse sider ved behandlingen av søknader om oppdrett av laks og ørret etter lov av 14. juni 1985 nr. 68, jf. årsmeldingen for 1987 s. 142 og 1988 s. 21. En senere klage gjaldt departementets saksbehandling som klageinstans. - Uttalt at behandlingen på vesentlige punkter avvek fra reglene i forvaltningsloven av 10. februar 1967. I den konkrete saken var klagen til departementet dels begrunnet med flere forhold hos det selskap som ble tildelt konsesjon. Selskapet burde derfor ha blitt behandlet som motpart under klagebehandlingen, jf. § 33 tredje ledd. - Videre anså departementet det uaktuelt i det konkrete tilfelle å omgjøre en allerede tildelt konsesjon. Dette innebar at departementet begrenset sin kompetanse etter § 34 annet ledd til å «prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter». Da departementet heller ikke rådde over «ekstrakonsesjoner» i klageomgangen, fikk klagebehandlingen begrenset reell verdi for den søker som urettmessig var forbigått. - Også uttalelser om forholdet til oppdrettsloven av 14. juni 1985 nr. 68 § 11 og tvistemålsloven av 13. august 1915 nr. 6 § 437 første ledd.*

På vegne av selskapet A klaget advokat B 6. februar 1989 til ombudsmannen over saksbehandlingen i Fiskeridepartementet. Saken gjaldt tildeling av konsesjon for oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjøvann. A søkte om tildeling av oppdrettskonsesjon i X i Y kom-

mune for konsesjonsrunden 1985, men den aktuelle konsesjonen som skulle lokaliseres på stedet, ble tildelt selskapet C. Fiskeridirektoratet traff sitt vedtak 20. februar 1987. Etter klage fra A opprettholdt departementet vedtaket 17. november 1988.

Henvendelsen til ombudsmannen gjaldt altså ikke realiteten i konsesjonstildelingen, men flere sider ved departementets saksbehandling som klageinstans.

Jeg forela klagen for departementet til uttalelse, og ba spesielt om merknader til følgende forhold:

«1. Det fremgår at C ikke er blitt behandlet som «motpart» i saken i relasjon til forvaltningslovens § 33 tredje ledd. Dette bes kommentert på bakgrunn av at det er C som har fått den konsesjonen som klageren mener seg berettiget til, samt at klagen over Fiskeridirektoratets konsesjonsvedtak dels er rettet direkte mot forhold som knytter seg til dette selskapet. Er det riktig som anført av advokaten at det foreligger en fast praksis for at den part som er tildelt konsesjon ikke behandles som motpart i klagesaken?

2. Advokaten anfører at departementet burde ha undersøkt nærmere de påståtte ulovligheter som knytter seg til driften av C i forbindelse med klagebehandlingen. På bakgrunn av at disse ulovlighetene kan underbygge at konsesjon er gitt på bristende forutsetninger bes dette kommentert.

3. Advokaten fremholder at det på bakgrunn av den lange klagebehandlingstiden er uheldig at Fiskeridirektoratet med hjemmel i tvistemålslovens § 437 har satt som vilkår for å reise søksmål at klageadgangen er utnyttet. Dette bes kommentert. Er dette utslag av vanlig praksis?»

Departementet innhentet uttalelse fra direktoratet. Fra uttalelsen gjengis:

«Når det gjelder påstanden om ulovligheter som knytter seg til driften av C ble dette undersøkt av vedkommende fiskerisjef, som har kontrollmyndigheten vedrørende nevnte forhold. Undersøkelsene medførte ikke at en fant det godtgjort at det foregikk ulovligheter. Det var derfor ikke aktuelt å vurdere dette nærmere i forbindelse med konsesjonstildelingen.

Når det gjelder tvistemålslovens § 437 har en lagt seg på den praksis at det i avslaget stilles vilkår om at klageadgangen skal være benyttet før søksmål reises. Grunnen til dette er at vi som forvaltningsorgan gjerne vil ha en sjanse til å rette eventuelle feil i den påklagede sak. En administrativ klagebehandling vil også være i klagerens interesse da den vanligvis tar kortere tid enn om vedkommende hadde brakt saken inn for en domstol. Samtidig vil en spare partene for utgifter og det arbeid det medfører å ha en sak for domstolene. Det vil videre være i samfunnets interesse om forvaltningen selv kan løse konflikter, da det ikke kan være hensiktsmessig å belaste domstolene med tvister som kunne vært løst administrativt. I og med at det etter at klageadgangen er avsluttet står klageren fritt med

hensyn til å bringe saken inn for domstolene dersom han er uenig i resultatet og tvisten er av rettslig karakter, ser en ikke store betenkeligheter med den praksis en har lagt seg på med hjemmel i tvistemålslovens § 437. Generelt vil vi imidlertid si oss enig med klageren i at lang saksbehandlingstid i klagesaker er lite tilfredsstillende for den som har fremsatt klagen. Den lange saksbehandlingstiden i denne saken har sammenheng med ressursituasjonen ved Havbrukskontoret. Ved konsesjonstildelingen i 1985 hadde kontoret tre saksbehandlere. Flere tiltak er senere iverksatt for å styrke havbruksadministrasjonen. Det er bl.a. opprettet en havbruksavdeling med to kontorer, der antall saksbehandlere er øket. Videre har fiskerisjefene fått egne oppdrettskonsulenter. En forventer at saksbehandlingstiden vil bli redusert som følge av nevnte tiltak.

Når det gjelder spørsmålet vedrørende motpart i en eventuell klagesak er det rett at det er fast praksis at den som er tildelt konsesjon i samme område som klageren har søkt om tillatelse i, ikke blir behandlet som motpart i klagesaken. Varsel etter forvaltningslovens § 16 ansees unødvendig (jfr. § 16 c) i disse sakene, da en eventuell omgjøring av avslaget ikke vil medføre at den som er tildelt konsesjon blir fratatt denne. Han har jo også allerede uttalt seg i saken gjennom sin søknad. Praksis er at det blir gitt en tilleggskonsesjon hvis en finner at klagen bør tas til følge. Det knytter seg store økonomiske interesser til tildelingen av en konsesjon, og det ville få vidtrekkende konsekvenser for den som har fått tildelt en konsesjon om en skulle gitt en klage oppsettende virkning. Særlig gjelder dette når forholdene i forvaltningen er slik som i foreliggende sak at det tar svært lang tid å behandle klagesaken. Når en så vet at mange av søkerne fyller vilkårene for å få konsesjon i et område og at konsesjonstildelingen er et valg mellom flere kvalifiserte kandidater, i og med at en bare har et begrenset antall konsesjoner å fordele, mener vi at vår praksis kan forsvares. Av samme grunn kan det vanskelig unngås at det alltid vil finnes søkere som mener seg forbigått ved konsesjonstildelingen.»

Departementet sluttet seg til dette og uttalte følgende i tilknytning til de 3 spørsmål jeg spesielt hadde bedt om merknader til:

«1.

Det første spørsmål som Ombudsmannen ønsker kommentert, er om hvorfor C, som var den søkeren som fikk tillatelse til matfiskoppdrett av laks og ørret i konsesjonsrunden i 1985, ikke ble behandlet som motpart i klageomgangen.

Lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. § 6, første ledd lyder slik:

«Departementet fastsetter hvor mange tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret som skal tildeles og gir retningslinjer for tildelingen, herunder hvilke distrikter som bør prioriteres.»

Etter de forskriftene som ble fastsatt 21 juni 1985 om tildeling av konsesjon for oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjøvann (forskrift nr. 1200), sammenholdt med teksten i det skjemtet som Fiskeridirektoratet har utarbeidet for søknad om konsesjon i samsvar med § 2

nr. 1) i forskriftene og veiledningen, framgår det at det er Fiskeridirektoratet som tildeler tillatelser til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjøvann.

Det framgår av forskriftens § 3 at fiskeristyrene gir *uttalelse* og at fiskeristyrene skal gi en begrunnet prioritering av søknadene.

Når Fiskeridirektoratet har gitt en tillatelse, kan tillatelsen bortfalle (trekkes tilbake) etter reglene i oppdrettslovens § 11. Det skal svært mye til før en tillatelse kan bortfalle.

I de få tilfellene der departementet har hatt til hensikt å omgjøre en klagesak, har departementet stilt seg fritt i forhold til de prioriteringene og anbefalingene som er gjort av underliggende forvaltningsorganer. Departementet anser seg i utgangspunktet ikke for å være bundet av lokale prioriteringer innenfor enkelte områder eller kommuner i et fylke. En viss veiledning om de faktiske ønskene og de faktiske forholdene gir sjølsagt de uttalelsene som kommer fra fiskeristyrene, men det er ikke noe som nødvendigvis og i alle tilfeller er avgjørende for departementets vurderinger i en klagesak.

På denne bakgrunn har Fiskeridepartementet ansett det for å være åpenbart unødvendig å varsle dem som er blitt tildelt en tillatelse til oppdrett når departementet behandler en klagesak, og har heller ikke ansett det for å være nødvendig å innhente deres uttalelse. Skulle de som er tildelt oppdrettstillatelse anses for å være motparter innenfor et fylke, ville det være vel så nær også å behandle de øvrige søkere som har fått avslag - i dette aktuelle fylket kom det inn 365 søknader på 13 tillatelser i konsesjonsrunden i 1985 - som motparter. Når det normalt ikke er aktuelt å tildele nye tillatelser i samband med en konsesjonsrunde, og heller ikke er aktuelt å trekke tilbake tillatelser som er gitt innenfor et fylkes grenser, mener departementet at det ikke er riktig å behandle noen som motpart, og finner det åpenbart unødvendig, jf. forvaltningslovens § 33, tredje ledd sammenholdt med § 16, tredje ledds litra c) i.f.

2.

Det andre spørsmålet som reises i Ombudsmannens brev, er om det forholdet at det skal ha vært foretatt noe som er i strid med loven etter at tillatelse er blitt gitt, og at konsesjonen dermed er blitt tildelt på bristende forutsetninger, skal ha noen betydning for den klagesaka som er foranledningen til Ombudsmannens brev. Her vil Fiskeridepartementet innledningsvis vise til sin redegjørelse ovenfor under punkt 1, når det gjelder myndighetenes begrensede adgang til å trekke tilbake konsesjoner som er gitt. Det forelå ingen opplysninger om det forholdet som nå er brakt på bane, på det tidspunktet da konsesjonen ble tildelt C. Reaksjonene overfor et forhold som det som er anført nå, er etter de reglene som gjelder i dag i første omgang straffeforfølgning etter oppdrettslovens § 14.

Fiskeridepartementet har kommet til at mangelen på muligheter til å reagere overfor oppdrettsvirksomhet som blir drevet i strid med loven som foreligger i dag er uheldig, og har i Ot. prp. nr. 74 for 1988-89 om lov om endringer i lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. foreslått inntatt i oppdrettsloven et nytt kapittel IV om oppdrettsvirksomhet i strid med loven. Etter § 19 i departementets forslag kan

departementet trekke tilbake tillatelser ved grove eller gjentatte overtredelser av loven eller av bestemmelser eller vedtak gjort i medhold av loven. Lovforslaget ble behandlet i Odelstinget torsdag 1. juni 1989.

## 3.

Det tredje spørsmål som Ombudsmannen ønsker kommentert, gjelder det forholdet at Fiskeridirektoratet i medhold av tvistemålslovens § 437 har satt som vilkår for å reise søksmål at klageadgangen er utnyttet.

Fiskeridepartementet vil når det gjelder behandlingstida for klagen i tildelingsrunden i 1985, vise til vårt brev til Ombudsmannen av 25. juli 1988 (sak 36E/86 inntatt i ombudsmanens årsmelding for 1987 s. 142), der det er gitt en bred redegjørelse for behandlingen av saker om oppdrettskonsesjon.

Fiskeridepartementet har fulgt et opplegg med tildelingsrunder når det gjelder konsesjoner for oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjøvann, jf. lovens § 6, første ledd. Det er hensikten også å følge et slikt opplegg i framtida. Ved slike tildelingsrunder blir søknadene om konsesjon vurdert i sammenheng av Fiskeridirektoratet, som er det forvaltningsorganet som tildeler konsesjoner. Også i klageomgangen vil det være behov for å se alle klagesakene i sammenheng, og i sammenheng med de vedtakene som er gjort om å gi konsesjon. Det er på denne bakgrunnen at fiskerimyndighetene har funnet grunn til å sørge for at en klagebehandling i en konsesjonsrunde bør være brakt til ende før det åpnes for søksmål.

På den annen side har Fiskeridepartementet forståelse for at det vil kunne oppleves som urimelig at det tar så lang tid med klagebehandling, samtidig som adgangen til å reise søksmål er avskåret. Departementet vil anføre at arbeidet med å få ned saksmengden, og arbeidet med å effektivisere saksbehandlingen, pågår fortløpende.

Fiskeridepartementet finner grunn til å vise til det departementet ga uttrykk for i sitt brev 25 juli 1988 til Stortingets ombudsman for forvaltningen:

«Departementet vil vise til at den omfattende saksmengden, sammen med de forholdene som er omtalt innledningsvis i dette brevet, sammen med sakenes store distriktpolitiske interesse, har ført til at departementet har måttet foreta vanskelige avveininger mellom på den ene side den enkeltes legitime interesse i å få en hurtig avgjørelse på sin sak, og på den andre side de legitime interessene den enkelte har i en grundig og fullstendig gjennomgåelse av sin sak. I all hovedsak har behandlingen av konsesjonssaker i den siste runden foregått på en slik måte at hovedvekten er lagt på det sistnevnte momentet.»

Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet har med bakgrunn i hensynet til oversikten, og i hensynet til de betydelige distriktpolitiske interessene som gjør seg gjeldende i forhold til hver enkelt konsesjonssak på det området som er aktuelt i denne saka, funnet grunn til å legge forholdene til rette slik at hver konsesjonsrunde er sett i en sammenheng før enkelte saker kan trekkes ut til behandling for domstolene.»

Advokat B bemerket at han av prosessøkonomiske hensyn måtte avstå fra å kommentere flere sider ved direktoratets og departementets brev, men anførte:

«Det står imidlertid fortsatt tilbake at Fiskeridepartementet som klageinstans reelt sett ikke prøver alle sider av saken slik det er forutsatt i forvaltningsloven § 34, 2. ledd. I realiteten overprøves bare saksbehandling og rettsanvendelse, og det synes bare å være i ekstreme tilfelle at man kan rette feil gjennom tildeling av tilleggskonsesjon.

Det kan være grunn til å reise spørsmål om hvorvidt klageordningen har noen reell betydning. ---»

Jeg avsluttet saken med følgende uttalelse:

«Innledningsvis vil jeg fastslå at det ikke er gitt særbestemmelser for departementets klagebehandling av saker om oppdrettskonsesjon. Følgelig gjelder de alminnelige regler i forvaltningsloven av 10. februar 1967 kap. VI. - Foreliggende sak, som skal ha blitt behandlet i samsvar med vanlig praksis, synes imidlertid å vise at behandlingsreglene ikke følges fullt ut.

Departementet regnet ikke C som motpart under klagebehandling, jf. forvaltningslovens § 33 tredje ledd. Ifølge departementet er det vanlig å ikke anse den eller de som er blitt tildelt konsesjon i et aktuelt område som motpart i klageomgangen. Etter departementets oppfatning burde i motsatt fall også de andre konsesjonssøkerne innenfor samme område ha blitt regnet som motparter. - Departementets begrunnelse for ikke å anse noen som motpart, er at det «normalt ikke er aktuelt å tildele nye tillatelser i samband med en konsesjonsrunde, og heller ikke er aktuelt å trekke tilbake tillatelser, som er gitt innenfor fylkets grenser».

Spørsmålet om hvem som skal regnes som motpart i en sak kan - især hvor det som her er snakk om en lang rekke søkere til et begrenset antall tillatelser - volde tvil. Jeg finner imidlertid ikke grunn til å uttale meg om dette i sin fulle bredde. For meg fremstår det like fullt som klart at det er større grunn til å behandle den som har fått en aktuell konsesjon som motpart, enn andre som forgivevis har søkt om slik tillatelse. Især gjelder det hvor klagen - som her - dels er begrunnet med forhold som nettopp gjelder den som har fått konsesjon. I foreliggende sak anførte således A at D hos C ikke innfridde de fastsatte kompetansekravene, og at selskapet - etter å ha oppnådd konsesjon og igangsatt oppdrettsvirksomhet - hadde leiet bort hele anlegget. - Etter min mening burde direktoratet og departementet i henhold til forvaltningslovens § 33 tredje ledd ha betraktet C som motpart og

gitt selskapet anledning til å uttale seg om disse anførsle.

Som nevnt har departementet ansett varsel til C «åpenbart unødvendig», jf. forvaltningslovens § 16 tredje ledd bokstav c) i.f., fordi det ikke under noen omstendighet ville være aktuelt å inndra den tildelte konsesjon. Dette inneholder en forhåndsvurdering av klagesakens utfall, som det er vanskelig å akseptere. Isolert sett kan denne slutningen synes forsvarlig. Men jeg kan ikke se at den underliggende forutsetning for resonnementet er holdbar. Det at departementet anser det uaktuelt med omgjøring av en tildelt konsesjon, innebærer nemlig at departementet innstiller seg på å overse de opplysninger som måtte komme frem under klagebehandlingen. Det betyr også at departementet begrenser sin kompetanse i forhold til forvaltningslovens § 34 annet (og tredje) ledd. - Etter annet ledd skal klageinstansen «prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter». - Skal klagebehandlingen bli reell, må det vurderes om klageren - slik saken foreligger opplyst for klageinstansen - burde ha blitt tildelt konsesjon i stedet for vedkommende som fikk den. Hvis departementet skulle komme til at dette spørsmål måtte besvares bekreftende, burde konsekvensen også være at direktoratets vedtak ble omgjort.

A har blant annet hevdet at C skal ha leid bort oppdrettsanlegget etter at virksomheten ble startet. Som begrunnelse for sin uttalelse om at det er nærmest uaktuelt å omgjøre en tildelt konsesjon, har departementet vist til at det skal svært mye til før en tildelt oppdrettskonsesjon kan bortfalle, jf. oppdrettslovens § 11. Bestemmelsen åpner for å trekke en tillatelse tilbake blant annet hvis det er fare for at anlegget vil volde vesentlig skade. - Jeg kan vanskelig se relevansen ved å trekke inn denne bestemmelsen her, og det faktum at det er gjort, etterlater alvorlig tvil om hvorvidt det foreligger en sammenblanding av vilkårene for «omgjøring» i klagesak og vilkårene for bortfall av en tildelt tillatelse. - Departementet plikter som klageinstans å vurdere de synspunkter som klageren kommer med. Skulle det i klageomgangen ha vist seg å være riktig at C hadde leiet bort oppdrettsanlegget, måtte departementet ha vurdert om dette var en slik bristende forutsetning for den tillatelse som var gitt, at vedtaket måtte omgjøres. Dette har sammenheng med at den meddelte konsesjon ikke er «rettskraftig» før klagen er endelig avgjort, hva enten klagen er gitt oppsettende virkning eller ikke.

Jeg forstår departementet slik at man i klageomgangen heller ikke rår over et visst antall «ekstrakonsesjoner», som eventuelt kun-

ne tildeles en klager som burde ha fått konsesjon uten konsekvenser for den allerede meddelte konsesjon, og at man av den grunn i praksis ikke omgjør konsesjonsvedtak. Klagebehandlingen vil da få liten reell verdi - utover det mulige erstatningskrav som resultatet kan gi foranledning til.

Min konklusjon er altså at departementet på vesentlige punkter avviker fra forvaltningslovens regler for behandling av klagesaker. Hvis denne avvikende praksis skal opprettholdes, må departementet få den formalisert ved en kongelig resolusjon som gjør unntak fra de aktuelle bestemmelsene i forvaltningsloven for denne type saker, jf. § 3 annet ledd første punktum. Et påtrengende praktisk behov er i seg selv ikke tilstrekkelig til å rettferdiggjøre en annen fremgangsmåte enn den loven gir anvisning på.

Advokat B har også klaget over at direktoratet i medhold av tvistemålsloven av 13. august 1915 nr. 6 § 437 har satt som vilkår for å reise søksmål at klageadgangen er utnyttet. Etter hans syn er dette spesielt uheldig når det - som i denne saken - gikk mer enn 20 måneder før departementets klagevedtak forelå.

Ut fra den redegjørelse departementet har gitt for hensynene bak denne praksis, har jeg ikke grunnlag for å fremsette noen kritikk på dette punkt. - For øvrig viser jeg til at det i § 437 første ledd siste punktum er fastsatt at søksmål i alle tilfelle kan reises når det er gått 6 måneder fra det tidspunkt erklæringen om klage først ble fremsatt, og det ikke skyldes forsømmelse fra klagerens side at klageinstansens avgjørelse ikke foreligger.

Ut over dette finner jeg ikke grunn til å kommentere departementets saksbehandling.»

37.

#### **Konsesjon for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann**

(Sak 1432/88)

*Lov 14. juni 1985 nr. 68 § 6, jf. Fiskeridepartementets forskrift 21. juni 1985 §§ 3 og 5. - A's søknad om konsesjon for oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjøvann ble avslått under henvisning til at B's oppdrettsanlegg lå i et mer næringssvakt område i kommunen og derfor burde foretrekkes. Ombudsmannen konkluderte med at verken saksbehandlingen eller realiteten i det aktuelle tilfellet kunne kritiseres. På generelt grunnlag understreket imidlertid ombudsmannen overfor Fiskeridepartementet de sentrale tildelingsmyndigheters plikt til å foreta en selvstendig vurdering av tildelingsspørsmålet. Ombudsmannen ga også uttrykk for at kompetansekriteriet burde tillegges en noe sterkere vekt ved vurderingen*

etter lovens § 6 enn det man tilsynelatende hadde gjort frem til da.

A søkte om konsesjon for oppdrett av matfisk av laks og ørret. Søknaden ble sendt til fiskerisjefen i X fylke og til Y kommune. Fiskeridepartementet hadde besluttet at det skulle tildeles 150 konsesjoner, og da søknadsfristen utløp, var det innkommet omlag 2000 søknader. X fylke skulle tildeles 13 konsesjoner, og til disse kom det inn 365 søknader. Bare i Y kommune fikk man inn 26 søknader.

Fiskerisjefen i fylket kontaktet næringsavdelingen i fylkeskommunen for å få forslag til rangering av de kommuner eller del av kommuner som kunne være aktuelle for tildeling av konsesjoner. Y kommune ble satt opp som nr. 6. Det ble imidlertid presisert at dette gjaldt øydelen av kommunen.

Y kommune, ved næringskonsulenten, ble også bedt om å komme med råd om prioriteringen av søknadene. Næringskonsulenten prioriterte områdene fra 1 til 6. Område Z der B's anlegg lå, ble satt opp som nr. 1, mens område Æ der A's anlegg var lokalisert, ble nr. 5. Prioriteringen var basert på befolkningsutviklingen innen de enkelte distriktene i perioden 1970 til 1985. Z hadde en reduksjon i folketallet på 70, mens Æ i samme periode hadde en reduksjon på 1. Behovet for de arbeidsplassene som et fiskeoppdrettsanlegg representerer, ble derfor ansett å være størst på Z. Av de tre søkerne fra Z ble B foreslått prioritert som nr. 1, bl.a. fordi bedriften hadde planlagt et samarbeid med et fiskemottak. Videre ble det ansett fordelaktig at det sto mange personer bak B som ville skyte inn en relativt stor egenkapital.

Y formannskap foreslo i møte 22. oktober 1985 å prioritere Z som område nr. 1 og Æ som nr. 2. Formannskapet påpekte i den anledning at fiskeflåten var blitt kraftig nedbygd i de senere årene, og siden spesielt øyene i kommunen har hatt lange tradisjoner innen fiskerinæringen, fant formannskapet det ønskelig at næringsvirksomhet ble etablert innen dette området. Når det gjaldt de enkelte søkerne, ble B satt opp som nr. 1 og A som nr. 2.

Fiskeristyret i X uttalte i møte 2. desember 1985 at det i forslaget til prioritering av søknadene hadde lagt opp til en geografisk spredning av konsesjonene innenfor rammen av regler og forskrifter. Derfor innstilte styret ikke mer enn én søker fra hver kommune. B ble innstilt fra X kommune. Begrunnelsen for å foreslå B var følgende:

«Søknaden er prioritert, som nr. 1 av formannskapet. Firmaet skal vere samansett av 10 aksjonærer som har lokal tilknytning til

kommunen. Kvalifikasjoner hos aksjonærene består av utdanning frå: distriktshøgskule (2. året påbegynt), vid. 1, (utdanning er påbegynt) og dessutan styrmannskurs. B vil samarbeide med et fiskeforedlingsanlegg som har flere viktige fasilitetar for handsaming av fisk og dessutan har ein fiskeavfall.

Lokaliteten ligg på nordsida av Z og det vert sær sars god utskifting ved anlegget. Det kan påpeikast at lokaliteten er mykje utsett for ver og vind frå nordvest, men søkjarane meiner at dei kan råde med naturkreftene.

Øydelen i Y kommune er spesielt utpeika som 25 % tilskottsområde i DU-samanheng, og næringsavdelinga har også prioritert dette området høgt i si tilråding til Fiskerisjefen. Z har hatt utflyttingsproblem. Den har lange tradisjonar innan fiskerinæringa. Fiskeflåten har vorte sterkt nedbygd siste åra og mange trålarar er selt og alle torskekonsesjonane er mist.

Formannskapet har prioritert Z som nr. 1 av lokalsamfunn som dei vil ønskje utvikling av i kommunen. Ein voner at ein oppdrettskonsesjon kan gjere sitt til å bidra med å sru utviklinga av næringsgrunlaget på Z.»

Fiskeridirektøren vedtok å slutte seg til fiskeristyrets begrunnelse og tildelte konsesjon i samsvar med fiskeristyrets prioritering.

A's advokat påklaget Fiskeridirektørens vedtak. Klagen ble sendt via fiskerisjefen i X fylke til Fiskeridirektoratet. I en uttalelse til klagen fremholdt fiskerisjefen at både Z og Æ er områder som var kvalifisert for tildeling av matfiskkonsesjoner i henhold til loven og forskriftene. Videre ga fiskerisjefen uttrykk for at man hadde lagt vesentlig vekt på kommunenes prioritering, da man mente kommunale organer hadde mer inngående kjennskap til forholdene i egen kommune enn det fiskerisjefen hadde. Bare der det kunne vises til tungtveiende argumenter for å fravike kommunenes forslag ble dette gjort.

Fiskeridirektoratet vedtok å opprettholde sitt tidligere vedtak. Direktoratet uttalte her bl.a.:

«Videre anføres det at Æ er mer næringssvakt enn Z og det legges ved dokumentasjon på dette, fra Y kommune og fra diverse politiske partier. I den forbindelse legges det ved kopi av Y formannskaps vedtak av 23.10.85. Her fremgår det klart hvilke områder i Y kommune som formannskapet ville prioritere.

Utgangspunktet for vurderingen av næringssvake områder i forbindelse med behandlingen av søknadene fra 1985-runden, var de opplysninger som forelå på søknadstidspunktet. På dette tidspunkt ble øydelen i Y kommune utpekt som næringssvakt område, og B fra Z ble innstilt fra Fiskeristyret.

Øyene i Y kommune var trukket frem som næringssvakt område både av de lokale politikere og av Næringsavdelingen i fylket. Isoleret sett behøver det ikke være tvil om at Æ er et næringssvakt sted. I denne sammenheng vurderes imidlertid et område under ett, med kommunikasjoner og rimelige reiseavstander

til steder med variert sysselsettingstilbud. På denne bakgrunn fant Fiskeridirektøren at oppdrettslovens og forskriftenes krav om distriktmessig effekt og prioritering av næringssvake områder ble ivare tatt ved å tildele en konsesjon til øyene i Y.»

Og videre:

«Med ca. 2000 søknader om konsesjon er det klart flere enn 150 som fyller kravene til å få en konsesjon. Tildelingen er foretatt på bakgrunn av et skjønn, samtidig som lovens og forskriftenes vilkår er oppfylt. B fyller lovens og tildelingsforskriftens vilkår til å bli tildelt en konsesjon.»

Etter at advokaten hadde kommet med utfyllende merknader til klagen, vedtok Fiskeridepartementet å stadfeste direktoratets avgjørelse. Departementet uttalte bl.a.:

«De hevder i brevet at «Den søker som best fyller vilkårene etter lov og forskrift har krav på å få tildelt konsesjon» og at «den enkelte søker har krav på at det utelukkende blir tatt hensyn til de kriterier som framkommer av lov og forskrift». Til dette vil departementet bemerke to forhold. For det første anses de krav som lovverket stiller som minimumskrav som søker må fylle for å komme i betraktning for tildeling. Vurderingen og prioriteringen av de søkere som således kommer i betraktning, gjøres av Fiskeristyret ut fra en helhetsvurdering, med lovverket som ramme. Det er for det andre ingen feil ved behandlingen at de prioriterende myndigheter innhenter råd som kan bedre grunnlaget for det skjønn disse er satt til å utøve så lenge slike råd er i samsvar med lovverkets bestemmelser og intensjoner. Det vises i denne forbindelse til forvaltningslovens § 17.

Ut fra Deres brev finner vi det riktig å vise til den redegjørelsen for prioriteringen som Fiskeridirektoratet gir i sitt brev. Vi vil understreke at uttalelsen fra fylkets Næringsavdeling utgjør en del av den samlede vurdering som ligger bak prioriteringen av søkere. I dette tilfellet er det overensstemmelse mellom kommunens primære ønsker for lokalisering, Næringsavdelingens anbefalinger, den prioritering fiskeristyret gjorde og den avgjørelse Fiskeridirektoratet fattet. Næringsavdelingens uttalelse støttet seg blant annet på DU's differensiering av tilskuddsområder som kommer til uttrykk gjennom satsene. Tilskuddssatsene understreker også at «øyene» samlet sett vurderes som mer næringssvake enn «fastlandet» sett under ett. Fiskeridepartementet slutter seg forøvrig til de vurderinger Fiskeridirektoratet har gjort i nevnte brev.»

På vegne av A brakte advokaten saken inn for ombudsmannen. Ved brev herfra ble klagen forelagt Fiskeridepartementet med følgende spørsmål:

«Det fremgår av sakens dokumenter at momenter ved vurderingen av om et område er næringssvakt, bl.a. har vært hvor stor fraflyt-

ting det har vært fra stedet. Dessuten har man lagt vekt på hvor høy maksimalgrensen for størrelsen av investeringsstilskott fra Distriktenes utbyggingsfond er i de ulike områdene. En forstår det slik at de ulike prosentsetsene angir hvor mange prosent av investeringssummen som det maksimalt kan gis tilskott til. Det er imidlertid noe uklart hvilke vurderinger en slik prosentgrense er bygget på. Har man ved fastsettelsen av denne prosentsetsen for et område tatt stilling til f.eks. hvordan vegnett, vann/kloakk, telefon, strøm o.l. er utbygd på stedet?

Det bes videre opplyst hva som var årsaken til at fylkesplanen for fiskerinæringen ikke ble lagt til grunn ved vurderingen av spørsmålet om hvilket område som skulle tildeles konsesjon, jf. forskriftens § 5 nr. 1.»

Departementet svarte bl.a.:

«En av faktorene som ble vektlagt i X fylke er, som det påpekes, differensieringen av tilskuddssatsene i Distriktenes utbyggingsfonds virkeområde. Fastsettingen av satsene for de ulike støtteberettigede områdene foretas av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Rangeringen gir et mål på et områdes relative næringsøkonomiske styrke eller svakhet, og den bygger på indekser konstruert ut fra statistikk fra samtlige kommuner, planregioner, fylker og landsdeler i landet. Indeksene uttrykker ulikheter i tettbygdsandel i området, aldersfordeling i befolkningen, kjønnsfordeling i bestemte aldersgrupper, netto flytting som andel av folketallet, arbeidsledighet, utdanningsnivå, inntektsnivå, næringsstruktur og geografisk sentralitet.

Det er ikke til å unngå at det innen områder som etter dette systemet ikke er så høyt prioritert, også vil finnes «lommer» der behovet for næringsutvikling vil være like stort som i områder som er høyere rangert. Blant annet av denne grunnen vil også anvendelsen av dette systemet ved tildeling av oppdrettskonsesjoner bare være en av flere faktorer.

Når det gjelder lokalisering av den konsesjonen det ble anbefalt at Y kommune skulle få, kom både kommunen og fylkeskommunen til at en ønsket øydelen av kommunen tilgodesett denne gangen. Dette synet ble igjen lagt til grunn da fiskeristyret prioriterte søkeren.

Når det gjelder klagers påstand om at etablerte oppdrettsmiljøer må styrkes, vil Departementet vise til at fiskeristyret kan ta stilling til om det skal legges opp til en relativ samling eller spredning av konsesjonene på kommunene i fylket. Begge strategier er forenlige med det skjønn fiskeristyret er tillagt, jfr. St.meld. nr. 65 (1986-87), s. 40. Hensynet til styrking av etablerte miljøer må her veies mot fordelene ved å la nye områder få del i utviklingen. I forlengelsen av dette er det også klart at det må ligge innenfor rammene av skjønnsmyndigheten å prioritere søkere fra et område i en kommune som ikke har anlegg eller oppdrettsmiljø fra før, dersom betingelsene ellers er fylt.

Når det gjelder fylkesplanen for fiskerinæringen, så kunne denne ikke legges til grunn for områdevalgene for konsesjonstildelingene fordi planen ikke gir slike konkrete anvisninger. Fylkesplanen inneholder således ingen innbyrdes prioritering av næringssvake om-



råder for oppdrettsformål. Planen gir imidlertid sin støtte til Fiskeridepartementets retningslinjer for tildeling under særlig henvisning til «distriktsprofilen» og anleggsstrukturen.

Det heter også på s. 43 i fylkesplanens hoveddokument (1984-87) at: «Det synes ikke usannsynlig at ein eventuell nedgang i det tradisjonelle fisket delvis kan kompenseres gjennom auka oppdrett.» Av særutskrift av møteboka til formannskapet i Y kommune fra møte 22. oktober 1985 går det fram at den eneste begrunnelsen som der gis for prioriteringen *innen* kommunen nettopp er i tråd med fylkesplanens ønskemål her. Det heter således: «Formannskapet finn grunn til å peike på at fiskeflåten har vorte sterkt nedbygd siste åra, og med dei lange tradisjonar innan fiskenæring som ein finn spesielt på øyane i kommunen, ser formannskapet det ønskelig at næringsverksemd innan same område kan verte etablert.»

Som det også er redegjort for i vårt brev til klager, er det etter Fiskeridepartementets syn overensstemmelse mellom de innstillinger som er kommet til fiskeristyret i anledning områdevalget i Y kommune. Når dette valget ble gjort slik, og en i dette området finner søker som tilfredsstillende gitte krav til kvalifikasjoner m.m., kan vi ikke se at det er grunnlag for å gjøre om på vedtaket om en konsesjon til Y.»

Departementets svarbrev ble forelagt klager som kom tilbake til saken med et brev vedlagt en juridisk betenkning om departementets vedtak var i samsvar med oppdrettsloven med forskrifter, om vedtaket kunne være ugyldig på grunn av eventuelle feil med hensyn til det faktiske grunnlaget for vedtaket, og om den saksbehandling som var benyttet ved tildelingen av konsesjonene var i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Brevet vedlagt betenkningen ble forelagt departementet, som bl.a. svarte:

«I denne saken har de lokale tilrådingene gått i samme retning som DU-differensieringen, se bl.a. Fiskeristyrets møtebok der det står «Formannskapet har prioritert Z som nr. 1 av lokalsamfunn som dei vil ønskje utvikling av i kommunen. Ein voner at ein oppdrettskonsesjon kan gjere sitt til å bidra med å snu utviklinga av næringsgrunnlaget på Z.»

Fiskeridepartementet har i sin klagebehandling lagt vekt på at Y kommune ønsker næringsutvikling på øyene fremfor på fastlandet. Disse opplysningene finner Fiskeridepartementet i bl.a. møteboken til Y formannskap. For Fiskeridepartementet er det tilstrekkelig at de kommunale organ har prioritert Z foran A om hvor de mest ønsker næringsutvikling i kommunen.

Fiskeridepartementet kan derfor ikke si seg enig i at avgjørelser basert på opplysninger gitt av lokale myndigheter er uforvarlige som beslutningsgrunnlag. Når fiskerimyndighetene i sin skjønnsutøvelse av hvilken lokaliseringsområde som vil gi best distriktsmessige effekt velger å følge de lokale tilrådingene, er det fortsatt Fiskeridepartementets oppfatning at dette er en forsvarlig avgjørelse basert

på tilstrekkelige opplysninger om saken på det tidspunkt da avgjørelsen ble fattet.»

I avsluttende brev til klager uttalte jeg:

#### «1. Fiskeristyrets prioritering av søknadene

I medhold av § 6 i lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skaldyr m.v. fastsatte Fiskeridepartementet 21. juni 1985 «Forskrifter om tildeling av konsesjon for oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjøvann». Etter § 3 i disse forskriftene skal fiskeristyrene i de respektive fylkene foreta en begrunnet prioritering av søknadene om tildeling av konsesjon. Det følger av dette at fiskeristyrene må ta selvstendig stilling til hvordan søknadene skal prioriteres. Kompetansen kan ikke uten videre overføres til andre organer med mindre det skulle være adgang til delegasjon, noe som imidlertid ikke synes å være aktuelt her. Det forhold at fiskeristyrene selv må utøve sin prioriteringskompetanse, forhindrer imidlertid ikke at fiskeristyrene kan innhente forslag til prioritering fra andre organer så lenge fiskeristyret er oppmerksom på at det ikke vil være bundet av disses prioriteringer.

Fiskeristyrets prioritering i denne sak var basert på de forslag til rangering som var innkommet fra næringsavdelingen i fylket, fra næringskonsulenten i Y kommune og fra formannskapet. De foreliggende saksdokumentene viser at fiskerisjefen har vært klar over at verken han eller fiskeristyret ville bli bundet av kommunens og fylkeskommunens prioritering. For øvrig viser fiskeristyrets prioritering at styret ikke har følt seg bundet av de kommunale og fylkeskommunale forslagene. For eksempel har fiskeristyret prioritert søkere som nr. 1 selv om disse var prioritert som nr. 2 eller 3 av kommunen. Fiskeristyret har også fraveket fiskerisjefens innstilling i noen tilfeller. Jeg kan derfor ikke se annet enn at fiskeristyret selv har utøvet den kompetansen det er tillagt etter forskriften.

Et annet spørsmål er om fiskeristyrets prioritering av søknadene i realiteten innebærer at de uprioriterte søknadene allerede på dette tidspunkt er avslått. Ombudsmannen har i en tidligere sak (36E/86), som også refererte seg til konsesjonsrunden i 1985, fått opplyst at søknader som ikke blir prioritert av fiskeristyrene ikke sendes på høring, og at en klare ring fra høringsinstansene er et ufravikelig vilkår for at konsesjon skal kunne gis. Ombudsmannen stilte derfor i nevnte sak spørsmål om ikke dette betød at uprioriterte søknader reelt sett ble avslått av fiskerisjefen, noe som ville være i strid med den kompetanse han var gitt etter forskriften. Fiskeridepartementet svarte her at dette ikke var tilfelle da



alle søknader, også de uprioriterte, ble gjenstand for en reell vurdering av avgjørelsesorganet (Fiskeridirektoratet). Ombudsmannen presiserte da at han forsto dette slik at dersom Fiskeridirektoratet ikke var enig i fiskeristyrernes prioritering, kunne søknaden forelegges høringsinstansen slik at direktoratet kunne innvilge en uprioritert søknad så fremt søknaden ble klarert. Under denne forutsetning sluttet ombudsmannen seg under tvil til departementets standpunkt om at fiskeristyrernes avgjørelser om ikke å prioritere en søknad, ikke kunne anses som et formelt avslag på søknaden i forhold til forvaltningslovens regler.

## 2. Utredningen av de faktiske forhold

Det er stilt spørsmål om de faktiske forhold var tilstrekkelig utredet før Fiskeridirektøren traff vedtak om å tildele konsesjon til B fremfor A. Forskriften angir at fylkesplanen for fiskerinæringen skal tillegges betydelig vekt når man skal finne frem til «næringssvake områder der den distriktsmessige effekt blir best mulig». Departementet har imidlertid anført at den aktuelle fylkesplanen ikke ga noen konkret veiledning på dette punktet, bortsett fra en mer generell uttalelse om at en nedgang i det tradisjonelle fisket delvis kunne kompenseres gjennom økt oppdrett. Nettopp dette momentet synes da også Y formannskap å ha lagt vekt på. Formannskapet har nemlig som begrunnelse for prioriteringen av Z uttalt at fiskeflåten har blitt sterkt redusert i de senere årene, noe som særlig har gått ut over øyene som har lange tradisjoner innen fiskerinæringen.

Prioriteringen av næringssvake områder skal bl.a. ha vært basert på de tilskuddssatsene som Distriktenes utbyggingsfond benyttet for de ulike støtteberettigede områdene. Som Fiskeridepartementet har gjort rede for, ble satsene fastsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet, og de skulle angi et mål på et områdes relative næringsøkonomiske styrke eller svakhet. En høy tilskuddssats betød at området ble vurdert som næringssvakt og følgelig kunne få relativt store tilskudd fra Distriktenes utbyggingsfond. Satsene var bygget på indekser konstruert ut fra statistikk fra kommuner, planregioner, fylker og landsdeler. Indeksene skulle uttrykke ulikheter i tettbygdsandel i området, aldersfordeling i befolkningen, kjønnsfordelingen i bestemte områder, netto flytting som andel av folketallet, arbeidsledighet, utdanningsnivå, inntektsnivå, næringsstruktur og geografisk sentralitet. Riktignok representerer DU-klassifiseringen en grovinndeling av områder, slik at det innenfor et distrikt kan være enkelte steder

som er mer eller mindre næringssvakt enn det tilskuddssatsen skulle tilsi. Tilskuddssatsene har derfor heller ikke vært det eneste grunnlaget for vurderingen av de enkelte stedenes næringssvakhet.

Det fremgår av uttalelsen fra næringskonsulenten i Y kommune at man har hatt opplysninger om befolkningsutviklingen i de ulike områdene i kommunen. Dessuten har både kommunen, fylkeskommunen og fiskeristyret anbefalt at øydelen av kommunen fikk den konsesjonen som var tildelt Y kommune. I en sak som denne, der det er et vesentlig poeng at «anleggene skal søkes plassert i næringssvake områder der den distriktsmessige effekt blir best mulig», synes det åpenbart at det bør legges betydelig vekt på den anbefaling som er gitt av de lokale organer som antas å kjenne forholdene best. Særlig vil dette være tilfelle når de lokale forslagene, som her, var sammenfallende.

De har utarbeidet en tabell der De sammenligner Æ og Z. Tabellen inneholder en rekke momenter som til sammen skal angi et mål på områdenes relative næringsøkonomiske svakhet eller styrke. Momentene er gitt poeng på en skala fra 1 til 6 der 6 gir uttrykk for maksimal næringssvakhet. Det området som får høyest poengsum, anser De følgelig for å være det næringssvakeste.

Tabellen har under klagebehandlingen vært forelagt både Fiskeridirektoratet og Fiskeridepartementet. Forvaltningen har derfor vært kjent med Deres argumenter med hensyn til Æ's næringssvakhet sammenlignet med Z's, uten at dette førte frem.

De har i telefonsamtale med saksbehandler hos ombudsmannen blitt anmodet om å redegjøre nærmere for det faktiske grunnlaget for tabellen. Jeg kan ikke se at telefaxen fra rådmannen i Y kommune bidrar til dette i tilstrekkelig grad, og finner derfor heller ikke grunn til å legge saken frem for departementet på ny.

Jeg har etter dette ikke grunnlag for å konstatere at saken ikke ble tilstrekkelig opplyst før endelig vedtak ble truffet.

### Realiteten:

Fiskeoppdrettslovens § 6 første og annet ledd lyder slik:

«Departementet fastsetter hvor mange tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret som skal tildeles og gir retningslinjer for tildelingen, herunder hvilke distrikter som bør prioriteres.

Ved tildeling av tillatelse etter § 3 for matfiskoppdrett av laks og ørret av alle arter skal det særlig legges vekt på:

a) at virksomheten medvirker til en positiv utvikling i distriktet for næringen,

- b) at oppdrettsnæringen såvidt mulig får en eierstruktur der majoriteten av eierinteressene i anlegget innehas av en eller flere bestemte personer eller juridisk person med lokal tilknytning, jfr. § 4 annet ledd,
- c) at oppdretterne har den nødvendige faglige kompetanse.»

I forskriftens § 5 heter det:

Ved tildeling av konsesjon for etablering av oppdrettsanlegg som omfattes av disse forskrifter, skal en søke å bidra til at etableringen skaper en lønnsom og livskraftig distriktsnæring, der majoriteten av eierinteressene innehas av person eller juridisk person med lokal tilknytning.

- 1) Ved prioritering av søknader skal anleggene søkes plassert i næringssvake områder der den distriktsmessige effekt blir best mulig. Fylkesplanen for fiskerinæringen skal tillegges betydelig vekt.

Der fylkesplan ikke gir tilstrekkelig anvisning skal det tas hensyn til områdets muligheter for å tiltrekke seg annen næringsvirksomhet og anleggets mulighet for å bidra til å opprettholde eller skape ønsket bosetting.

- 2) Søkere som har tilknytning til det lokale næringsliv, f.eks. gjennom drift av fiske-mottak eller fiskeforedlingsbedrift, skal prioriteres dersom det antas at den lokale virksomheten vil bli styrket ved tildeling av konsesjon. Det skal legges vekt på om søker har til hensikt å delta aktivt i driften av oppdrettsanlegget.
- 3) Såvidt mulig skal søknader der søkeren selv har den nødvendige faglige kompetanse, prioriteres. Det kan videre legges vekt på at driftsleder med slik kompetanse skal tilknyttes anlegget.

Som nødvendig faglig kompetanse etter første ledd, regnes ett års praksis fra oppdrett av laks og ørret, og/eller teoretisk utdanning minimum videregående kurs I eller tilsvarende.»

Lovens § 6 angir hvilke kriterier som det særlig skal legges vekt på ved tildeling av konsesjon for matfiskoppdrett av laks og ørret. Disse tre sentrale hensynene utdypes i forskriftens § 5. Loven antyder imidlertid - ved å bruke ordet «særlig» - at også andre hensyn kan være relevante ved tildelingen. I siste omgang beror det på forvaltningens skjønn hvilke søkere som skal få konsesjon.

Det synes å være på det rene at både Z og Æ er næringssvake områder som i utgangspunktet er kvalifisert for tildeling av oppdrettskonsesjon i henhold til loven og forskriften. Fiskeristyret valgte imidlertid å tildele kommunene bare én konsesjon hver, ut fra ønsket om en geografisk spredning av konsesjonene, noe som forskriften gir rom for, jf. s. 40 annen spalte i St.meld. nr. 65 (1986-87). Hvem som skulle få denne konsesjonen, måtte avgjøres ut fra en helhetsvurdering der et sentralt mo-

ment var hvor den distriktsmessige effekt måtte antas å bli best.

Ved vurderingen av hvilke distrikter som kunne betegnes som næringssvake, støttet man seg som nevnt på de klassifiseringer av områdene som var foretatt av Distriktenes utbyggingsfond. Etter disse lå Z i et 25 % tilskuddsområde, mens distriktet omkring Æ var ansett berettiget til en tilskuddssats på 15 %. I ettertid skal man etter det opplyste ha forsøkt å forbedre systemet ved å overlate til kommunene selv å foreta en prioritering innenfor kommunen. Jeg kan imidlertid ikke se at det skulle ha avgjørende betydning for den foreliggende sak at DU-klassifisering i ettertid er forbedret. Jeg viser for øvrig til at differensieringen av tilskuddssatsene for de ulike områdene bare var ett av flere momenter ved vurderingen. Fiskerimyndighetene la bl.a. vekt på at Z har hatt problemer med stor utflytting, noe som bekreftes av nevnte tabell over befolkningsutviklingen i de ulike distriktene som næringskonsulenten i Y kommune satte opp. Utflyttingsproblemer må være et relevant hensyn å ta ved tildelingen, jf. forskriftens § 5 der det heter at det skal tas hensyn til «anleggets muligheter til å bidra til å opprettholde eller skape ønsket bosetting».

Som tidligere nevnt, la formannskapet vekt på at fiskeflåten var blitt sterkt redusert, noe som særlig skal ha gått ut over øyene, som hadde lange tradisjoner innen denne næringen. Dette hensynet skal ha vært i overensstemmelse med mer generelle uttalelser i fylkesplanen for fiskerinæringen.

Forskriftens § 5 fastsetter minimumskravene til faglig kompetanse hos oppdretterne. At dette bare er minimumskrav fremgår av s. 40 første spalte i St.meld. nr. 65 (1986-87) der det bl.a. heter:

«Kravet som er oppstilt i forskriften, er et minimumskrav, det vil si at lavere kvalifikasjoner skal det ikke tas hensyn til. På den annen side er den oppstilte kompetanse å anse som tilstrekkelig, og søkerne skal følgelig ikke rangeres etter hvem som har høyest kvalifikasjoner.»

B er blitt ansett for å fylle lovens og forskriftens vilkår for å bli tildelt en konsesjon. Den faglige kompetansen hos aksjonærene besto på søknadstidspunktet av utdanning fra distriktshøgskolen der annet år var påbegynt og av påbegynt videregående kurs I. Kompetansekravet synes således å være oppfylt. For øvrig uttales det følgende i St.meld. nr. 65 (1986-87) s. 40 første spalte om forholdet mellom kriteriene distriktsmessig effekt og faglig kompetanse:

«Hovedkriteriet er at anlegg skal plasseres i næringssvake områder. Når det i et område

der effekten av å få etablert et anlegg ellers blir best mulig, ikke forekommer søkere med de foreskrevne kvalifikasjoner, blir det ikke mulig å nytte kompetansekriteriet.»

En tildeling av konsesjon er en utpreget skjønnsmessig avgjørelse. For det første innebærer selve avveiningen av de forskjellige hensyn, som etter loven er relevante, en utøvelse av skjønn. Hvilke områder som skal anses som de mest næringssvake og hvilke oppdrettere som skal anses mest «kompetente», er faktiske spørsmål som også må baseres på vurderinger og skjønn. På grunn av den skriftlige saksbehandling hos ombudsmannen er det her forbundet med problemer å gå nærmere inn i og prøve skjønnnet. Etter ombudsmannsloven jf. § 10 annet ledd, kan ombudsmannen heller ikke kritisere et forvaltnings-skjønn med mindre det er ulovlig, usaklig, vilkårlig eller klart urimelig. Det fremgår av det jeg har sagt foran at jeg ikke har funnet grunnlag for å si at skjønnnet har vært ulovlig eller usaklig. Vedtaket er basert på lovlige hensyn.

Jeg har heller ikke grunnlag for å si at selve avveiningen av de forskjellige hensyn innebærer usaklighet eller vilkårlighet, og jeg kan heller ikke se at skjønnnet som er utøvet er «klart urimelig.»

Samtidig oversendte jeg følgende generelle kommentarer til Fiskeridepartementet:

«Etter fiskeoppdrettsloven er kompetansen til å tildele konsesjon lagt til Fiskeridepartementet. Denne kompetansen er senere delegert til Fiskeridirektoratet med klageadgang til departementet. I § 3 i «forskrifter om tildeling av konsesjon for oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjøvann» gis fiskeristyret kompetanse til å gi en begrunnet prioritering av konsesjonssøknadene. Noen kommuner velger også selv å avgi en uttalelse om hvordan søkerne fra kommunen bør rangeres ved tildelingen.

Det synes derfor å følge av denne innstillingsprosessen at de lokale myndigheter får en relativt sterk innflytelse ved konsesjonstildelingen, noe som i og for seg kan forsvares med at de lokale organers anbefalinger vil veie tungt med hensyn til hvilke lokaliseringer som vil gi den beste distriktsmessige effekt. Jeg finner likevel behov for å understreke Fiskeridirektoratets plikt til å foreta en selvstendig vurdering av tildelingsspørsmålet. Ikke minst er dette viktig ut fra hensynet til å få en balansert utvikling av oppdrettsnæringen.

Selv om jeg har stor forståelse for at man i en oppbyggingsfase lar momenter som et områdes næringsøkonomiske styrke eller svak-

het stå sentralt i vurderingen, bør man nok på sikt - slik som også antydnet i Havbruksmeldingen - tillegge kompetansemomentet (ut over minimumskravene) en noe sterkere vekt ved vurderingen etter lovens § 6 enn det jeg har inntrykk av at man til nå har gjort. Når jeg nevner dette, er det særlig fordi jeg har tro på at nettopp kompetanse vil være av sentral betydning for at lovens formål om «å bidra til at oppdrettsnæringen kan --- bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring» skal kunne oppfylles.»

38.

#### Avslag på søknad om fornyet skjenkebevilgning - kommunens utredningsplikt

(Sak 695/89)

*A fikk avslag på søknad om fornyet skjenkebevilgning for pub/diskotek. I klagen til ombudsmannen ble det hevdet at avgjørelsen var fattet på et feilaktig faktisk grunnlag og at kommunen hadde forsømt sin utredningsplikt etter forvaltningslovens § 17 ved primært å ha bygget på en mangelfullt begrunnet negativ innstilling fra politiet. - Etter å ha innhentet uttalelse fra kommunen og politiet, fant ombudsmannen at formannskapet hadde hatt et bredt reelt grunnlag for sitt vedtak. Det kunne da ikke være avgjørende at politiets innstilling var kortfattet og lite konkret. Med hensyn til sakens materielle sider uttalte ombudsmannen at det ikke kan stilles like strenge vilkår for å avslå en søknad om fornyet bevilgning som for å gå til innndragning, selv om avslaget er begrunnet i forhold ved utøvelsen av bevilgningen.*

A fikk i 1985 første gang skjenkebevilgning for det aktuelle etablissement (B). Frem til 1988 ble bevilgningen på vanlig måte etter søknad fornyet med ett år av gangen.

I møte 5. mai 1988 behandlet formannskapet fornyelsessøknader for bevilgingsperioden 1. april 1988 - 31. mars 1989 fra til sammen 18 etablissementer med alminnelig skjenkerett for øl og vin, blant dem B, og 13 søknader fra etablissementer med innskrenket bevilgning: I innstillingen fra administrasjonen var det opplyst at politiet ikke hadde merknader til noen av søknadene. Formannskapet innvilget fornyelse ut bevilgingsperioden for samtlige søkere med unntak av B, hvor formannskapet fravek innstillingen og fattet slikt vedtak:

*«Med henvisning til naboklager som er fremført for formannskapet, forlenges bevilgningen foreløpig frem til 01.06.88.*

*Formannskapet anmoder politiet om ny uttalelse vedr. dette skjenkestedet.»*

Bakgrunnen for vedtaket fremgår av brev av 11. mars 1988 fra skole- og sosialrådmannen til B, som ble referert i formannskapets møte. Det heter der:

«Det vises til følgende påbud fra formannskapet, meddelt i brev av:

30.4.86: Restauratøren pålegges til enhver tid å holde lukket alle vinduer og dører som vender mot boligbebyggelsen i området. Videre henstilles til restauratøren at musikken i etablissementet opphører kl. 0100, og at det i det hele tatt tas mest mulig hensyn til naboene.

4.11.86: Restauratøren pålegges til enhver tid å holde lukket alle vinduer og dører som vender mot boligbebyggelsen i området. All musikk må dempes fra kl. 2400 og opphøre helt senest kl. 0100. Restauratøren pålegges videre ved vakthold å sørge for at det ikke oppstår ansamlinger av etablissementets gjester som forårsaker bråk og uro utenfor inngangen eller i det tilstøtende boligområde. I det hele tatt må gjøres alt for at naboene ikke skal generes.

26.5.87: Søknad datert 11.3.1987 fra B om utvidet åpningstid kan ikke imøtekommes. Tidligere påbud til restauratøren om at det sørges for at naboene ikke generes av lyd, bråk, uro og uorden innskjerpes på det sterkeste.

Formannskap og sentraladministrasjon har også i de senere måneder mottatt tallrike klager både skriftlig og muntlig over forholdene ved og omkring B. Det gjelder musikkens lydvolum og at musikken ikke opphører til fastsatt tid. Videre fyll, uro, spetakkel og forskjellig slags uhumskheter som er til betydelig sjenanse for naboene, som har hatt sine boliger i området siden lang tid tilbake - den gang dette var et fredelig boområde.

Naboene er av den sikre formening at de sjenerende forhold i strøket i overveiende grad skyldes B's klientell.

Det er opplyst at søvnforstyrrelser og annen uro går på nervene for naboene.

Helserådet har gitt påbud om forbedring av lydisolasjonen. Påbudet må oppfylles.

Det innskjerpes på det skarpeste at tidligere gitte påbud overholdes og at det må sørges for at sjenanse overfor naboene bringes til opphør.

Politiet vil påny bli anmodet om å intensivere sin ordenstjeneste i området.»

I formannskapsmøte 25. august 1988 ble skjenkebevillingen for B forlenget frem til 1. desember s.å. Ved behandlingen forelå det rapport fra skjenkekontroll, avholdt 16. juni 1988, hvor politiet ikke hadde registrert uregelmessigheter vedrørende skjenking eller aldersgrenser. I perioden etter kontrollen hadde det imidlertid kommet nye klager fra naboer, og i vedtaket innskjerpet formannskapet igjen at det måtte sørges for at «naboer ikke generes av lyd, bråk, uro og uorden». Samtidig ble politiet anmodet om jevnlig å kontrollere skjenkestedet.

I møte 24. november 1988 vedtok formannskapet å forlenge bevillingens gyldighet ut den ordinære bevillingsperioden, dvs. frem til 1. april 1989. Det forelå på det tidspunkt ikke noen ny rapport fra politiet.

I brev av 2. februar 1989 ga politimesteren følgende uttalelse til A's søknad om fornyet bevilling for perioden 1. april 1989 - 31. mars 1990:

«Jeg tilrår at skjenkebevillingen for restauranten B ikke fornyes.

Det har innkommet en del klager fra publikum vedrørende støy og ulempe p.g.a. restaurantdriften.

Politiet har dessuten gjennomført flere kontroller på stedet.

Det er konstatert at alkohollovens § 64 a (støy og ulempe for naboer) er overtrådt.

Dessuten er drukkenskapslovens § 23 (skjenking til personer under 18 år - opphold for de samme personer - og overskjenking av gjester så de blir beruset) til sine tider overtrådt.

Generelt har det dessuten vært manglende tilsyn og orden i og utenfor lokalet (jfr. alkohollovens § 65).»

I brev av 8. februar 1989 ba A's advokat politimesteren om en nærmere redegjørelse. Fra brevet siteres:

«Jeg ber høfligst om Deres nærmere redegjørelse for disse overtredelser:

1. overtredelsens art
2. dato for overtredelse
3. anmelderens navn
4. dato for Deres underretning til anmeldte
5. advarsler eller pålegg som politiet har gitt B i anledning de nevnte forhold.

Jeg har fått meg forelagt Deres brev av 16.06.88 hvor politikammeret skriftlig underretter kommunen om at man ikke har «noe spesielt å utsette på etablissementet».

Jeg forutsetter derfor at de forhold som det er henvisning til i Deres brev av den 02. ds. refererer seg til episoder inntruffet etter den 16.06.88.

De antas å være inneforstått med at Deres innstilling med overveiende grad av sannsynlighet vil medføre at skjenkebevilling ikke vil bli gitt f.o.m. den 01.04.89.»

Politimesteren svarte slik 10. februar 1989:

«Til dette er det å bemerke at uttalelsen i mitt brev av 2.2.1989 til kommunen ikke bygger på konkrete straffesaker hvor det er truffet reaksjoner mot enkeltpersoner. Uttalelsen må sees som summen av et generelt inntrykk av driften over tid. Ved vurderingen er det lagt vekt på klager som politiet har mottatt, erfaringer fra restaurantinspeksjoner, erfaringer fra annen polititjeneste i tilknytning til strøket og også sporadisk ved selvsyn. Noen begrunnelse ut over dette finner jeg det ikke riktig å gi idet man lett da vil komme opp i diskusjoner om enkeltepisodes og betydningen av disse.»

A's advokat skrev deretter til kommunen og fremholdt at kommunen hadde et selvstendig ansvar for sakens opplysning, og at et avslag basert på politimesterens udokumenterte påstander etter hans mening ville måtte betraktes som ugyldig.

Etter å ha mottatt kopi av advokatens brev uttalte politimesteren i brev til kommunen av 6. mars 1989 at han ikke var forpliktet til å gi noen spesiell begrunnelse for sin tilråding, men at det var en selvsagt ting at den bygget på opplysninger politiet satt inne med. Han fremholdt videre at opplysningene ofte ville foreligge i interne arbeidsdokumenter som ikke ville kunne kreves fremlagt. For øvrig ble det vist til innkomne naboklager både til politiet og kommunen, og til flere samtaler politiet hadde hatt med A om forholdene ved B, hvor A hadde «vært enig i at det var flere ting som har vært slik som det ikke burde være».

I møte 6. april 1989 vedtok formannskapet å utsette behandlingen av fornyelsessøknaden fra B - hvor rådmannen hadde innstilt på avslag - inntil det var innhentet uttalelse fra kommunens advokat.

I notat datert 12. april 1990 skrev kommunens advokat bl.a.:

«I denne saken er det reist langvarige innvendinger mot stedet på grunn av det strøket som ligger i, jfr. alkoholl. § 64 A, (som gir plikt for bevillingshaver til å hindre at det voldes støy eller annen ulempe for naboene).

Videre er det i politiets uttalelse av 2.2.1989 reist alvorlige innvendinger også mot A etter drukkenskapsl. § 23, - skjenking til personer under 18 år og overskjenking av gjester. Samt generelt at det har vært manglende tilsyn og orden, såvel i som utenfor lokalet. Sett på bakgrunn av tidligere uttalelser fra politiet synes det dermed klart at det har vært en negativ utvikling i forholdene på stedet.

Ennvidere foretas vurderingen av den aktuelle søknad også på den bakgrunn at det ved de seneste fornyelser/forlengelser har fremstilt seg som mer og mer tvilsomt om skjenkeretten burde opprettholdes. ---»

Videre understreket advokaten at kommunen på den annen side måtte utvise stor akt-somhet og ta hensyn til at den foreliggende søknad kom fra en igangværende bedrift «hvilket i seg selv er et moment for ny bevil-ling». I den forbindelse viste advokaten til at formannskapet hadde utsatt behandlingen og bedt om en juridisk vurdering. Han konkluderte med at «de foreliggende bevisligheter etter mitt skjønn (gir) tilstrekkelig grunnlag for et rettmessig vedtak, om formannskapet velger å avslå søknaden».

I møte 20. april 1989 avslo formannskapet søknaden fra B. Det ble gitt følgende begrunnelse:

«1. Under henvisning til negativ uttalelse fra politiet og uttalelse fra kommunens advokat, datert 12. april 1989, finner formannskapet ikke å kunne imøtekomme søknad om skjenkebevilling for serveringsstedet B.

2. Formannskapet anmoder politiet om å skjerpe kontrollen ved samtlige skjenkesteder i kommunen.»

I klagen til ombudsmannen 18. mai 1989 fremholdt A's advokat at kommunen ved ikke å kreve en nærmere utdypning og konkretisering av politimesterens erklæring, hadde forsømt sin utredningsplikt etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 17. - Fordi verken tidspunkt eller de nærmere omstendigheter omkring de påståtte overtredelser var angitt i rapporten, hadde kommunens passivitet vis-à-vis politiet bl.a. ført til at det i praksis var umulig for A å imøtegå og tilbakevise be-skyldningene.

Han anførte videre at vedtaket var fattet på et sviktende/feilaktig faktisk grunnlag, at det hadde vært avgjørende for sakens utfall, og at vedtaket av denne grunn måtte kjennes ugyldig. Ytterligere ble det hevdet at B uten saklig grunn hadde blitt behandlet annerledes enn omkringliggende skjenkesteder.

Klagen ble forelagt kommunen, som anmodet sin advokat om å avgi ny uttalelse. Fra denne siteres:

«Skjenkebevillingen var en personlig ret-tighet for A og det var en skjønsmessig vur-dering av hans personlige kvalifikasjoner og måten hans rett ble utøvd på som lå bak for-mannskapets avslag, jfr. alkoholl. § 24 nr. 1, 3. ledd og § 83 a.

Bakgrunnen er etter hva vi kjenner til blant annet langvarige klager over virksomheten fra naboer om støy og annen ulempe (- som oppkast i gårds plass til stadighet, jevnlig bruk av haven som stedets pissoir, hærverk på bil på gårds plass m.v.). Videre forelå utta-lelser fra politiet som grunnlag for vedtaket. A var dessuten behandlet en rekke ganger i formannskapet tidligere.

Jeg har dog ingen presis formening om hva de enkelte medlemmer av et politisk organ som formannskapet har lagt mest vekt på, selv om det forelå begrunnet innstilling fra Dem og et notat fra meg. En slik situasjon er nettopp hensynet bak forvaltn.l. § 26, som også gjelder vedtak som har hjemmel i alkohol-loven.

I klagen er anført: saksbehandlingsfeil, feil i det faktiske grunnlag og usaklig forskjellsbe-handling.

Til de to førstnevnte grunnlag er å bemerke at saken synes grundig behandlet og tvert imot må sies å ha vært godt opplyst, så vel faktisk som rettslig. Henvisningen til fv.l. § 24 og begrunnelsesplikten er ikke relevant. For-øvrig går innholdet i klagen på politiets saks-behandling.»

Foreleggelsen for kommunen resulterte i at politimesteren i brev til ombudsmannen 8. ja-nuar 1990 ga en lengre redegjørelse om bak-

grunnen for den uttalelse han hadde avgitt til søknaden fra B. Politimesteren skrev bl.a.:

«I mitt brev av 6.3.1989 til kommunen gjør jeg oppmerksom på at min uttalelse bl.a. bygger på interne arbeidsdokumenter. Hensynet til politiets taushetsplikt og behovet for å beskytte politiets spaningsopplysninger gjør at det foreliggende skriftelige materiale ikke kan fremlegges i sin helhet i full offentlighet.

En del av opplysningene bygger på spanings- og etterforskningsopplysninger innhentet i konkrete saker, og en del av opplysningene bygger også på egne erfaringer som jeg har fått ved å følge med i det som skjer i byen og politikammeret bl.a. daglig å gjennomgå politiets vaktjournal. Opplysningene foreligger ikke i sin helhet i systematisert form som «sakens dokumenter» i forbindelse med uttalelse om skjenkebevillingen.

I forbindelse med etterforskning i narkotikasaker er det skrevet spaningsrapport om forholdene på B i september 1988 hvor det bl.a. heter:

«Oppholdt oss på B fram til --- kl.0030. B var et kapittel for seg. Samtlige gjester så ut til å tilhøre narkotikamisbrukermiljøet. Det ble snakket åpent om hasj og amfetamin og hasj/sj ble brukt i sigaretter inne på stedet. Det skjedde ved et par anledninger at det kom vanlige pub/diskotekgjester inn på puben, men disse forlot B straks.»

I rapport fra november 1988 heter det bl.a.:

«Utover kvelden fram til kl. 2300 økte antallet gjester inne på B, opp til ca. 70 - 100 var inne. Det var hele tiden jevn tilstrømning av mennesker som spurte etter og fikk kjøpt forskjellige typer narkotika. Det kom også svært unge klienter inn og handlet. Alderen på de yngste var ned til ca. 16 år, og det var overvekt av jenter.

Disse var inne på B for en kortere periode, drakk øl og røykte gjerne litt hasj, før de gikk ut og kastet opp på gaten utenfor B eller rundt hjørnet.»

«B er et av de værste steder rapportskriveren har vært på spaning ---»

B trekker folk fra store områder rundt byen, og fører antagelig til en god del mindre forbrytelser i området, som en følge av at folk trenger penger å kjøpe narkotika for.

B og miljøet ved stedet er skremmende ungdomsrekruiterende, da det ikke utøves noen form for alderskontroll der, og de unge som kommer får kjøpt narkotika med en gang. Ikke bare får de kjøpt narkotika, men det er umulig å oppholde seg på stedet, uten å bli tilbudt narkotika eller tyvgods. I tillegg til dette ligger B ved siden av byens mest populære ungdomsdisco, og svært mange av de unge fra diskoteket går innom B.»

«Vi så flere slagsmål og tilløp til krangel inne i lokalet. Det var aldri dørvakten som roet ned disse. Dette ble gjort av andre gjester, hvis de gadd.»

Videre er det sitert fra forklaringer avgitt i straffesaker, og det er vist til naboklager politiet hadde mottatt i juni og i oktober 1988. Politimesteren hadde også lagt ved en rapport fra ordensavdelingen datert 29. oktober 1988. Fra denne siteres:

«Det er ingen grunn til å betvile at forholdene er slik som naboene beskriver. I den senere tid har meldingene kommet hyppigere, og det virker som om forholdene har blitt verre. Ordensavdelingens patruljering i området bekrefter for så vidt de meldingene som kommer fra naboene, men man har ingen konkrete forhold som man beviselig kan relatere til B eller ---, som er det andre skjenkestedet i bygningen, men som har andre eiere.

Det er på det rene, etter meldinger både fra patruljen og naboer, at gjestene i B og --- i beruset tilstand er til stor sjenanse for naboene, og forstyrrer trafikken som passerer stedet ved ansamling på fortau og i gaten. Noen har blitt arrestert etter å ha blitt funnet liggende beruset utenfor skjenkestedet, eller inne i B. Videre er det observert ungdom gående utenfor B med ølglass inneholdende øl. Det foreligger ingen anmeldelser for drikking på offentlig sted, og ingen har sett at drikking har funnet sted, men patruljen har fått vedkommende til selv å tømme ut ølet.

I den siste måneden har vi intensivert vår overvåking av området, og det har ført til bedre forhold utenfor. Men så lenge dette skjenkestedet blir liggende der det er, vil det alltid være sjenanse for omgivelsene. Sett ut fra et ordens- og trafikkmessig synspunkt, er det meget uheldig å ha et skjenkested plassert slik i forhold til naboer og den viktige trafikkløse som ---gate representerer.

Vi har hatt 3 restaurantkontroller i byen fra primo desember 1987 til ultimo september d.å. Ingen av kontrollene avslørte brudd på skjenkebestemmelsene.

I løpet av 1988 har 7 personer blitt pågrepet for beruselse UTENFOR B. Det har i hovedsak vært personer som p.gr.a. beruselse har sovnet på utsiden av skjenkestedet.

8 personer har blitt arrestert inne i lokalene. Av disse har 2 vært så beruset at de har sovnet, 2 har blitt arrestert på grunn av bråk, 3 har nektet å fjerne seg etter anmodning fra de ansatte, og 1 blandet seg inn i en annen arrestasjon.

Det har ikke fremkommet opplysninger til politiet som kan dokumentere at det har forekommet brudd på skjenkebestemmelsene, men politiets inntrykk er at det åpenbart skjer slike brudd. Dette bekreftes for så vidt av de ovenstående opplysninger om årsaken til de ulike arrestasjonene. Politiet har flere uttrykkninger til andre skjenkesteder i byen, men sjelden som følge av at personer ligger beruset og sovende utenfor lokalet. Det er god grunn til å anta at vedkommende har blitt skjenket for mye inne, og så blitt utvist.»

I brev av 15. februar 1990 kom A's advokat med merknader til kommunens og politimesterens uttalelser. Han fremholdt bl.a.:

«Det blir i politimesterens brev gitt uttrykk for at B har vært et «narkotikareir» med fri omsetning av narkotiske stoffer. Dette avvises på det mest bestemte av A. A opplyser imidlertid at han ved enkelte anledninger oppdaget at narkotika ble forsøkt solgt i restauranten. Det var ved disse anledninger han kontaktet politikammeret for å be om bistand.

Slik bistand ble ikke ytet i tilstrekkelig grad, og i stedet for å prioritere disse oppga-

ver har politiet valgt den enkle løsning og eliminere de problemer som A selv har opplyst om ved å fraråde at ny bevilling blir gitt.

Forsåvidt gjelder avsnittet om spaningsrapporter refereres det her til direkte straffbare handlinger (salg og bruk av forskjellige typer narkotika) at jeg formoder at det klart påligger politiet plikt til å gripe inn - evt. foreta arrestasjoner, etterforskning, og utferdigelse av påtale. De relevante saksdokumenter bør derfor fremlegges fra politiets side.

Dersom det skulle vise seg at politiet ikke har grepet inn og etterforsket disse saker er det heller ingen grunn til å la disse rapporter få avgjørende betydning i nærværende sak. Man har således ingen garanti for at det eksempelvis har vært hasj og amfetamin som har vært røkt på stedet. Man har heller ingen garanti for at alderen på de yngste tilstedeværende var ned til ca. 16 år, slik som hevdet av politiet.

Rapportskrivernes ordbruk er ellers så sterkt subjektiv at man uten mer konkrete holdepunkter ikke kan la disse få avgjørende betydning i en såvidt viktig sak som denne. Dette ikke minst ut fra rent rettssikkerhetsmessige hensyn.

Det avvises ellers på det sterkeste fra A's side at det ikke ble utøvet noen form for alderskontroll på stedet. Det var tvert imot alltid vakter til stedet, og alderskontroll ble alltid utøvet.»

Advokaten fremholdt videre at bevis for politimesterens «alvorlige anklage» om skjenking av mindreårige fremdeles ikke var fremlagt, og at redegjørelsen heller ikke inneholdt noen konstatering av overtredelser av alkohollovens §§ 64 a og 65. Han fastholdt at vedtaket var fattet på et uforsvarlig faktisk grunnlag, og derfor måtte kjennes ugyldig. Øvrige anførsler fremsatt i klagen ble uttrykkelig opprettholdt.

I avsluttende brev til A's advokat uttalte jeg:

«For ordens skyld bemerker jeg innledningsvis at det er alkoholloven av 5. april 1927 og ikke vår någjeldende alkohollov, lov om omsetning av alkoholholdig drikk av 2. juni 1989, som kommer til anvendelse i denne saken.

Myndigheten til å gi skjenkebevilling lå etter § 24 i loven av 1927 hos kommunestyret, eller hos formannskapet etter fullmakt fra kommunestyret. Det er ikke angitt i loven hvilke kriterier som skal og kan legges til grunn ved vurderingen av bevillingssøknader, men det er klart at edruskapsmessige og politimessige forhold vil være sentrale hensyn.

Denne saken gjelder fornyelse av bevillingen for et etablert skjenkested. I loven er det ikke sondret mellom førstegangssøknader og fornyelsessøknader. Men hensynet til foretatte investeringer og eksisterende arbeidsplas-

ser, og i det hele tatt behovet for forutberegnelighet, tilsier at det generelt må kunne kreves noe mer for å avslå en søknad fra en allerede etablert virksomhet.

Det er på den annen side grunn til å understreke at en virksomhet som ved utløpet av en bevillingsperiode søker om ny bevilling, ikke har noe rettskrav på fortsatt bevilling. Man må med andre ord skille mellom disse tilfellene og tilfeller der en bevilling inndras, og hvor det for så vidt foreligger en omgjørings situasjon. Inndragning av skjenkebevillinger er regulert i alkohollovens § 83 a, og det heter der at en bevilling kan inndras dersom den ikke er utøvet i samsvar med lov og forskrift. Motsetningsvis er det i prinsippet klart at loven gir adgang til å avslå en fornyelsessøknad uten at det har vært noe å utsette på utøvelsen av bevillingen. Dette kan for eksempel være aktuelt når det politiske flertall i en kommune skifter. Noe annet er at det ved en slik innstramming må stilles klare krav om likebehandling og saklighet. Skillet må imidlertid øg ha som konsekvens at det ikke kan stilles like strenge vilkår for å avslå en søknad om fornyet bevilling som for å gå til inndragning, selv om avslaget er begrunnet i forhold ved utøvelsen av bevillingen.

Det sentrale punkt i Deres klage gjelder politimesterens erklæring av 2. februar 1989 og hans to senere brev av henholdsvis 10. februar og 6. mars 1989. De mener disse uttalelsene ga et altfor spinkelt grunnlag for de påståtte overtredelser, og at kommunen - ettersom uttalelsene etter Deres oppfatning var helt avgjørende for sakens utfall - i henhold til forvaltningslovens § 17 var forpliktet til å få grunnlaget utdypet og konkretisert.

Det er på det rene at politiet er forpliktet til å begrunne sine uttalelser i skjenkebevillingsaker. Dette er fastslått i Justisdepartementets rundskriv G-105/76 av 28. mai 1976, som imidlertid ikke sier noe nærmere om begrunnelsespliktens innhold. Om hva uttalelsen kan bygge på og hvilken form den bør ha, har departementet uttalt følgende i rundskriv G-166/85 av 14. oktober 1985:

«På bakgrunn av henvendelser vil departementet presisere at politiet i forbindelse med uttalelse i skjenkebevillingssaker skal avgi en *selvstendig* uttalelse i anledning saken. Uttalelsen kan bygge på rapporter, anmeldelser eller andre erfaringer. Materiale som ikke er bearbeidet, for eksempel rapporter, skal ikke legges ved uttalelsen, men beholdes på politikkammeret og betraktes som et internt dokument.

Dersom tjenesten ikke er til hinder for det, bør man ta kontakt med innehaveren under kontroller og inspeksjoner.»

Politimesterens uttalelse av 8. februar 1989 er gitt en selvstendig form. Det sies at politiet



etter å ha utført flere kontroller på stedet har konstatert at alkohollovens § 64 a «er overtrådt», at drukkenskapslovens § 23 «til sine tider er overtrådt», og at det generelt har vært manglende tilsyn og orden i og utenfor lokallet. Det er her vist til alkohollovens § 65. Utover dette er uttalelsen ikke begrunnet. I brevet av 10. februar 1989 gir politimesteren opplysninger om hva uttalelsen er bygget på, men redegjørelsen er kort og ikke søkt konkretisert. Heller ikke i brevet av 6. mars s.å. gis det noen konkret begrunnelse for uttalelsen.

I betraktning av vedtakets inngripende karakter og den vekt politiets uttalelse vanligvis tillegges i bevilningssaker, hadde det vært ønskelig at politimesteren hadde gitt sin uttalelse en bedre og mer utførlig begrunnelse, især hensett til dens nokså kategoriske form. Dette ville også ha vært best i samsvar med de nevnte rundskriv.

Som De har påpekt, er det kommunen i egenskap av bevillingsmyndighet som - i forhold til søkeren - har plikt til å sørge for sakens opplysning. Hvorvidt politiets uttalelser er i samsvar med de nevnte rundskriv, er i den sammenheng isolert sett av mindre interesse, men rundskrivene gir en indikasjon på hvilke krav bevillingsmyndigheten kan og bør stille til begrunnelse m.v. Og ut fra hensyn som er nevnt ovenfor, bør bevillingsmyndigheten som hovedregel stille visse krav til innholdet av de uttalelser politiet gir når disse går i negativ retning.

Ved den konkrete vurdering av om kommunen hadde oppfylt sin utredningsplikt, må man se på hele det avgjørelsesgrunnlaget som forelå i sammenheng, og hvilken aktivitet som ble utvist fra kommunens side for å bringe klarhet i sakens faktiske og juridiske sider.

Da vedtaket ble fattet 20. april 1989, hadde formannskapet - gjennom behandlingen av tidligere søknader fra B og de stadige naboklager både til kommunen og politiet - godt kjennskap til forholdene ved skjenkestedet. Jeg viser her bl.a. til kommunens brev til B 11. mars 1988 og den beskrivelse av forholdene og utviklingen ved B som kommunens advokat ga i sitt notat til formannskapet. Slik saken foreligger opplyst for ombudsmannen, må det således antas at vedtaket også ble fattet på grunnlag av et generelt inntrykk formannskapet hadde av at det ved skjenkestedet til stadighet var problemer med å overholde bestemmelser i alkohollovens §§ 64 a og 65, og at forholdene til tross for gjentatte pålegg ikke hadde bedret seg. Politiets uttalelse utgjorde med andre ord etter min vurdering kun en del av avgjørelsesgrunnlaget, jf. for så vidt henvisningen i vedtaket til det notat som var utarbeidet. Det er også et poeng at kom-

munen når det gjelder 2 av de 3 bestemmelser i alkoholloven som er nevnt i uttalelsen (§§ 64 a og 65), også gjennom naboklagene hadde klare indikasjoner på overtredelser.

På denne bakgrunn, og i betraktning av at saken gjaldt søknad om fornyelse av bevilning, kan jeg vanskelig se at det er grunnlag for å kritisere at kommunen ikke tok skritt for å få en utdypning av politiets uttalelse, men anså at saken - gjennom kommunens tidligere kjennskap til forholdene ved skjenkestedet, politiets rapport slik den forelå og det notat som var innhentet - var tilstrekkelig godt opplyst.

På bakgrunn av den redegjørelse politimesteren har avgitt overfor ombudsmannen, kan det etter min vurdering heller ikke reises neverdig tvil om at formannskapet reelt sett bygget sin avgjørelse på et korrekt faktisk grunnlag. Især ordensavdelingens rapport og de siterte utdrag av spaningsrapportene gir nokså klart inntrykk av at det kunne reises alvorlige invendinger mot den måten bevilningen ble utøvet på. Jeg kan ikke være enig med Dem i at spaningsrapportene har en slik form at de ikke kan tillegges vekt. - De synes ellers å mene at bare påståtte overtredelser der det er gjennomført etterforskning og utferdiget tiltale, vil ha tilstrekkelig bevisverdi i en bevilningssak. Heller ikke her kan jeg være enig med Dem. Bevisverdien må naturligvis bedømmes konkret, og her vil bl.a. antall observasjoner som er rapportert ha betydning for det samlede bilde.

Ut over dette anser jeg det ikke nødvendig å kommentere Deres anførsler om bevisverdien av det materiale politiet har fremlagt, eller foreta noen nærmere drøftelse av enkeltbestemmelser, og overtredelser som er nevnt i politimesterens uttalelse av 2. februar 1989. Samlet sett etterlater materialet hos meg liten tvil om at det ved B så sent som høsten 1988 - på et tidspunkt da det fra kommunens side gjennom lengre tid var gitt klare signaler om at en innskjerping måtte finne sted - forekom brudd på alkohollovgivningen.

I tillegg til dette kommer naboklagene som vedvarte utover høsten 1988 og nyåret 1989 (februar og mars). Bevisverdien av slike klager kan naturligvis diskuteres, men når mengden av klager og tidsrommet de spenner over er så omfattende som tilfellet synes å ha vært i denne saken, må det være berettiget å tillegge dem en ikke ubetydelig vekt ved bevisvurderingen. I betraktning av antallet observasjoner som er gjort - også av politiet - anser jeg det ellers for lite sannsynlig at ikke det vesentlige av det som fant sted av uro og bråk utenfor skjenkestedet gjaldt gjester fra B.

Så vidt jeg kan se har De ikke bestridt rett-

messigheten av formannskapetets vedtak dersom kommunens/politiets fremstilling av de faktiske forhold legges til grunn.

Saksforholdet gir etter min oppfatning ikke holdepunkter for å anta at B ble utsatt for noen usaklig forskjellsbehandling i den aktuelle søknadsrunden, og Deres anførsler i denne forbindelse går jeg ikke nærmere inn på.»

## 39.

**Forhåndsileggelse av forurensningsgebyr - innkreving ved overtredelse av fastsatt frist**

(Sak 975/88)

*En treforedlingsbedrift (A) hadde i sin konsesjon fått en frist til å redusere til et angitt kvantum sine årlige utslipp til vann av nærmere angitte stoffer. Fristen ble senere forlenget av forurensningsmyndighetene, samtidig som det ble fastsatt et gebyr for eventuell oversittelse av den nye fristen. A's ukentlige utslipp ble i 1987 - før fristens utløp - redusert til et nivå som i fremtiden ville gi et utslipp under det tillatte årskvantum. Årskvantumet var imidlertid da overskredet, og gebyret ble innkrevet for resten av året.*

*- Klage til ombudsmannen førte ikke frem, men ombudsmannen kunne ikke fullt ut tiltre de prinsipielle synspunkter som forurensningsmyndighetene hadde gitt uttrykk for, bl.a. at adgangen til å fråfalle ilagt forhåndsgebyr skulle kunne sidestilles med vilkårene for å ilegge gebyr.*

Bedriften A fikk i 1977 ved kgl. resolusjon tillatelse til å fortsette sin produksjon som bl.a. medførte store utslipp av skadelige stoffer til et vassdrag. Med hjemmel i § 11 i lov om vern mot vannforurensning av 26. juni 1971 ble det imidlertid satt en del betingelser for dette, bl.a.:

«Det samlede utslipp av sulfittavlut og øvrig organisk materiale fra kokeri og biproduktfremstilling skal innen ovennevnte frist være redusert til 15 000 tonn pr. år, regnet som organisk tørrstoff.»

Etter vannforurensningslovens § 11a kunne forurensningsmyndighetene fastsette en tvangsmulkt til staten for overtredelse bl.a. av vilkår satt etter § 11. Slik mulkt ble fastsatt i konsesjonen:

«2. Ved overtredelse av den fastsatte utslippsgrense for 30. juni 1983 (pkt. 1a) påløper en tvangsmulkt med kroner 400,- pr. tonn tørrstoff.

Mulkten forfaller til betaling pr. 31. januar året etter at utslippoverskridelsen har funnet sted, og kan inndrives av Statens forurensningstilsyn.»

På det tidspunkt konsesjonen ble gitt, hadde A et antatt utslipp av organisk tørrstoff på ca. 105 000 tonn årlig. Departementet antok at en ivaretagelse av 91 % av sulfittavluten ville innebære en reduksjon av utslippene av organisk tørrstoff til 15 000 tonn pr. år. Dette fremgår av foredraget som lå til grunn for resolusjonen. Den inneholdt for øvrig en rekke andre pålegg med hensyn til rense- og kontrolltiltak og frister for gjennomføring av slike, men saken her dreier seg bare om utslippet av organisk tørrstoff.

Fristen for å nå en øvre grense på 15 000 tonn ble senere forlenget, idet Statens forurensningstilsyn (SFT) ved brev 30. mai 1984 ga en midlertidig tillatelse til merutslipp. Ny frist for reduksjon av utslippene til den tidligere fastsatte øvre grense skulle fastsettes på et senere tidspunkt, bl.a. etter at saken hadde vært forelagt vedkommende fylkesmann og kommune til uttalelse. I januar 1985 gjorde selskapet overfor SFT rede for de mulige tiltak som kunne settes i verk for å nå målet på 15 000 tonn, men antydte at det ville bli vanskelig å få redusert utslippene tilstrekkelig før mot slutten av 1986.

SFT skrev deretter (13. mars 1985) til selskapet og gikk inn på de tekniske løsninger for reduksjon i utslippene; under henvisning til uttalelser fra kommunen og fylkesmannen ble det på visse vilkår fastsatt ny frist for reduksjon av utslippene til 31. desember 1986. I brevet heter det avslutningsvis:

«SFT ser også det beklagelige i at bedriften nå er kommet i en situasjon som burde vært innsett som mulig og behandlet på et tidligere tidspunkt.

Ut fra den foreliggende vanskelige situasjon vil SFT forlenge den midlertidige tillatelse av 30. mai 1984 til 31.12.86 under følgende betingelser: overutslippet skal innen 31.3.86 være redusert med 50% og utslippet av sulfittavlut innen 31.12.86 redusert til det kvantum som er gitt i tillatelse av 6. mai 1977. Ved merutslipp ut over dette tidspunkt vil bedriften bli pålagt et forurensningsgebyr kr. 20000,- pr døgn for det tidsrom merutslippet vedvarer.

SFT ønsker at forbrenningsalternativet blir mere konkretisert. Det er særlig viktig å få fram hvilken reduksjon i SO<sub>2</sub>-utslipp som kan forventes da det ikke er ønskelig med høyere SO<sub>2</sub>-utslipp i kommunen.

Vi ber om at dette alternativ for løsning av problemene påskyndes. En teknisk-økonomisk vurdering som skal danne grunnlag for om forbrenningsalternativet er et aktuelt tiltak skal være SFT i hende innen 30. juni 1985.

Bedriften kan påklage denne avgjørelse til Miljøverndepartementet innen 3 uker.»

I brev til SFT 2. oktober 1986 tok bedriften opp spørsmålet om forståelsen av utslippstillatelsen. Selskapet pekte på at en 91 % ivaretagelse av sulfittavluten ga et utslipp på 16 400 tonn årlig.

STF fastholdt i brev 12. desember 1986 at utslippene måtte være redusert til 15 000 tonn årlig innen 31. desember 1986 og fortsatte:

«SFT regner med at utslippene grovt sett fordeler seg jevnt over året. Det medfører at utfra bedriftens opplysninger om forventede utslipp i 1987, vil utslippsgrensen på 15.000 tonn bli overskredet ved overgangen fra 3 til 4 kvartal i 1987.

Under henvisning til vårt brev av 13.03.1985 fastsettes følgende vilkår om forurensningsgebyr:

Fra 01.10.1987 inntil 31.12.1987 påløper et forurensningsgebyr på kr. 20.000 pr. døgn.

Det er opp til bedriften gjennom egne målinger å påvise at utslippet på årsbasis eventuelt vil ligge lavere enn 15.000 tonn eller at tidspunktet for overskridelse blir et annet enn 01.10.1987. Iverksettelsen av gebyr kan endres ut fra en slik dokumentasjon. SFT kan på bakgrunn av rapportene eventuelt forlange en uavhengig kontroll av utslippene.

Forurensningsgebyret er fastsatt med hjemmel i forurensningsloven § 73.

Denne avgjørelse kan påklages til Miljøverndepartementet innen 3 uker etter mottagelsen av dette brev. Eventuell klage skal begrunnes og sendes Statens forurensningstilsyn.»

Vedtaket ble ikke påklaget, men mot slutten av 1987 (10. november 1987) ble spørsmålet om forurensningsgebyr tatt opp med SFT. Selskapet pekte på hvilke tiltak som var satt i verk for å redusere utslippene, og opplyste at man hadde hatt en reduksjon i utslippene fra det ene kvartal til det neste i løpet av 1987. Ved utgangen av 3. kvartal var de samlede utslipp på 14 700 tonn, og i fjerde kvartal ville utslippet bli så lavt at man for årene fremover ville komme under den påbudte utslippsgrense. På dette grunnlag uttalte bedriften videre at det

«--- synes motstridende å illegge et gebyr etter at et krav om overholdelse av et utslippsnivå er oppnådd. Gebyret får i såfall preg av en ren straff/bot.

En kalenderårsbetraktning på utslippsmengden i 1987 må være av underordnet betydning. Det er nivået fremover som er avgjørende.

Det er lite motiverende for bedrift og ansatte å bli «straffet» for å ha gjort et hederlig stykke arbeid.

Et eventuelt gebyr gir lite incitament til ytterligere innsats for utslippsreduksjoner resten av året 1987.

En inndrivning av ca. 2 mill. kr av bedriftens midler forringer det økonomiske grunnlag for å gjennomføre nye tiltak. ---»

SFT fastholdt imidlertid at forurensningsgebyret skulle betales.

Standpunktet ble påklaget til Miljøverndepartementet, som 21. juni 1988 fastholdt gebyrvedtaket og konkluderte slik:

- «- Klagen fra A avvises med hjemmel i forvaltningsloven § 31 siste ledd.
- Departementet finner ikke grunnlag for å omgjøre gebyrvedtaket i medhold av forvaltningsloven § 35.
- SFT's vedtak av 13. mars 1985, presisert i brev av 12. desember 1986, stadfestes.»

Saken ble deretter brakt inn for ornbudsmannen ved brev 16. august 1988.

Selskapet sammenfattet sin klage til ombudsmannen slik:

- «a. SFT har ansvaret for sine uklare utsagn m.h.t. varsel om beregning av forurensningsgebyr. Klageadgangen var tilstede i desember 1986. Først i desember hadde A foranledning til å klage. Klagen gjaldt forurensningsgebyret som sådant og ikke den fastsatte konsesjonsgrense på 15.000 tonn tørrstoff/år. Det var først i desember 1987 at de nærmere omstendigheter som foranlediget klagen var kjent, nemlig at det tross alle anstrengelser oppsto en mindre forsinkelse.

Det reiser seg her prinsipielle spørsmål: «Skal konsesjonæren være tvunget til å klage for «sikkerhets skyld» lenge før han vet om problemene kan oppstå, eller skal klageadgangen stå åpen inntil et vedtak om gebyr blir aktuelt m.h.t. gjennomføring?»

Vedtaket om gebyr bør ut fra mange hensyn anses som suspensivt betinget, slik at de tidfestes m.h.t. klagefrist når det er på det rene at gebyret er effektivt.

- b. Innholdet av SFT's pålegg var uklart. Mens utslippsgrensen ble fastsatt på årsbasis for 1987, ble forurensningsgebyret knyttet til tiden 1.10.-31.12.1987 slik at bare overskridelse av utslippet etter 1.10.1987 kunne utløse gebyret. I tiden 1.10.1987-31.12.1987 var utslippet av tørrstoff bare 3.378 tonn, dvs. bare 90% av det tillatte på 3.750 tonn.
- c. Miljøverndepartementet har feilaktig bygget på at klagefristen i desember 1987 var utløpet, og dette påvirket departementets vurdering av saken generelt.
- d. Miljøverndepartementets oppgaver og målsetting m.h.t. miljøverniltak gjør departementets oppgave som klageinstans vanskelig. Departementets vurdering som klageinstans trenger et korrektiv som Ombudsmannen bør utgjøre i så spesiell en sak om forurensningsgebyr som nærværende.
- e. Forurensningsgebyr bør etter forarbeidene ikke anvendes i en sak som denne, hvor bedriften i en årrekke har vist vilje og evne til store utlegg og anstrengelser for å redusere sine utslipp.
- f. Utviklingen før 1987, i 1987 og i 1988 innebærer at det beregnede forurensningsgebyr virker særlig urimelig og som en uberegtiget pønalt reaksjon.
- g. A har forståelse for at SFT normalt ikke kan beregne forurensningsgebyr og senere frafalle til tross for at pålegg ikke opp-

fylles. I dette tilfelle dreier det seg imidlertid ikke om bevisst eller uaktsom unnlatelse av å oppfylle pålegg, men om en mindre forsinkelse som må anses som unnskylkelig. Dersom gebyr ikke oppkreves, skapes ingen uheldig presedens. Tvertimot handles det da i tråd med forurensningslovens forarbeider og på en måte som styrker samarbeidet og respekten for SFT.

Forurensningsgebyr er et kraftig virkemiddel som skal anvendes varsomt for å hindre bevisst trening av SFT's pålegg eller for å gripe fatt i likegyldighet overfor pålegg. Disse forutsetninger mangler helt i saken.»

Klagen ble forelagt Miljøverndepartementet herfra 25. august 1988, idet jeg ba om utlån av saksdokumentene og om departementets merknader til klagen og anførselene om klageadgangen. Videre het det i brevet:

«--- Det er også ønskelig med en redegjørelse for praksis mht. forhåndsfastsatte gebyr, jfr. i den forbindelse uttalelsen i Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 67 annen sp. om at «departementet mener fortsatt at forhåndsfastsatte gebyr bør være unntaket og bare nyttes når særlige grunner tilsier det». Hvilke «særlige grunner» mener departementet foreligger i dette tilfellet?»

Etter flere påminnelser svarte departementet 8. juni 1989:

«Departementet har innhentet kommentarer fra Statens forurensningstilsyn (SFT), jf vedlagte uttalelse av 16. februar 1989. Departementet slutter seg til kommentarene fra SFT.

Vi mener i likhet med SFT at klagen fra A inneholder lite nytt. Bedriften anfører i hovedsak de samme argumenter og innsigelser som lå til grunn for departementets klageavgjørelse av 21. juni 1988. Vi viser derfor til drøftelsen og begrunnelsen i nevnte avgjørelse.

Utover dette vil departementet bemerke følgende:

1. Departementet ville kommet til samme resultat selv om klagen ikke var å betrakte som for sent framsatt.

Spørsmålet om klagen er for sent framsatt er uten betydning for resultatet av avgjørelsen. Departementet har vurdert om det er grunnlag for omgjøring av gebyrvedtaket uten klage og konkludert med at dette ikke er tilfellet. Vi vil i denne forbindelse bestemt tilbakevise påstanden fra A om at spørsmålet om klagen var for sent framsatt har påvirket departementets vurdering av omgjørings-spørsmålet. Departementet har tvert i mot bestrebet seg på å foreta en objektiv og grundig vurdering av alle sider av denne saken. Som A selv påpeker, ble saken drøftet internt i departementet gjennom lengre tid. Vår målsetting har vært å komme fram til en riktig avgjørelse basert på en helhetsvurdering av de rettslige og faktiske sidene ved saken.

2. Departementet mener at realiteten i saken må være avgjørende for om forurensningsgebyret skulle innføres.

A mener at gebyret burde vært frafalt fordi det har fått et «pønalt preg». Departementet mener at det må være realiteten i saken som avgjør om gebyret skal innføres, og ikke om gebyret «tilsynelatende» bærer preg av straff for bedriften. A ville unngått å komme i denne situasjonen dersom de hadde satt i verk tiltak på et tidligere tidspunkt.

3. Forurensningsgebyret er ikke urimelig sett på bakgrunn av at bedriften flere ganger fikk midlertidige tillatelser til å overskride konsesjonsgrensene.

Forurensningsgebyr brukes som et virkemiddel for å framtvinge overholdelse av konsesjonskrav. Forurensningsmyndigheten fastsetter ut fra et samlet skjønn en frist for å rette forholdet. Om den ansvarlige ikke overholder fristen på grunn av økonomiske forhold eller tekniske vanskeligheter, er i utgangspunktet irrelevant. Dette går klart fram av forarbeidene til forurensningsloven § 73. Når et forurensningsgebyr er forfalt til betaling, skal det innføres. A står ikke i noen særstilling i så måte.

SFT har gitt A gjentatte dispensasjoner for at bedriften skulle få mulighet for å bringe utslippene under konsesjonsgrensen. Når dette ikke skjedde, ble det fastsatt et forurensningsgebyr med en frist for å gi et nødvendig økonomisk incitament til å rette forholdet. Det viste seg da at bedriften klarte å få utslippene under grensen. Virkemidlet fikk den tilskitete virkning. A må imidlertid selv bære ansvaret for at tiltakene ble iverksatt for sent til at fristen kunne overholdes.

Vi vil også påpeke at A er en stor bedrift og en betydelig kilde til forurensning av ---elven. Frafallelse av forurensningsgebyr i dette tilfellet vil ut fra likhetshensyn kunne få svært uheldige konsekvenser i forhold til andre bedrifter, og spesielt fordi det i dette tilfellet ikke foreligger noe relevant grunnlag for frafallelse av gebyret. I så fall vil det være klart i strid med forurensningslovens forarbeider og retningslinjene for bruk av forurensningsgebyr.»

I uttalelsen fra SFT som departementet sluttet seg til, het det bl.a.:

«Slik forurensningssituasjonen i området utviklet seg, var det nødvendig for forurensningsmyndigheten å gripe inn for å sikre at de betydelige utslippene fra A raskest mulig ble redusert ned mot fastsatt nivå. Vi vil dessuten henvisse til at andre bedrifter i bransjen hadde oppfylt tilsvarende krav på tidligere tidspunkt, riktignok med andre tekniske løsninger enn det A hadde valgt.

Avslutningsvis vil vi framheve at utslippstiltalser gis etter en nøye avveining av kryssende hensyn. Utslippene fra A har gjennom en årrekke representert store belastninger på ---elven og sjøområdene utenfor og dermed redusert verdien av disse områdene for andre brukerinteresser. Likevel har bedriften fått tillatelse til betydelige utslipp, på grunn av dens økonomiske betydning. Men når tillatelse er gitt til så store utslipp, er det klart at det er svært viktig at A holder seg innenfor de maksimumsgrensene som er fastsatt.»

Etter en omfattende korrespondanse mellom ombudsmannen og partene avsluttet jeg saken med følgende uttalelse:

«Forurensningslovens § 73 lyder:

«§ 73 (forurensningsgebyr ved forhold i strid med loven)

For å sikre at bestemmelsene i denne lov eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført, kan forurensningsmyndigheten fastsette forurensningsgebyr til staten.

Forurensningsgebyr kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Forurensningsgebyret begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som forurensningsmyndigheten har fastsatt. Forurensningsgebyr kan også fastsettes på forhånd og løper da fra eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at forurensningsgebyret løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at det forfaller for hver overtredelse.

Forurensningsgebyr ilegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenlutning, en stiftelse, en kommune, fylkeskommune eller annen offentlig innretning, skal forurensningsgebyret vanligvis pålegges virksomheten som sådan. Er overtredelsen skjedd på vegne av en beredskapsorganisasjon opprettet etter § 42, kan forurensningsgebyret pålegges de deltakende selskaper.

Forurensningsgebyr kan innføres ved utpanting. Forurensningsmyndigheten kan frafalle påløpt forurensningsgebyr.»

Hvorvidt gebyr skal ilegges i det enkelte tilfelle etter denne bestemmelsen, er et spørsmål av forurensningspolitisk art. Avgjørelsen i det enkelte tilfelle vil bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering, som ombudsmannen bare i meget begrenset utstrekning kan overprøve, jf. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 hvoretter ombudsmannen bare kan kritisere en skjønnsmessige avgjørelse dersom han finner den «klart urimelig».

Behandlingen av denne type saker her vil derfor i hovedsak måtte begrense seg til en konstatering av hvorvidt det foreligger tilfredsstillende dokumentasjon for at vilkårene for ilegging og innkreving av gebyr er til stede, og til en vurdering av de forvaltningsrettslige sider ved den enkelte sak for å se til at anvendelsen og håndhevelsen av forurensningsloven på dette felt skjer med en tilstrekkelig grad av rettsikkerhet for dem loven tas i bruk overfor. Sett i dette perspektiv har jeg vurdert 4 hovedspørsmål som klagesaken reiser:

1. Hadde SFT hjemmel til å ilegge forhåndsgebyr 13. mars 1985?

Selskapet har i og for seg ikke benektet at forurensningslovens § 73 annet ledd inneholder en klar hjemmel til å ilegge forurensningsgebyr på forhånd; dvs. forut for en eventuell overtredelse av f.eks. konsesjonsvilkår.

Selskapet påklaget da heller ikke vedtaket da det ble fattet. I utgangspunktet er det et vilkår for ombudsmannens vurdering av forvaltningens vedtak at administrativ klageadgang er benyttet, jf. § 5 i ombudsmannsinstruksens fastsatt av Stortinget 19. februar 1980. På bakgrunn av selskapets anførsler nettopp når det gjaldt klagefristen, fant jeg imidlertid grunn til å gå noe inn på «forhåndsvedtaket», og i brev 25. august 1988 til Miljøverndepartementet ba jeg om en redegjørelse for praksis med hensyn til forhåndsfastsettelse av gebyr. Jeg viste i den forbindelse til uttalelsen i Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 67, der det heter at «departementet mener fortsatt at forhåndsfastsettelse av gebyr bør være unntaket og bare nyttes når særlige grunner tilsier det».

Noen slik redegjørelse er ikke gitt utover henvisningen til den instruks om bruk av forurensningsgebyr som er fastsatt av Miljøverndepartementet 2. juni 1980, der det bl.a. heter:

«Oppdages det at den fastsatte frist i en konsesjon ikke blir overholdt, skal den overveiende hovedregel være at det gis en frist til retting, og at det fastsettes gebyr for overtredelse av den nye frist.»

Etter omstendighetene finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på hvorvidt en slik praksis - med tilsynelatende noe nær automatisk forhåndsileggelse av gebyr ved fristforlengelse - er i samsvar med det syn som kom til uttrykk i Ot. prp. nr. 11 (1979-80) om at forhåndsileggelse av gebyr bare skulle finne sted i «særlige tilfelle». Dette henger sammen med at jeg ut fra de faktiske forhold må konkludere med at myndighetene ved ileggelsen av gebyret i denne saken ikke kan sies å ha gått utenfor den rettslige ramme. Jeg viser for så vidt til den begrunnelse som er gitt fra forvaltningens side, nemlig at bedriften hadde fått utsettelse med oppfyllelsen av konsesjonsvilkårene en rekke ganger, og at det dreide seg om utslipp av betydelig størrelse over mange år til et sterkt forurenset vassdrag. Forhåndsvedtak om gebyrplikt ved en ytterligere overskridelse av fristen må da antas å ligge innenfor hva det rettslig sett er adgang for forurensningsmyndighetene til å fastsette.

Hvorvidt det i et tilfelle som det foreliggende skal ilegges et forhåndsgebyr, beror på forurensningsmyndighetenes skjønn. Dette har jeg bare begrenset adgang til å overprøve, jf. foran. Etter det opplyste finner jeg ikke grunn til å kritisere skjønnutøvelsen her som «klart urimelig».

2. Hadde bedriften ved utgangen av 4. kvartal 1987 innfridd de krav til reduksjon i utslippene som var satt av SFT 13. mars 1985?

Det er ingen uenighet mellom partene når det gjelder de faktiske utslipp i året 1987 eller om den situasjon man da sto overfor: Dersom bedriften kunne klare å holde det nivå utslippene var kommet ned på i 4. kvartal 1987, ville det ha til følge at utslippene i årene fremover ville komme under det nivå som av forurensningsmyndighetene var satt som øvre grense for årlig utslipp. Det var videre på det rene at bedriftens totale utslipp i 1987 overskred den grense som var satt for årlig utslipp etter 31. desember 1986.

Et kontroversielt punkt i saken er hva det nærmere ligger i følgende utsagn (i SFTs brev 13. mars 1985): «Ved merutslipp utover dette tidspunkt vil bedriften bli pålagt et forurensningsgebyr kr. 20.000 pr. døgn for det tidsrom merutslippet varer.» Dette må etter min mening forstås slik at det er et totalutslipp på mer enn 15 000 tonn på årsbasis som utløser en eventuell gebyrplikt. Jeg viser her til at det i brevet 13. mars 1985 heter: «-- og utslippet av sulfittavlut innen 31.12.86 (må være) redusert til det kvantum som er gitt i tillatelse av 6. mai 1977». I den kgl. resolusjon av denne dato heter det i pkt. 1 bl.a.: «Innen 30. juni 1983 skal det samlede utslipp av sulfittavlut og øvrig organisk materiale være redusert til 15 000 tonn organisk tørrstoff pr. år.» (uthevet her). Med andre ord utløses gebyrplikten i det øyeblikk totalutslippet passerer 15 000 tonn i 1987.

Den fremstilling som er gitt i SFTs brev 12. desember 1986 til A om når gebyrplikten kan forutsettes å inntreffe, kan derfor etter mitt skjønn ikke kritiseres. Jeg kan heller ikke se at fremstillingen er spesielt uklar. Bedriften har henvist til formuleringen «Fra 01.10.1987 inntil 31.12.1987 påløper et forurensningsgebyr på kr. 20.000 pr. døgn», og hevder at dette er egnet til å misforstås. Isolert betraktet kan jeg si meg enig i at uttrykksmåten her kunne ha vært klarere. Formuleringen må imidlertid ses i sammenheng med vedtaket 13. mars 1985 og konsesjonen fra 6. mai 1977.

Jeg viser også til at det i SFTs brev 12. desember 1986 forut for det siterte avsnitt står: «SFT regner med at utslippene grovt sett fordeles seg jevnt over året. Det medfører at ut fra bedriftens opplysninger om forventede utslipp i 1987, vil utslippsgrensen på 15 000 tonn bli overskredet ved overgangen fra 3. til 4. kvartal i 1987.» Lenger ned i brevet heter det videre: «Det er opp til bedriften gjennom egne målinger å påvise at utslippet på årsbasis eventuelt vil ligge lavere enn 15 000 tonn eller at tidspunktet for overskridelse blir et annet enn 01.10.1987. Iverksettelsen av gebyr kan endres ut fra en slik dokumentasjon.»

Jeg finner etter dette ikke grunn til å kriti-

sere forurensningsmyndighetene for at de inntok det standpunkt at «gebyrsituasjonen» inntraff i løpet av 4. kvartal 1987 - eller fra 1. oktober 1987.

3. Når utløp fristen for å klage over SFTs vedtak av henholdsvis 13. mars 1985 og 12. desember 1986?

Jeg er i utgangspunktet enig i det syn Miljøverndepartementet har gitt uttrykk for i brev 21. juni 1989, nemlig at klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt vedtaket kom frem til bedriften, slik som angitt i de respektive brev og i tråd med bestemmelsen i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 29.

Ved klage over vedtak om forhåndsileggelse av gebyr kan en eventuell klagebehandling reelt sett bare føre til at man får en prøving av de faktiske og rettslige forhold slik de er på tidspunktet for klagen. Det vil i praksis si at man f.eks. kan få en ny vurdering av den frist som er satt for retting av den forurensningsgrad som eventuelt har blitt tillatt og av størrelsen på den mulkt som er fastsatt. Klageorganets behandling av saken vil måtte ta utgangspunkt i situasjonen slik den fortøner seg på det tidspunkt forhåndsgebyret blir vedtatt. Dette gjelder også overprøvingen av rimeligheten i gebyrileggelsen.

Innkrevingen av gebyret når vilkårene for det foreligger, er ikke noe nytt enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Men det betyr ikke at innkreving er en rent automatisk oppfølging av det tidligere pålegg. Forurensningsmyndighetene synes å basere seg på en slik oppfatning. Jeg viser i denne sammenheng til departementets uttalelse i brev 21. juni 1988 til A der det bl.a. heter:

«Et gebyrvedtak som treffes i medhold av forurensningsloven § 73 *innbefatter* at gebyret skal innkreves dersom betingelsene for det senere oppfylles.»

Denne oppfatning synes også å fremkomme i departementets brev til ombudsmannen 8. juni 1989, der det på s. 2 bl.a. heter:

«-- Om den ansvarlige ikke overholder fristen på grunn av økonomiske forhold eller tekniske vanskeligheter, er i utgangspunktet irrelevant. Dette går klart fram av forarbeidene til forurensningsloven § 73. Når et forurensningsgebyr er forfalt til betaling, skal det inndrives. --»

Dette er formuleringer som jeg ikke fullt ut kan gi min tilslutning til. Forurensningslovens § 73 fastsetter i siste punktum at myndighetene «kan frafalle påløpt forurensningsgebyr». Den som gebyrvedtaket rammer, vil følgelig kunne fremme en søknad om frafal-

else av gebyret selv om «gebyrtilfellet» er inntruffet. Avgjørelsen av en slik søknad vil være et enkeltvedtak, som eventuelt kan påklages etter forvaltningsloven. Den siterte bestemmelse synes imidlertid å inneholde noe mer; istedenfor å inndrive gebyret ligger det her en innbakt forutsetning om at myndighetene etter omstendighetene av eget tiltak må vurdere hvorvidt inndrivning skal skje, selv om de objektive vilkår for så vidt er til stede. Dette vil innebære at myndighetene må foreta en prøving av rimeligheten eller hensiktsmessigheten av innkreving på dette stadium. Det er ikke noe i forarbeidene til § 73 som tilsier et annet resultat.

Det er imidlertid i denne saken ikke nødvendig å gå noe nærmere inn på utstreknin-gen av den plikt myndighetene måtte ha til på eget initiativ å foreta en etterprøving i forbindelse med gebyrinndrivningen. Departemen-tet har nemlig her vurdert hvorvidt gebyrved-taket burde omgjøres, bl.a. på bakgrunn av om gjennomføringen av gebyrvedtaket ville virke urimelig i den situasjonen som forelå i fjerde kvartal 1987. La meg likevel peke på den sammenheng det er mellom henholdsvis en slik ren ettergivelse og en omgjøring der det settes en ny og forlenget frist ut fra en rimelighetsbetraktning. Vurderingstema synes å måtte være det samme i begge disse tilfeller.

Med disse modifikasjoner kan jeg si meg enig med departementet i at selskapets klagefrist i forhold til de opprinnelige gebyrvedtak var utløpt tre uker etter at selskapet ble underrettet om vedtakene (sist i brev 12. desember 1986).

4. Burde selskapet ha blitt fritatt for å betale gebyret for 4. kvartal 1987?

Det er ingen uenighet om de faktiske forhold når det gjelder utslippenes omfang, og det aksepteres også at de objektive vilkår for innkreving av gebyret forelå. Spørsmålet er bare om selskapet skal gis medhold i sin anførsel om at betaling under de foreliggende omstendigheter ikke burde kreves.

Departementet har vurdert dette som et spørsmål om omgjøring. På generelt grunnlag hevder departementet i brevet 21. juni 1988 til selskapet:

«Hensikten med forurensningsgebyr som virkemiddel er å fremtvinge *rettidig* oppfyllelse av pålegg. For å unngå uthuling av gebyrvirkemiddelets effektivitet, er hovedregelen at gebyret skal inndrives hvis fristen oversittes. I henhold til gjeldende retningslinjer for bruk av forurensningsgebyr er det bare i helt usedvanlige tilfeller - som konsesjonshaver ikke har hatt mulighet for å påvirke - at gebyr kan unnlates eller frafalles (f.eks. brann og streik). Teknologiske vanskeligheter som

gjør det mer byrdefullt å oppfylle påleggene, kan normalt ikke begrunne unntak.»

De retningslinjer som det vises til er fra 2. juni 1980, og gir i hovedsak veiledning om *når* forhåndsgebyr skal ilegges. Det heter her bl.a.:

«I samsvar med retningslinjene fra 1975 mener departementet at det som hovedregel ikke skal knyttes gebyr til de frister som er fastsatt første gang det gis konsesjon eller utslippstillatelse.

Oppdages det at den fastsatte frist i en konsesjon ikke blir overholdt, skal den overveiende hovedregel være at det gis en frist til retting, og at det fastsettes gebyr for overtredelse av den nye frist. ---

I enkelte spesielle tilfelle kan det være grunn til ikke å fastsette gebyr i samsvar med det som er sagt ovenfor. Miljøverndepartementet sikter her først og fremst til fristoverskridelser som skyldes hindringer av betydelig styrke som konsesjonsinnehaveren ikke har hatt muligheter for å påvirke. Eksempler på dette er brann og streik ---.

Av hensyn til gebyrvirkemiddelets effektivitet bør det bare i helt usedvanlige tilfelle komme på tale med utsettelse av frister etter at gebyr er fastsatt. I forbindelse med utsettelse kombinert med gebyr er det derfor særlig viktig at den nye frist har vært grundig vurdert.»

Departementet angir her en del typesituasjoner der det ikke skal eller bør ilegges gebyr ved fristoverskridelser. Det kan etter mitt skjønn ikke uten videre slutes at det bare er i de samme typesituasjoner at et ilagt gebyr bør kunne *fracfalles*, jf. at departementet i brevet 21. juni 1988 sidestiller vilkårene for ileg-gelse av gebyr med vilkårene for *fracfallelse* av gebyr.

Vurderingstemaet bør i det sistnevnte tilfelle etter min mening kunne være noe mer nyansert, uten at jeg finner grunn til å gå nærmere inn på hvilke ytterligere momenter som bør kunne tillegges vekt. Men med utgangspunkt i A's tilfelle kan det være nærliggende å vise til det moment at retting faktisk er foretatt, men noe for sent.

Jeg er likevel kommet til at jeg ikke har grunn til å kritisere departementets endelige standpunkt i saken. I sin vurdering av hvorvidt vedtaket om gebyr skulle omgjøres eller ikke, har departementet lagt vekt på at bedriften hadde god tid til å innrette seg etter pålegget, og at den også flere ganger hadde fått midlertidig tillatelse til merutslipp. Det ble lagt til grunn at man med rimelighet måtte kunne forvente at bedriften kunne løse problemene innen den fastsatte frist. Departementet la også vekt på at det var maktpålig-



gende å begrense utslippet, og viste til at bedriften er en betydelig kilde til forurensning av elven.

Disse forhold må etter departementets mening veie tyngre enn det faktum at bedriften til sist klarte å begrense sine utslipp i tråd med vilkårene. Denne avveiningen er et resultat av et forvaltningsskjønn som jeg bare kan kritisere dersom jeg finner det «klart urimelig», jf. foran på s. 20. Jeg har ikke grunnlag for å anvende en slik karakteristik i dette tilfellet.

For ordens skyld legger jeg til at jeg ikke har funnet grunn til å kritisere at departementet ikke eksplisitt har behandlet spørsmålet som en sak om frafallelse av gebyr etter forurensningslovens § 73. En slik behandling ville i og for seg vært like nærliggende som en behandling etter forvaltningslovens § 35. Men resultatet ville så vidt jeg kan se måtte ha blitt det samme, siden vurderingstemaet - herunder forholdet til andre interessenter - etter de to regelsett i stor grad må antas å være sammenfallende.

Klagen har etter dette ikke ført frem.»

Ved brev av 6. juni 1990 kom Miljøverndepartementet tilbake til spørsmålet om departementet av eget tiltak burde ha vurdert om forurensningsgebyret skulle frafalles:

«--- Miljøverndepartementets syn er at § 73 gir myndighetene en generell adgang, men ingen plikt til å vurdere frafallelse av forurensningsgebyr. Det foreligger heller ikke særlige grunner som omtalt i lovens forarbeider, som skulle tilsi en slik vurdering i dette tilfellet.»

Til dette svarte jeg i brev av 15. august 1990:

«Etter omstendighetene finner jeg det ikke korrekt i dette tilfelle å avgi noen uttalelse til departementet om det foreliggende retts spørsmål. Det er ikke ombudsmannens oppgave å gi generelle uttalelser om rettsspørsmål - uavhengig av konkrete klagesaker. Som det fremgår av ombudsmannens uttalelse 20. februar 1990, var det aktuelle spørsmål for øvrig uten betydning for det standpunkt som ble tatt til klagen fra A.»

40.

#### Maksimaltall for svineproduksjon etter husdyrkonsesjonsloven

(Sak 548/89)

Da lov nr. 46 av 13. juni 1975 om husdyrkonsesjon trådte i kraft, hadde A, som var bonde, et svinefjøs med plass til 288 griser. Han hadde i 1975 og 1976 totalt to innsett (kull) pr. år, men fra 1977 produserte han tre kull pr. år. I januar 1988 tok landbruksmyndighetene opp med A spørsmålet om gårdens største lovlige

produksjon av gris. I april samme år fastslo Landbruksdepartementet at A ikke hadde lov til å produsere mer enn 576 gris pr. år, dvs. at han ikke kunne ha mer enn to innsett årlig. Ombudsmannen uttalte at husdyrkonsesjonslovens § 2, slik den lød i 1975, medførte at man måtte søke konsesjon for etablering og utvidelse av anlegg. Konsesjonsplikten rammet ikke oppdrettere som bare øket sin produksjon gjennom mer effektive produksjonsmetoder.

A eier og driver gården B, der han frem til 1971 drev melkeproduksjon. Han sluttet imidlertid med slik produksjon og bygget om fjøset til grisehus, som sto ferdig våren 1974.

I tillegg til sin egen arbeidskraft hadde A hjelp av to heltidsansatte, og hans plan med griseproduksjonen var at han skulle ha tre innsett pr. år. Fjøset har 32 binger med plass til 9 gris i hver, og dette gir en kapasitet på 288 gris pr. innsett, eller en total årsproduksjon på 864 gris med tre innsett pr. år.

Annet halvår 1974 hadde A to innsett, ett på 279 gris og ett på 294. På grunn av ansattes sykdom ble produksjonen i 1975 og 1976 bare to innsett pr. år, men fra 1977 har A produsert 3 kull pr. år.

Ved lov nr. 46 av 13. juni 1975 om regulering av ervervsmessig husdyrhold ble det innført konsesjonsplikt for bl.a. svineproduksjon. Lovens § 2 lød da slik:

«Uten tillatelse fra departementet kan ingen etablere eller utvide anlegg for svine- og fjørfehold når det tas sikte på et større antall dyreenheter pr. bruk enn det som i forskrift er fastsatt som grense for konsesjonsfri drift. Kongen gir forskrift om grense for konsesjonsfri drift etter første ledd.»

Ved kgl. res. av 27. juni 1975 ble det fastsatt at grensen for konsesjonsfri drift for svineproduksjon skulle være 500 slaktegris pr. år. Med hjemmel i lovens § 8 fastsatte departementet nærmere forskrifter til utfylling av loven. I forskriften, som var av 1. juli 1975, het det i § 1 bl.a.:

«Produsenter som ønsker å utvide eller etablere anlegg for svine- og fjørfehold utover de grenser som er fastsatt i medhold av lovens § 2, må søke Landbruksdepartementet om konsesjon. ---»

Ved lov av 12. juni 1981 nr. 70 ble § 2 første ledd endret, og bestemmelsen lyder nå:

«Uten tillatelse fra departementet kan ingen etablere, utvide, gjenoppføre, restaurere, overta eller leie anlegg for svine- og fjørfehold når den samlede kapasitet vil overstige det som er fastsatt i forskrift som grense for konsesjonsfri drift. Departementet avgjør i tvils-

tilfeller hva som skal regnes som gjenoppføring og restaurering.»

Ved kgl. res. av 24. juli 1981 ble det fastsatt at grensene for konsesjonsfri drift for så vidt gjaldt svineproduksjon, skulle være

«--- 500 slaktegriser pr. år eller anlegg med inntil 250 dyreplasser.»

Den 3. januar 1983 ga så Landbruksdepartementet en ny forskrift om regulering av ervervsmessig husdyrhold, der det i § 1 nr. 1 ble fastsatt at grensen for konsesjonsfri drift var

«--- 500 slaktegriser pr. år eller anlegg med inntil 250 dyreplasser ved 2 innsett pr. år.»

Landbruksdepartementet arbeidet for å få etablert et register over brukere som hadde produksjonsanlegg for dyretall utover konsesjonsgrensene. Den 5. november 1984 skrev departementet således til disse brukerne, herunder A, og orienterte om lovendringen i 1981

Bruker A  
Kommunenr. ---  
Dyreslag

Gnr. ---  
Dyretall 75

Bnr. ---  
Dyreplasser

Fødselsnr. ---  
Gulv/tak rn2

Verpehøns .....		350	100
Slaktegris .....	560	288	450
Broilere .....			
Kalkun .....			

Dersom det er feil eller uklarheter i oppgaven ber en om at De kontakter landbrukskontoret og får oppklart dette. Landbrukskontoret vil sende melding til departementet som om nødvendig vil foreta korrigerings.

Opgaven vil bl.a. bli tatt inn i registeret for produksjonstillegget og for kontraktproduksjon av konsumegg. Det vil da ikke bli mulig å få utbetalt tilskott eller inngå kontrakt om eggproduksjon ut over lovlig dyretall på bruket.»

A skrev samme måned til landbrukskontoret i kommunen og pekte på at anlegget helt siden starten hadde hatt 288 dyreplasser og at det skyldtes sykdom hos hans ansatte at gårdens normalproduksjon med 3 innsett pr. år ikke ble nådd før i 1977. Han viste også til at han annet halvår 1974, da produksjonen ble startet opp, hadde en produksjon på 2 kull. Han ba landbrukskontoret bekrefte opplysningene overfor departementet.

Landbrukskontoret sendte brevet til departementet med følgende påtegning:

«Så langt en kjenner forholdene er de gitte opplysninger riktige. Ved landbrukskontoret har en ansett hans grisehold godt i gang før loven om regulering ble iverksatt.»

Departementet kan ut fra de foreliggende dokumenter ikke ses å ha kommet tilbake til

og forskriften av 3. januar 1983 om at grensene for konsesjonsfri drift var fastsatt til 500 slaktegris pr. år eller anlegg med inntil 250 dyreplasser ved 2 innsett pr. år. Det het videre i brevet:

«Når det gjelder anlegg som er oppført før lovens ikrafttredelse (13. juni 1975) rammes disse primært ikke av ovennevnte reguleringer. En må dog i denne forbindelse være oppmerksom på at lovens paragraf 2 ved lovendring av 12. juni 1981 ble utvidet fra å gjelde konsesjon for ETABLERING og utvidelse av anlegg for omtalte produksjoner til også å gjelde GJENOPPFFØRING, RESTAURERING, OVERTAGELSE og LEIE av slike anlegg. Etter lovendringer må altså de som hadde anlegg over de fastsatte konsesjonsgrenser før lovens ikrafttredelse nå søke konsesjon ved gjenoppføring, restaurering, overtagelse eller leie av anlegg for omtalte produksjoner.

I forbindelse med ajourføring av konsesjonsregister ber vi om merknader til nedenstående oppgaver dersom disse avviker fra Deres egne oppgaver.

I 1979 ble alle slike anlegg og produksjonen i 1975 registrert. Deres brev er registrert med følgende produksjon i 1975.

saken, og A's svineproduksjon fortsatte som før.

Den 18. januar 1988 skrev imidlertid fylkeslandbrukskontoret til A:

«Vi har fått melding fra Landbruksdepartementet om at du har blitt registrert med for stort antall dyr etter søknad om produksjonstillegg pr. 01.08.86 og 01.01.87. Det oppgis at du lovlig kan ha 570 slaktegris, kode 152, mens du skal ha hatt 576 iflg. oppgitt på produksjonstilleggskjema. Vi ønsker en forklaring på om oppgavene stemmer med dine notater, og evt. hvorfor overskridelse er skjedd.»

A svarte dagen etter og viste til korrespondansen med landbrukskontoret i 1984 og til at gårdens produksjon fra starten av var planlagt etter 864 innsatte gris pr. år. Med unntak for sykdomsavbrudd ble denne produksjon gjennomført hvert år. Han pekte på at produksjonsgrensen var i overensstemmelse med oppfatningen til det lokale landbrukskontoret.

Den 29. januar 1988 skrev fylkeslandbrukskontoret tilbake:

«--- Det viser seg dessverre at Departementet har brukt feil tall for lovlig antall dyr ved utsendelse til oss. Vi beklager at vi ikke oppdaget dette før vårt brev gikk ut.

Ved kontroll mot registreringsliste pr 01.02.79 og konsesjonsregisteret av 22.05.85 ser vi nå at du ikke har hatt flere dyr enn tillatt i 1986, og det er dermed ingen grunn til reaksjon.»

Det konsesjonsregisteret som det her vises til, ble etablert i 1985. Den 14. mars 1985 skrev departementet til samtlige fylkeslandbrukskontor og landbrukskontorene i kommunene:

«Vedrørende lov om regulering av ervervsmessig husdyrhold

Landbruksdepartementet har opprettet et register over brukere som har produksjonsanlegg for dyretall ut over grensene i lov om regulering av ervervsmessig husdyrhold.

Registeret vil bli brukt i samband med kontroll etter lov om regulering av ervervsmessig husdyrhold, kontraksproduksjon og andre tilskottsordninger.

Det er 15. november 1984 sendt brev til samtlige brukere som ved registreringen i 1979 hadde anlegg for slaktegrisproduksjon, eggproduksjon og/eller broiler/kyllingproduksjon over de fastsatte konsesjonsgrenser. I brevet er oppført dyretall i 1975 registrert i 1979 eller oppgave i søknad om produksjonstillegg i 1975.

Som nevnt i dette brevet rammes ikke disse brukere (som har anlegg oppført før lovens ikrafttredelse, jf. sitatet her på s. 2) av konsesjonsplikten i lov om regulering av ervervsmessig husdyrhold, med mindre de har utvidet anlegget etter lovens ikrafttredelse (13. juni 1975) eller har foretatt gjenoppføring, restaurering, overdragelse eller bortleie av anlegget etter lovendringen 12. juni 1981. Hensikten med henvendelsen til brukerne er å gi den enkelte bruker anledning til å uttale seg om

de data som står oppført i registeret er korrekte.

For de brukere som har fått fastsatt produksjonsgrenser ved gitte konsesjoner eller ved tilskott til nedtrapping, har departementet ført opp de fastsatte grenser i registeret.

Landbruksdepartementet ber om at fylkeslandbrukskontoret i samarbeid med landbrukskontorene utfører følgende:

1. Samtlige anlegg som er større enn de fastsatte konsesjonsgrenser skal kontrolleres mot opplysningene i registeret.

For anlegg som var oppført før lovens ikrafttredelse, innebærer dette i hovedsak kontroll av om det er foretatt utvidelser m.v. jfr. det som er sagt foran i rundskrivet. Dersom eier/bruker av et slikt anlegg mener at de data som står oppført i registeret er feil, skal fylkeslandbrukskontoret foreta en vurdering av saken og gi en tilråding til departementet om hva som etter en faglig vurdering må anses å være riktig kapasitet for anlegget.

For de øvrige anlegg (jfr. femte avsnitt i rundskrivet) skal det kontrolleres om anlegget og produksjonen er i samsvar med konsesjoner eller vilkår for evt. nedtrappingstilskott.

Rapportskjema M-412 skal fylles ut for hver enkelt bruker. Brukere som etter denne kontrollen viser seg å ha en produksjon eller et anlegg som er i strid med bestemmelsene i loven og forskriftene, skal tilskrives og gis beskjed om forholdet. Det må også gis beskjed om at produksjonen/anlegget snarest mulig må bringes i samsvar med lov og forskrifter, og at det kan bli tale om tilskottsmessige og andre reaksjoner.»

I rapporten som landbrukskontoret utarbeidet etter besøk hos A, ble det opplyst:

Oppgaver fra konsesjonsregisteret	Kontroll-data			Vurdering av kapasitet				
	Dyre-plasser	Dyretall	Rettighet	Dyrom m <sup>2</sup>	Tropl. m	Dyretall	Dyrepl. beregnet	Årsprod. dyretall)
Slaktegris . . . . .	288	563		417	86	282	288	576»

Under skjemaets rubrikk for «Merknader» var anført:

«Årsproduksjonen er beregnet ut fra 2 innsett pr. år.»

Fylkeslandbrukskontoret føyet imidlertid til i merknadsrubrikken at «(D)et bør her regnes med en årsproduksjon på bakgrunn av 3 innsett pr. år. Det benyttes samme driftshus som i 1975.» Årsproduksjonen ble i samsvar med dette rettet til 864 dyr. Rapporten er datert 21. januar 1986 og undertegnet av fylkesagronomen.

Fylkeslandbrukskontoret kom tilbake til saken med brev til A den 18. april 1988:

«Saken har, blant mange andre, vært forelagt departementet. Som svar har departe-

mentet henvist til rapport datert 21.01.86. Etter konferanse pr telefon med byråsjef --- har vi fått klarlagt at dette er rapport sendt herfra v/fylkesagr. ---. Kopi av denne vedlegges.

Av rapporten framgår at du har en kapasitet på årsbasis på 864 slaktegris på basis av 3 innsett pr år, og vi kan derfor bekrefte at dette er grensen for din produksjon.»

Kopi av brevet ble sendt Landbruksdepartementet, som den 29. april 1988 skrev tilbake til fylkeslandbrukskontoret og viste til rapporten av 21. januar 1986. Departementet hevdet at den nevnte rapporten viste en produksjon på 576 slaktegriser pr. år, og ba fylkeslandbrukskontoret gi ny melding til A om at konsesjonsgrense på bruket var 576 innsatte slaktegriser pr. år.

Fylkeslandbrukskontoret underrettet A ved brev av 5. mai 1988.

A henvendte seg til departementet kort tid etter og redegjorde for det faktiske produksjonsomfang og bakgrunnen for de variasjoner som hadde forekommet. Han fortsatte:

«I et bygdesamfunn vil de som produserer mer enn konsesjonslovens grenser lett bli spurt om retten til dette. Så også meg. Jeg tok derfor tidlig før 1981 kontakt med herredsagronomen som bekreftet at jeg ikke var bundet av de gjeldende konsesjonsbestemmelser og kunne produsere inntil 3 x 288 gris = 864 gris pr. år slik planen forutsatte. Dette bekreftes både av hans påtegning på mitt svarbrev datert 26. november 1984, og --- fylkeslandbrukskontors pålegg om å ha skikket *gjødsekjeller* til 900 slaktegris pr. år (krav om 10 mndrs. lagerkapasitet). Tegninger og kostnadsplan datert 26. oktober 1977 vedlegges. Jeg viser spesielt til vedlagte skisse for forurensningsplan hvor det klart fremgår at besetningen pr. år er 900 slaktegris. ---

Jeg har således hele tiden innrettet meg etter både råd og pålegg fra bygdas landbrukskontor og Fylkeslandbrukskontoret. Jeg presiserer at herredsagronomen hele tiden har vært kjent med min produksjon.»

I sitt brev gikk han også gjennom de skiftende standpunkt som var tatt av de forskjellige landbruksmyndigheter forut for departementets vedtak.

Det ble deretter avholdt et møte i departementet mellom partene, og på bakgrunn av spørsmål som ble stilt under møtet skrev A til departementet 14. juli 1988 og redegjorde for hvorledes stønadsordningene var blitt praktisert overfor ham.

Utbetaling av produksjonstillegg stopper ved 500 gris, så han hadde ikke mottatt slikt tillegg for mer enn dette dyretallet.

Avløsertillegg var imidlertid utbetalt på grunnlag av fullt dyretall og det antall årsverk dyretallene tilsvarte.

Landbrukskontoret i kommunen tok saken opp med departementet igjen uten at det førte frem, og A brakte saken inn for ombudsmannen ved sin advokat.

Om det rettslige grunnlaget for departementets vedtak, viste advokaten til forarbeidene til loven om regulering av ervervsmessig husdyrhold:

«Fra forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 49 (1974-75) siteres (s. 10):

«Landbruksdepartementet finner det nødvendig med en lov som gir hjemmel for å regulere strukturen i svine- og fjørfeholdet så snart som mulig og legger fram forslag til lov som innebærer konsesjonsplikt ved etablering av nye eller utvidelse av bestående anlegg for svine- og fjørfehold. Konsesjonsplikten inntreer når antall dyreenheter overstiger en grense som skal fastsettes nærmere.»

Den eneste naturlige forståelse av lovens § 2 er at konsesjonskravet kun gjelder for anlegg som etableres eller utvides etter lovens ikrafttreden. Derfor må det være slik at produsenter som før 1975 hadde etablert anlegg med en kapasitet som var større enn 500 slaktegris pr. år, ikke var underlagt konsesjonsplikt.

Denne forståelse av § 2 støttes også av at loven ble endret i 1981 (lov av 12.6.1981 nr. 70). § 2 fikk denne ordlyd:

«Uten tillatelse fra departementet kan ingen etablere, utvide, *gjenoppføre, restaurere, overta eller leie* anlegg for svine- og fjørfehold når den samlede kapasitet vil overstige det som er fastsatt i forskrift som grense for konsesjonsfri drift.

Departementet avgjør i tvilstilfeller hva som skal regnes som gjenoppføring og restaurering.»

Loven ble altså utvidet slik at det også kreves konsesjon ved gjenoppføring, restaurering, overdragelse eller utleie av produksjonsanlegg.

I forarbeidene til lovendringen (Ot.prp. nr. 65 (1980-81)) heter det (s. 1-2):

«Forslag til lovendringer: Som nevnt foran ble den overveiende del av de anlegg som er større enn grensene for konsesjonsfri drift reist før loven ble satt i verk. Selv om anlegg er reist før loven ble satt i verk, er ikke dette til noe hinder for en framtidig regulering også av slike anlegg, når det er samfunnsmessig nødvendig og gjennomføres på en forsvarlig måte. En slik lovendring kan gjennomføres uten å komme i strid med lovgivningen for øvrig. De rettslige spørsmål er for øvrig utførlig om talt i St.meld. nr. 77. På denne bakgrunn finner Landbruksdepartementet det riktig at loven blir utvidet slik at alle anlegg over de fastsatte grenser blir underlagt konsesjonsplikt ved eierskifte. ---»

Det konstateres at det ikke er til hinder for fremtidig regulering at et anlegg er reist før loven ble satt i verk. Imidlertid er det klart at en regulering må ha hjemmel i lov. Lovgiveren har valgt en ordning som ikke rammer produsenter som:

- i 1975 hadde en fysisk produksjonskapasitet som oversteg 500 slaktegris pr. år,
- ikke senere har utvidet produksjonskapasiteten, eller
- ikke etter 1981 har omlagt driften, gjenoppbygget etter f.eks. brann, eller foretatt restaurering.»

Når det gjaldt det faktiske grunnlaget for vedtaket som gjaldt A, pekte han på at selv om den faktiske produksjonen i 1974-76 var lavere enn anleggets kapasitet, skyldtes dette konkrete omstendigheter. Han mente for øvrig at det faktiske dyretallet ut fra den rettslige vurdering han hadde gitt, heller ikke var relevant for fastsettelse av produksjonsvolum etter konsesjonsloven.

Han pekte videre på at klager i alle år hadde rapportert sin produksjon til landbruksmyn-

dighetene og at forurensningsplanen som var blitt utarbeidet for bruket i samarbeid med fylkets landbruksselskap, var basert på anleggets virkelige kapasitet. Gjødseleksjelleren som ble bygget etter forurensningsplanen, sto ferdig i 1977.

Klagen ble forelagt departementet herfra ved brev av 12. mai 1989 idet det ble bedt om departementets syn på advokatens lovforståelse. Det het videre i brevet herfra:

«--- Så vidt skjønnes hevdes at gårdens normale produksjonskapasitet må regnes ut fra 3 «innsett» pr. år og ikke 2 som departementet tilsynelatende har gjort. Dette bes kommentert, herunder ved at departementet også mer generelt gjør rede for hvordan en beregner maksimalt produksjonsvolum for anlegg som eksisterte før lovens ikrafttreden.

---  
For øvrig bes opplyst om departementet på grunnlag av de konkrete omstendigheter i saken, har vurdert å gi A konsesjon med utgangspunkt i den produksjon som faktisk har vært drevet de senere år. Det vises i denne sammenheng til at A skal ha innrettet seg i henhold til den oppfatning at han var berettiget til å holde en produksjon på 864 slaktegris pr. år, bl.a. i forbindelse med utarbeidelse av forurensningsplan og ved bygging av gjødseleksjeller i 1977.»

Departementet svarte 31. august 1989:

«Brukere, som før loven ble satt ikraft, drev svine- og fjørfehold ut over grensen for konsesjonsfri drift, har fått antallet av innsatte dyr i 1975 eller et tidligere år godkjent som sin ervervede rettighet til produksjon på vedkommende bruk.

§ 2 i loven av 1975 fastsetter at: «Uten tillatelse fra departementet kan ingen etablere eller utvide anlegg for svine- og fjørfehold når det tas sikte på et større antall dyreenheter pr. bruk enn det som i forskrift er fastsatt som grense for konsesjonsfri drift.»

Departementet vil understreke at det er dyretallet i 1975 eller tidligere som legges til grunn ved fastsettelse av ervervet rettighet og ikke anleggets kapasitet. Begrunnelsen for dette er at etter § 2 i loven av 13. juni 1975 er det «antall dyreenheter pr. bruk» avgjørende, mens anleggets kapasitet ikke er omtalt.

At det er besetningsstørrelsen (dyretallet eller antall dyreenheter) som skal legges til grunn fremgår også av Ot.prp. nr. 49 (1974-75) og Innst. O. nr. 68 (1974-75). En viser også til Innst. S. nr. 134 (1980-81) side 4.

---  
Loven av 1975 fokuserer ensidig på «antall dyreenheter» som mål for produksjonsomfanget. En teoretisk beregnet kapasitet i anlegget er derfor irrelevant som grunnlag for fastsettelse av ervervet rettighet.

---  
Departementet vurderte etter møte med A og hans advokat 28. juni 1988 saken på nytt. En fant at det ikke fremkom opplysninger som tilsier økning av A's ervervede rettighet for slaktegrisproduksjon. Det er ikke aktuelt å øke A's produksjonsrettigheter ved å innvilge en søknad om konsesjon. Bedre dyremate-

riale, foring, og utforingsteknologi gjør det i dag mulig å øke produksjonen med 50 % ved å ha 3 innsett av griser i stedet for 2 som var vanlig tidligere. Å gi konsesjon til slik utvidelse vil derfor medføre en eksplosiv produksjonsøkning.

I dette tilfellet er det ikke snakk om redusert produksjon i en periode, men om en planlagt økning i produksjonen som ble gjennomført i 1977, 2 år etter at loven forelå. Det er slik økning i produksjonen loven setter forbud mot.»

Til dette bemerket advokaten:

«--- Etter ordlyden er den mest naturlige forståelsen at anleggets fysiske kapasitet er avgjørende, mens «antall dyreenheter» er en verdi som må klarlegges hvis, og bare hvis, et nytt anlegg etableres eller et gammelt utvides. Jeg har forståelse for at departementet i praksis har bygget på hva som er opplyst for de enkelte gårdsbruk om tidligere produksjonsvolum, da dette har vært rasjonelt i saksbehandlingen. Denne praksis kan imidlertid ikke påberopes når det gjelder lovforståelsen.

Jeg er ikke enig i at det av forarbeidene det vises til «fremgår at» det er besetningsstørrelsen som skal legges til grunn. Til alt overmåles det i Ot.prp. nr. 65 (1980-81) at det foreligger uklarheter (s. 2, sp. 2):

«Videre vil det være nødvendig gjennom forskriftene å avklare endel uklarheter. Det gjelder bl.a. fortolkningen av anleggskapasitet og antall dyr pr. år. Videre vil en måtte se nærmere på de normer for innsett pr. år som er lagt til grunn ved fastsettelse av de gjeldende konsesjonsgrenser.»

Når det gjelder forståelsen av husdyrkonsesjonslovens § 2 vil jeg konkludere med at bestemmelsen under ingen omstendigheter kan tolkes slik departementet hevder.»

Advokaten pekte ellers på at A's eiendom er på 800 mål dyrket mark og altså har en størrelse som ligger langt over gjennomsnittet. Han viste i den forbindelse til Ot.prp. nr. 49 (1974-75) der det heter (s. 10, sp. 2 nederst):

«Departementet er av den oppfatning at bestemmelsene bør være utformet slik at de tillater gårdsbruk flest å drive husdyrproduksjon i naturlig omfang uten konsesjonsplikt eller andre regulerende tiltak og med anledning til å tilpasse produksjonene til forholdene til enhver tid.»

Videre viste han til Innst. O. nr. 68 (1974-75) på s. 2-3:

«IV. Hovedinnholdet i utredningen.

Utvalget uttaler at de virkemidler som hittil har vært anvendt, ikke har kunnet hindre en uheldig strukturmessig utvikling innen svine- og fjørfe-sektoren sett på bakgrunn av de landbrukspolitiske målsettinger. Ut fra de landbrukspolitiske målsettinger er det nødvendig at også de kraftforkrevende produksjoner fortsatt er med og danner grunnlag for et rimelig inntektsnivå på det enkelte bruk og

et ønsket bosettingsmønster. Utvalget peker også på at et overdimensjonert husdyrhold i forhold til brukets arealer skaper store problemer for disponering av avfallsstoffer fra husdyrproduksjonen. Utvalget konkluderer med at det både ut fra landbrukspolitiske og miljømessige hensyn er behov for *lovbestemmelser som kan forhindre ytterligere etablering av husdyrhold uten, eller med svak tilknytning til jordbruk*. I tråd med dette syn la utvalget fram forslag til midlertidig lov om regulering av strukturen i husdyrholdet. Det ble her ikke foreslått lovforbud, men en lov med bestemmelser om konsesjonsplikt for etablering av husdyrhold over en viss størrelse og med et avgjort misforhold mellom besetningsstørrelse og produksjonsgrunnlaget på bruket. Utvalget legger vekt på at bestemmelsene må bli såpass romslige at de tillater gardsbruk flest å drive produksjon av svine- og fjørfeprodukter i naturlig omfang uten konsesjon eller andre regulerende tiltak.»

Han hevdet at det ikke er noe misforhold mellom en besetningsstørrelse på ca. 900 slaktegris pr. år og produksjonsgrunnlaget på bruket. 800 mål er tilstrekkelig spredningsareal for 1200 slaktegris. Han pekte også på at gjødselkjelleren gir tilstrekkelig kapasitet for 900 slaktegris pr. år, og at A's gård er et mønsterbruk, som drives på tradisjonelt vis, og ikke kan karakteriseres som noen «fleskefabrikk». Han mente derfor at dersom konsesjon overhodet skulle kunne innvilges, måtte det bli til A.

Han tok også opp spørsmålet om ikke saksbehandlingen i seg selv skulle tilsi at A hadde rett til å opprettholde en produksjon på tre innsett pr. år.

Jeg kom til at departementets vedtak var ugyldig idet det bygget på en uriktig lovforståelse, og jeg begrunnet standpunktet slik:

«Departementet hevder i brev av 31. august 1989 at det er dyretallet i 1975 eller tidligere som skal legges til grunn ved fastsettelsen av «ervert rettighet». Det anføres at anleggets kapasitet ikke er avgjørende. I den forbindelse henvises til lovens § 2 slik den lød i 1975. Etter denne bestemmelse mener departementet at det er «antall dyreenheter pr bruk» som er avgjørende, «mens anleggets kapasitet ikke er omtalt».

Dette synspunkt lar seg vanskelig forene med loven. Etter lovens § 2 ble det i 1975 innført konsesjonsplikt for *etablering eller utvidelse av anlegg* for svineproduksjon. Konsesjonsplikten var m.a.o. bare nytt til etablering og utvidelse av «anlegg». Det var således ikke tale om konsesjonsplikt knyttet til selve driften og svineholdet. Jeg viser til departe-

mentets generelle merknader til lovforslaget i Ot.prp. nr. 49 (1974-75) s. 10, der det heter at departementet «— — legger fram forslag til lov som innebærer konsesjonsplikt ved etablering av nye eller utvidelse av bestående anlegg for svine- og fjørfehold. Konsesjonsplikten inntreffer når antall dyreenheter overstiger en grense som skal fastsettes nærmere.»

Jeg viser også til departementets merknader til de enkelte paragrafer i lovforslaget der det om § 2 heter:

«Etter forslaget vil enhver nyetablering eller utvidelse av eksisterende anlegg på svine- og fjørfesektoren være underlagt konsesjonsplikt dersom besetningsstørrelsen overskrider en nærmere fastsatt grense — —.» (prp. s. 11).

For anlegg som eksisterte ved lovens ikrafttreden var det således en *utvidelse* som kunne bli konsesjonspliktig. Hvorvidt en utvidelse ville utløse konsesjonsplikt eller ikke, var betinget av hvorvidt utvidelsen ville føre til en årsproduksjon på mer enn 500 griser.

Den «ervertede rettighet» for den enkelte bruker knytter seg etter dette til størrelsen på det anlegg vedkommende hadde ved lovens ikrafttreden, og ikke til det dyretall brukeren måtte ha hatt på dette tidspunkt.

At den her anførte lovforståelse må være riktig, bekreftes også av lovendringen i 1981. I 1981 ble konsesjonsplikten utvidet, men den var fortsatt knyttet til anlegget. Inntil 1981 var det som nevnt bare anleggsetableringer og -utvidelser som var konsesjonspliktige. I 1981 ble konsesjonsplikten utvidet til også å gjelde gjenoppføring, restaurering, overtakelse og leie av anlegg.

I forbindelse med lovendringen i 1981 ble det i Ot.prp. nr. 65 (1980-81) varslet at departementet fant det påkrevet i forskriftene å «avklare endel uklarheter. Det gjelder bl.a. fortolkningen av anleggskapasitet og antall dyr pr. år. Videre vil en måtte se nærmere på de normer for innsett pr. år som er lagt til grunn ved fastsettelsen av de gjeldende konsesjonsgrenser.»

Av dette synes å fremgå at departementet ved utarbeidelsen av forslag til den kgl. resolusjon av 27. juni 1975, som satte konsesjonsgrensen til 500 slaktegris pr. år, hadde lagt til grunn at det normalt ble foretatt et visst antall innsett pr. år. Noen regulering av antall innsett ble imidlertid ikke foretatt verken i loven eller i forskriften i 1975.

Den kgl. resolusjon av 24. juli 1981 som fulgte etter lovendringen samme år, nøyde seg imidlertid med å presisere at grensen for konsesjonsfri drift skulle gå ved «500 slaktegriser pr. år eller anlegg med inntil 250 dyreplasser».

Ved Landbruksdepartementets forskrift av 3. januar 1983 ble antall innsett pr. år tatt med som et utgangspunkt ved fastsettelse av konsesjonsgrensene. I forskriften ble det bl.a. vist til en grense for konsesjonsfri drift på «--- 500 slaktegriser pr. år eller anlegg med inntil 250 dyreplasser ved 2 innsett pr. år».

Samtidig ble det gitt en ny bestemmelse som krevet Landbruksdepartementets tillatelse i en del nærmere angitte tilfelle.

Den nye § 2 lød:

«For anlegg som har eller vil få flere dyreplasser eller som det tas sikte på å nytte til høyere produksjon enn angitt i § 1, i disse forskriftene, må Landbruksdepartementets tillatelse innhentes ved ---»

4. Utvidelse av eksisterende anlegg som medfører øket dyretall.

5. Kapasitetsøkning i eksisterende anlegg.

I denne forskriftsbestemmelse synes innført en ytterligere konsesjonsplikt. Bestemmelsen synes å innføre krav om tillatelse når produksjonen skal økes og produksjonsøkningen ikke har sin årsak i en utvidelse av anlegget, men bedre produksjonsmetoder. Det kan reises spørsmål om denne utvidelse av konsesjonsplikten hadde lovhjemmel. Ut fra den lovforståelse som her er lagt til grunn, synes det ikke å være grunnlag for å forstå forskriften av 1983 dithen at en produksjonsøkning i seg selv skal utløse konsesjonsplikt. Den naturlige forståelse av forskriften må være at konsesjonsplikten fortsatt er knyttet til selve anlegget, og at det for så vidt bare vil være de nærmere angitte endringer i dette som utløser konsesjonsplikt. De «konsesjonsfrie grensene» får etter dette derfor bare betydning når det gjennomføres anleggsendringer i form av nyetablering, utvidelse, gjenoppføring, bortleie, overtakelse eller restaurering.

For A har det ikke vært tale om å utvide anlegget. Hans griseføs, slik det sto ferdig i 1974, hadde plass til 288 gris ad gangen, dvs. pr. innsett. Det fremgår av det foranstående at jeg mener hans ervervede rettighet etter loven består i å ha et anlegg som tar 288 gris pr. innsett. Det er ikke grunnlag for å betvile klagers, landbrukskontorets eller fylkeslandbrukskontorets oppfatning når det gjelder hvilke intensjoner A hadde med hensyn til omfanget av svineproduksjon fra starten av (nemlig at han hele tiden hadde planer om tre innsett pr. år). Dette kan for så vidt heller ikke ses å være avgjørende for A's rettigheter etter husdyrkonsesjonsloven. Selv om A opprinnelig hadde hatt planer om bare 2,3 eller 2,5 innsett i snitt pr. år, ville en økning til 3 innsett pr. år ikke være konsesjonspliktig fordi økningen i produksjonsvolumet ikke hadde

sammenheng med en utvidelse av anlegget, men med bedre produksjonsmetoder. Da bedringen i produksjonsmetodene ikke kan sies å være forankret i en utvidelse, gjenoppføring, etc. av anlegget, omfattes ikke produksjonsendringen av konsesjonsplikten.

Jeg må etter dette konkludere med at Landbruksdepartementets vedtak av 29. april 1988 bygger på en uriktig rettslig forståelse.»

Det var etter dette ikke påkrevet å gå nærmere inn på virkningene av landbruksmyndighetenes saksbehandling.

41.

**Spørsmål om det forelå nødvendig lovhjemmel for å kreve opplysninger om fødselsnummer til personregisteret «Norsk jegerregister»**

(Sak 1500/90)

A klaget til ombudsmannen over at han hvert år måtte sende inn kopi av sin jegerprøvebesvarelse for å få tilsendt jegeravgiftskort. Bakgrunnen for kravet var at han hadde nektet å oppgi sitt fødselsnummer til personregisteret «Norsk jegerregister» og derfor ikke kunne registreres der.

Datatilsynet hadde gitt uttrykk for at Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk hadde tilstrekkelig lovhjemmel for å kreve fødselsnummer oppgitt. Jeg fant ikke grunnlag for å rette innvendinger mot Datatilsynets tolkning.

Begrunnelsen for min konklusjon var i hovedsak følgende:

Viltloven av 29. mai 1981 nr. 38 § 26 nr. 7 gir Kongen fullmakt til å gi nærmere regler om opprettelse av et sentralt jegerregister. Datatilsynet ga 30. mars 1982 Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk konsesjon til å opprette «Norsk jegerregister». I konsesjonsvilkårenes pkt. 3.1 er det fastsatt hvilke typer opplysninger registeret kan inneholde. Her nevnes bl.a. fødselsnummer. Direktoratet har herved fått rett til å registrere fødselsnummer.

Datatilsynets konsesjon gir imidlertid ingen hjemmel for å pålegge jegerne plikt til å oppgi sitt fødselsnummer til registeret. Slik hjemmel kan derimot tenkes etablert i de nærmere reglene for opprettelsen av registeret som ble gitt ved kgl. res. av 25. februar 1983. Etter denne forskriften skal det registreres «persondata» for hver jeger. Spørsmålet er om dette begrepet også omfatter fødselsnummer, dvs. alle 11 sifre. Datatilsynet mente at uttrykket «persondata» etter en alminnelig forståelse bare omfatter navn, adresse og fødselsdato, altså de 6 første sifrene. Det heter imidlertid i forskriften at registeret skal føres i samsvar med Datatilsynets konsesjon. Det var derfor etter Datatilsynets oppfatning nær-



liggende å anta at meningen hadde vært å legge oppstillingen i konsesjonen til grunn for begrepet «persondata» slik at dette måtte tolkes utvidende i det foreliggende tilfellet. Forskriften måtte derfor anses for å gi tilstrekkelig hjemmel for å kreve oppgitt fødselsnummer (alle 11 sifre) for registrering i «Norsk jegerregister». Jeg fant ikke å kunne rette innvendinger mot denne tolkningen, og klagen kunne derfor ikke føre frem.

42.

**Konsesjon på landbrukseiendom - avslag  
manglet saklig grunn  
(Sak 442/89)**

*I en sak etter konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 var det spørsmål om det ville være mest gagnlig for samfunnet at konsesjonseiendommen ble opprettholdt som en selvstendig driftsenhet, eller at eiendommen ble brukt til jordbruksrasjonalisering til fordel for konsesjonssøkeren som hadde klart behov for tilleggsjord, jf. formålsangivelsen i lovens § 1. - Etter at saken to ganger hadde vært forelagt Landbruksdepartementet, konkluderte ombudsmannen med at det ikke var gitt en forsvarelig saklig grunn for konsesjonsnektelsen, og departementet ble derfor bedt om å ta konsesjonsspørsmålet opp til ny vurdering. Dette resulterte i at departementet omgjorde sitt tidligere vedtak og ga klageren konsesjon.*

A kjøpte i mai 1988 landbrukseiendommen gnr. 96 bnr. 5 og 7 for kr. 1.100.000,-. Eiendommen var totalt på 1141 dekar, hvorav 150 dekar var dyrket mark, 905 dekar skog og de resterende 86 dekar annet areal. På tunområdet til hovedeiendommen gnr. 96 bnr. 5 fantes bl.a. et eldre våningshus i dårlig stand, samt en eldre driftsbygning. I 1986 kjøpte selgeren boligeiendommen gnr. 96 bnr. 7, som ligger 200 m fra gårdstunet på hovedeiendommen, hvor det fantes et bolighus i brukbar stand og en garasje. A eide fra tidligere gnr. 24 bnr. 2 i nabokommunen. Denne eiendommen besto av 65 dekar dyrket mark og ca. 200 dekar skog og hadde en avstand til konsesjonseiendommen på ca. 2,5 km.

I forbindelse med konsesjonssøknaden meldte 3 naboer seg som interessert i tilleggsjord. Herredsagronomen og herredsskogmesteren gikk inn for at statens forkjøpsrett ble nyttet i rasjonaliseringsøyemed, til fordel for den ene interessent, B. Landbruksnemnda vedtok imidlertid etter befaring enstemmig å tilrå at statens forkjøpsrett ikke ble nyttet og at A ble gitt konsesjon. Etter behandling i formannskapet vedtok kommunestyret på sin side med 20 mot 17 stemmer å frarå at conse-

sjon ble gitt, idet flertallet mente at statens forkjøpsrett burde nyttes.

Fylkeslandbruksstyret vedtok deretter med 5 mot 2 stemmer verken å nytte statens forkjøpsrett eller å tilrå konsesjon, idet flertallet mente at eiendommen burde opprettholdes som en selvstendig driftsenhet.

A's advokat påklaget så konsesjonsnektelsen, mens B på sin side klaget over at statens forkjøpsrett ikke ble nyttet til fordel for ham. Ved ny behandling i fylkeslandbruksstyret fikk bare avgjørelsen om ikke å nytte forkjøpsretten flertall. Denne avgjørelsen ble stadfestet av Landbruksdepartementet, som i premissene bl.a. uttalte:

«Også konsesjonssøkeren har behov for tilleggsjord til sitt bruk. Erverv av jorda på konsesjonseiendommen vil bringe bruket et godt stykke på vei mot lovens målsetting om familiebruk. Arronderingsmessig ligger det dårligere til for samdrift mellom A's eiendom og konsesjonseiendommen enn det gjør for jord-søkeren B. På den annen side er en avstand på ca. 2,5 km med bra veiforbindelse ikke noe hinder for effektiv samdrift med kornproduksjon som konsesjonssøkeren legger opp til. Videre vil konsesjonssøkeren A i større grad enn B kunne nyttiggjøre seg driftsbygningen på konsesjonseiendommen med den driftsform han har.»

Klagen over avslaget på konsesjonssøknaden ble deretter behandlet på nytt av fylkeslandbruksstyret, som med 4 mot 3 stemmer fastholdt sitt tidligere vedtak om å nekte konsesjon, og Landbruksdepartementet stadfestet avslaget med følgende begrunnelse:

«Ved konsesjonsbehandlingen skal en etter konsesjonslovens § 1 bl.a. legge vekt på å skape slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet, bl.a. for å tilgodese landbruksnæringen.

Eiendommen er beliggende i et område med gode vilkår for jord- og skogbruksdrift.

Flere eiendommer i området, blant disse konsesjonssøkerens eiendom, må anses å ha behov for tilleggsjord. Departementet vurderer det likevel slik at eiendommen må anses å ha slike ressurser at det ligger best til rette for å opprettholde eiendommen som egen driftsenhet i kombinasjon med annet yrke. Med den drift konsesjonssøkeren legger opp til vil han selv med tillegg av konsesjonseiendommen ikke få et familiebruk.»

Ved sin advokat brakte A saken deretter inn for ombudsmannen i mars 1989. I klagen gjorde advokaten gjeldende at det i dette tilfelle var misbruk av konsesjons- og jordlovgivningen å nekte konsesjon til en yrkesaktiv gårdbruker med sterkt behov for å styrke sitt næringsgrunnlag. Han imøtegikk bl.a. flere punkter i de begrunnelser fylkeslandbruksstyret hadde gitt for sitt standpunkt og som departementet syntes å ha gitt sin tilslutning

til. Videre etterlyste han hvilke samfunns- og landbruksmessige grunner som tilsa at eiendommen burde opprettholdes som en selvstendig enhet.

Klagen ble forelagt departementet med anmodning om en nærmere redegjørelse for de avveininger som lå til grunn for departementets standpunkt om å nekte konsesjon.

Departementet svarte 25. mai 1989 bl.a.:

«Eiendommen er beliggende i et område med gode vilkår for jord- og skogbruksdrift. Flere eiendommer i området, blant disse A's eiendom, må anses å ha behov for tilleggsjord. Departementet vurderte det likevel slik at eiendommen måtte anses å ha slike ressurser at det lå best til rette for å opprettholde eiendommen som egen driftsenhet i kombinasjon med annet yrke. Det vises til at eiendommen med 150 da dyrka jord, 905 da produktiv skog og 86 da annet areal skog har et bra arealgrunnlag i jord og skog. Med den drift A la opp til ville han selv med tillegg av konsesjonseiendommen ikke få et familiebruk. Det er riktig, som påpekt i klagen, at dette ikke er noe absolutt vilkår for å nytte forkjøpsrett.

Departementet har forøvrig ikke lagt til grunn at folketallet er synkende; ordførerens brev av 1. november 1988 ble mottatt av departementet og det er ikke sagt noe om dette i avgjørelsen. Forholdet ble forøvrig spesielt påpekt av advokaten og hans klient under et besøk i departementet i februar i år.

Ellers er departementet enig i at skogen må påregnes like godt drevet selv om eieren bor 2,5 km unna, jfr. det som er uttalt om dette i departementets vedtak i forkjøpsaken.»

Etter å ha mottatt tilleggsmerknader fra advokaten forela jeg saken for departementet på nytt 17. august 1989 med anmodning om presisering på følgende punkter:

«Før ombudsmannen tar saken opp til avsluttende behandling, er det behov for en nærmere klargjøring av departementets vurderinger i brevet 25. mai 1989. Er det slik å forstå at departementet mener å gi uttrykk for det syn at eiendommer av en slik størrelse som i nærværende sak generelt bør søkes opprettholdt som selvstendige driftsenheter? I så fall bes nærmere gjort rede for hvilke samfunnsmessige/landbruksmessige vurderinger som ligger til grunn for dette syn.

Videre er det uklart hvilke slutninger departementet mener å trekke ved å vise til at klageren med den driftsform han legger opp til, selv med tillegg av konsesjonseiendommen ikke vil få et familiebruk. Sett i sammenheng med det uttrykte ønske om å opprettholde konsesjonseiendommen som en egen driftsenhet, kan det her synes å foreligge en selvmotsigelse, i hvert fall hvis man bare sikter til arealgrunnlaget. Departementet viser imidlertid også til den drift «klageren la opp til». Mener departementet med dette å antyde at saken kunne ha fått et annet utfall dersom klageren hadde tatt sikte på en mer lønnsom driftsform? Forholdet bes nærmere klargjort.»

Departementet svarte 15. september 1989:

«Når det gjelder spørsmålet om departementet mener å gi uttrykk for det syn at eiendommer av en slik størrelse generelt bør søkes opprettholdt som selvstendige driftsenheter, er departementet av den oppfatning at spørsmålet må avgjøres fra sak til sak. Foruten eiendommens art og størrelse vil forhold som bebyggelsens standard, behovet for tilleggsareal til nabobruk, bosettingshensyn og arbeidsmessige forhold telle med.

Det er imidlertid i samsvar med senere tids landbrukspolitiske syn å opprettholde eiendommer av den karakter det her gjelder som egne driftsenheter i større grad enn før. Dette innebærer bl.a. at ønsket om å opprettholde det lokale bosettingsmønster vektlegges i større grad. På denne måten bidrar en til å sikre drift og virksomhet fra eiendommens tunområde og at bebyggelsen holdes intakt, noe som også har en positiv side hensett til ønsket om å opprettholde kulturlandskapet. Den aktuelle eiendom har et rimelig bra driftsgrunnlag i jord og skog og arealene ligger samlet i en godt arrondert enhet, jfr. kart. Det landbruksmessige hensyn som ligger i en god eiendomsutforming blir derfor klart bedre ivarett ved opprettholdelse av eiendommen som egen driftsenhet enn om eiendommen skulle bli nyttet som tilleggsjord til eiendom som ligger ca. 2,5 km unna.

Henvisningen til at A's driftsform, selv med tillegg av konsesjonseiendommen ikke vil gi et familiebruk, har sin bakgrunn i at A produserer korn. Han har etter det som er opplyst ikke planer om å endre driftsform, noe det heller ikke økonomisk og faglig sett ligger an til. Dersom han hadde fått overta omsøkte bruk ville hans driftsenhet blitt på ialt ca. 215 da dyrket mark og ca. 1100 da skog (samt 86 da såkalt «annet areal»). Med den driftsform A har er dette ikke nok til å bringe enheten opp i familiebruks størrelse, jfr. jordlovens § 1. I den samlede avveining om konsesjon skulle gis vil det telle mindre å styrke et bruk enn å bringe et bruk opp i familiebruks størrelse.

Dersom det tas sikte på f.eks. melkeproduksjon eller annet dyrehold i kombinasjon med kornproduksjon på det aktuelle bruk, er dette stort nok i forhold til jordlovens mål. A's nåværende bruk er imidlertid isolert sett for lite selv med husdyrhold som nevnt.

Med husdyrhold ville imidlertid ulempene med avstanden mellom brukene blitt ytterligere forsterket, og en sammenslåing på denne bakgrunn ville gitt et dårlig resultat landbruksfaglig sett.»

I avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«Formålsbestemmelsen i § 1 i konsesjonsloven av 31. mars 1974 uthever to målsettinger, som myndighetene skal etterstrebe ved vurderingen av om tillatelse skal gis til erverv av konsesjonspliktig eiendom. For det første skal man gjennom lovens virkemidler søke å oppnå et effektivt vern om landbrukets produktionsarealer. Videre er det et siktemål å få til slike eier- og bruksforhold som er «mest

gagnlige for samfunnet», bl.a. for å tilgodese landbruksnæringen. Mens det første formål er forholdsvis entydig, er det andre svært skjønnsbetont.

Konsesjonsloven ellers gir ingen fasitsvar på hvilke eier- og bruksforhold som er «mest gagnlig for samfunnet». Lovens §§ 7 og 8 regner imidlertid opp hensyn som skal tillegges særskilt vekt ved vurderingen av om konsesjon i det gitte tilfelle skal gis, og må således betraktes som en nærmere presisering av hva lovformålet tilsier.

Paragraf 8, som gjelder særlige forhold for landbrukseiendommer, har følgende ordlyd:

«Ved avgjørelsen av søknad om tillatelse til erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal det særlig tas hensyn til:

1. om erververen anses skikket til å drive eiendommen,
2. om erververen vil ta fast bopel på eiendommen for selv å drive den,
3. om erververen ved ervervet vil få en rasjonell driftsenhet, som ved en forsvarlig utnyttelse alene eller i kombinasjon med annet yrke vil gi en rimelig familieenhet, eller som vil gi ham mulighet for å få det,
4. om ervervet vil føre til en hensiktsmessig arrondering.»

Bestemmelsens pkt. 2 om vektlegging av at erververen vil bosette seg på eiendommen for selv å drive den, kan ses som uttrykk for et ønske om å opprettholde det lokale bosettingsmønster. Pkt. 3 fokuserer på erververens muligheter til å få en rasjonell driftsenhet eller som vil gi ham mulighet til å få det. Sammenholdt med formålsbestemmelsen i § 1 i jordloven av 18. mars 1955 kan man her nærmere utlede den samfunnsmessige interesse som ligger i å fremme jordbruksrasjonalisering til gagn både for samfunnet og for dem som arbeider i jordbruket. Utvidelse av eldre bruk med sikte på å nå opp mot familiebruksstørrelse «i ett eller flere steg» oppstilles uttrykkelig som en oppgave for det offentlige i jordlovens § 1 annet ledd bokstav b).

Problemstillingen i denne saken kan formuleres som et spørsmål om det vil være mest gagnlig for samfunnet at konsesjonseiendommen opprettholdes som en selvstendig driftsenhet - riktignok ikke tilstrekkelig stor til familieenhet - eller at eiendommen brukes til jordbruksrasjonalisering til fordel for konsesjonssøkeren som har behov for tilleggsjord.

De lokale myndigheter (herredssagronomen, herredsskogmester, landbruksnemnda og kommunestyret) har ikke i sine innstillinger og vedtak berørt spørsmålet om konsesjonseiendommen bør opprettholdes som selvstendig bruk, men synes uten videre å ha lagt til grunn at denne bør nyttes til jordbruksrasjo-

nalisering. Om dette forholdet heter det f.eks. i herredssagronomens og herredsskogmesterens saksfremstilling til landbruksnemnda:

«I dette tilfelle er det kun snakk om å bruke eiendommen gnr 96 bnr 5 og eventuelt bnr 7 som tillegg til eksisterende bruk.

Det er viktig at jord- og skogbruksarealene blir disponert på en rasjonell måte. Jordlovmyndighetene må bidra til å styrke eksisterende bruk som har behov for tilleggsareal. Det er på det rene at det er bruk i området som har behov for tilleggsareal. Dette gjelder også den eiendommen konsesjonssøker har fra før. Ervervet innebærer en styrking av ressursgrunnlaget på den eiendommen A har fra før. ---»

Uenigheten blant de lokale myndigheter gikk på hvorvidt A skulle få erverve eiendommen som tilleggsjord eller om statens forkjøpsrett skulle nyttes til fordel for en eller flere jordsøkende naboer. I motsetning til de øvrige instanser kom landbruksnemnda enstemmig til at A skulle gis konsesjon.

I samsvar med forslag fra fylkeslandbrukskontoret kom imidlertid flertallet i fylkeslandbruksstyrets første møte til at eiendommen burde opprettholdes som eget bruk. Utover en vurdering av eiendommens ressurser fremgår det både av styrets vedtak og fylkeslandbrukskontorets innstilling at en sentral motivering for dette standpunkt var at konsesjonseiendommen lå i en del av kommunen hvor folketallet «utvilsomt er synkende».

I fylkeslandbrukskontorets saksfremstilling til fylkeslandbruksstyrets andre møte søkte kontoret å underbygge påstanden om det synkende folketallet med nærmere talloppgaver innhentet fra folkeregisteret i kommunen. Ordføreren her gjorde senere i brev 1. november 1988 gjeldende at fylkeslandbrukskontoret her etter hans mening ikke hadde benyttet adekvate tallopplysninger og at folketallet i området rundt konsesjonseiendommen ikke var spesielt synkende i forhold til andre deler av kommunen.

Argumentasjonen med synkende folketall synes i hvert fall delvis forlatt i forbindelse med fylkeslandbruksstyrets siste behandling av saken. I forslaget til uttalelse som fire av styrets syv medlemmer sluttet seg til, nevnes nå bare at hensynet «til bevaring av bosettingsstrukturen i området» gjør det ønskelig å unngå nedlegging av bruket. Av fylkeslandbrukskontorets saksfremstilling fremgår videre at nye opplysninger indikerte at skogdelen av eiendommen var en større ressurs enn tidligere antatt. Se til sammenligning vurderingen på s. 2 i herredsskogmesterens og herredssagronomens innstilling til landbruksnemnda der det heter at «skogen er relativt hardt hogget, og at gjenværende vil gi relativt

liten rotnetto». Flertallet i fylkeslandbruksstyret fremhevet nå bl.a. ønsket om å sikre tilstrekkelig innsats og utnytting av skogen som begrunnelse for å fastholde standpunktet om å opprettholde eiendommen som et eget bruk.

I sitt vedtak underbygger departementet ikke nærmere sitt standpunkt om å nekte konsesjon, utover å slå fast at eiendommen har «slike ressurser at det ligger best til rette for å opprettholde eiendommen i kombinasjon med annet yrke», samtidig som det vises til at A - selv ikke med tillegg av konsesjonseiendommen - vil få et familiebruk. Noen særlig klargjøring av hvilke momenter departementet har ansett avgjørende til fordel for sitt standpunkt, fremgår ikke av departementets brev hit 25. mai 1989. Se for så vidt uttalelsen om at departementet for sitt vedkommende ikke har funnet å kunne gi sin tilslutning til to forhold som flertallet i fylkeslandbruksstyret har fremhevet i sine begrunnelser; departementet har således ikke lagt til grunn at folketallet i området rundt konsesjonseiendommen er synkende, samtidig som det erkjennes at skogen må kunne påregnes like godt drevet selv om eieren bor 2,5 km unna.

Til spørsmålet herfra 17. august 1989 om departementet generelt mener at eiendommer av en slik størrelse som i den foreliggende sak bør opprettholdes som selvstendige driftsenheter, svarer departementet at dette må avgjøres fra sak til sak, samtidig som det fremheves flere forhold som må trekkes inn i vurderingen. Foruten eiendommens art og størrelse vises til forhold som bebyggelsens standard, behovet for tilleggsareal til nabobruk, bosettingshensyn og arbeidsmessige forhold. Bare i begrenset grad drøfter imidlertid departementet videre hvordan disse momenter gjøres gjeldende i denne saken.

Det er uomstridt at A - uavhengig av driftsform - har behov for tilleggsjord, og at han langt på vei vil nå opp mot målsettingen om familiebruksstørrelse med tillegg av konsesjonseiendommen. Jeg er på ingen måte uenig med departementet i at det ved konsesjonsvurderingen vil telle mindre å styrke et bruk enn å bringe et bruk opp i familiebruksstørrelse. Men etter min oppfatning synes det noe anstrengt å fremheve dette forhold som et moment av særskilt betydning når sammenheng vil innebære en så vidt vesentlig styrking av konsesjonssøkerens bruk som her, samtidig som alternativet er å opprettholde et bruk som ikke synes egnet til å bli drevet annet enn som et støttebruk. Departementet viser i sitt vedtak til at konsesjonseiendommen bør opprettholdes i «kombinasjon med annet yrke». Jeg forstår dette slik at departementet i

hvert fall ikke anser det særlig påregnelig at en annen kjøper vil satse på en driftsform som vil kunne gi et familiebruk, jf. mine merknader nedenfor om mulighetene for melke- og husdyrproduksjon.

Departementets vurdering av at eiendommen har et rimelig bra driftsgrunnlag i jord og skog samt at arealene ligger samlet i en godt arrondert enhet, har jeg ikke grunnlag for å bestride. Jeg har imidlertid merket meg at herredsskogmesteren og herredsağronomen i kommunen her synes å ha en noe avvikende oppfatning. Om jordbruksarealet heter det i deres innstilling til landbruksnemnda:

«Jordbruksarealet er delt opp i flere mindre stykker av veier. Det er også fjell i dagen på en del av arealet. Arronderingen er derfor mindre bra i forhold til andre gårder i kommunen. Jorda består for det meste av leire. Den er grøftet, men etter opplysninger vi har fått tidligere, trengs ca 45 daa å grøftes på nytt.»

Departementet trekker i brevet 15. september 1989 særskilt frem hensynene til det lokale bosettingsmønster og kulturlandskapet som argumenter for å opprettholde eiendommer av denne karakter som selvstendige driftsenheter. Uten overhodet å kommentere standarden på konsesjonseiendommens bebyggelse eller de faktiske forhold ellers, uttales videre at man på denne måten bidrar «til å sikre drift og virksomhet fra eiendommens tunområde og at bebyggelsen holdes intakt». De foreliggende opplysninger i saken synes imidlertid å gi stor grunn til å spørre om det i det hele er særlige utsikter til å oppnå noen vesentlige fordeler her ved overdragelse til en som vil bosette seg på eiendommen.

Hva angår drift og virksomhet fra eiendommens tunområde, synes forholdene å ligge godt til rette for at dette i tilstrekkelig grad vil bli sikret ved konsesjon til A. Han har i dag på sin eiendom i nabokommunen et våningshus og et større redskapshus, men så vidt skjønnes ingen egentlig driftsbygning. Mens fjøsdelene av driftsbygning ifølge fylkesagronomens rapport 14. september 1988 er i svært dårlig stand, der restaurering vurderes å ville utgjøre 80 % av kostnadene til nytt fjøs, er låvedelen med kornørke ansett for å være i meget god stand. Departementet viser også i sitt vedtak vedrørende forkjøps spørsmålet til at A i større grad enn den jordsøkende nabo vil kunne nyttiggjøre seg driftsbygningen.

Om våningshuset på tunområdet som er oppført i 1914 og påbygd i 1951, heter det i fylkesagronomens rapport:

«Bygningen er et litt eldre bolighus med tilbygd ny leilighet i tilknytning. Begge deler av bygningen er 1 1/2 etasje, og det er 2 boligen-

heter. Bygningen har til sammen 157 m<sup>2</sup> grunnflate, og boligarealet anslås til ca. 200 m<sup>2</sup>. Huset står på fjell med rette grunnmurer og rett taklinje. Røkpipene ser noenlunde bra ut. Huset har ikke vært vedlikeholdt de siste 20 årene, og bærer preg av det. Taket på den eldste delen har store lekkasjer som ikke har vært reparert, og vinduer er knuste. Huset kan settes i stand med bakgrunn i de gode grunnforholdene, men kostnadene ved dette vil være så store at bruksverdien bør settes meget lavt, kanskje 0-verdi.»

Når forholdene ellers ligger slik an at det ca. 200 m fra gårdstunet finnes et annet bolighus (på gnr. 96 bnr. 7) oppført i 1949 i mye bedre stand, fremstår det etter min oppfatning ikke uten videre sannsynlig at man vil finne en annen kjøper som vil påta seg de store omkostninger med å restaurere det gamle våningshuset. For at konsesjonseiendommen isolert skal gi et familiebruk, må det så vidt skjønnes drives med melkeproduksjon eller annet husdyrhold. Omkostningene med å restaurere både våningshuset og fjøsdelen av driftsbygningen synes, ut fra de foreliggende tallopplysninger, å måtte dreie seg om flere millioner kroner. Enten A skulle ønske å beholde det nyere bolighuset som kårbolig eller selge dette videre, vil denne delen av bebyggelsen uansett bli holdt intakt og bebodd.

Det eneste argument av noe særlig relevans som synes å tale mot en sammenslåing av den eiendom A har fra før i X og konsesjonseiendommen, må være avstanden mellom brukene. Samtidig blir det imidlertid erkjent at både jordene og skogen kan påregnes like godt drevet av A selv om han bor 2,5 km unna. Ut fra det som således foreligger, er jeg kommet til at departementet ikke har gitt en forsvarlig saklig begrunnelse for å nekte konsesjon til A. Det er da ikke nødvendig for meg å uttale noe om hvorvidt skjønnsutøvelsen i alle fall må anses «klart urimelig», jf. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962. Jeg ber om at Landbruksdepartementet tar konsesjonsspørsmålet opp til ny vurdering.»

Departementet omgjorde etter dette sitt tidligere vedtak og innvilget konsesjon.

43.

**Konsesjon på eiendom delt i to teigar - spørsmål om det var sakleg grunnlag for å nekte konsesjon for meir enn den eine teigen**  
(Sak 617/88)

*A søkte om konsesjon for erverv av ein mindre landbrukseiendom, som var delt i to teigar. Landbruksdepartementet nekta konsesjon med den grunnngjeving at heile eiendommen burde nyttast som tilleggsareal til andre bruk i grannelaget, sjå konsesjonslova av 31.*

*mai 1974 §§ 2 og 8. - Ombodsmannen godtok under tvil at det i saka vart lagt avgjerande vekt på rasjonaliseringsomsyn, men kunne ikkje sjå det saklege grunnlaget for å nekte konsesjon for den eine teigen, som var utan interesse for grannebruka mellom anna på grunn av hefte med gjerdehald. Departementet tok saka opp til ny vurdering og gav i samsvar med ombodsmannen sitt syn konsesjon, på det vilkår at den eine teigen med bruksrett vart avstått til eit grannebruk.*

A kjøpte ein eiendom for kr. 25.000,-. Den var på ca. 12 dekar, utan hus, og delt i to teigar. Teigen i X-dalen på ca. 4 dekar var fulldyrka og overflatedyrka mark, mens resten i Y-dalen var fjellterreng eller utmark. Det var beiterett på begge stader.

I si innstilling til landbruksnemnda 23. mai 1986 tilrådde heradsagronomen at konsesjon vart gitt til A og skreiv mellom anna:

«Heradsagronomen har kontakta tilstøytande naboar på innmarka og eigar av gnr. 108, bnr. 2 som eiendomen er utskild frå, men på grunn av hefte med gjerdehald m.m. og dertil lite jordbruksareal, hadde det inga interesse. Som jordbruksland synest prisen å vera i høgste laget.»

Landbruksnemnda fulgte innstillinga og vedtok å tilrå at konsesjon vart gitt. Saka blei deretter sendt kommunen, som returnerte ho til nemnda på grunn av skriv frå nokre granar, som ikkje hadde vore orientert om saka. B, eigar av gnr. 108 bnr. 3, meldte etter dette i brev til landbrukskontoret at han var interressert i å kjøpe teigen i Y-dalen for kr. 8.000,-, under føresetnad av at beiteretten eiendomen hadde i denne dalen fulgte med.

Ved neste førehaving i landbruksnemnda vart saka utsett på grunn av ønskje om å få til ei minneleg ordning. Då dette ikkje lykkast, tok landbruksnemnda saka opp på nytt og holdt fast ved sitt tidlegare vedtak om å gi konsesjon til A. I samsvar med innstilling frå samrøystes å tilrå konsesjon. Som landbruksnemnda gav også kommunestyret uttrykk for at prisen var i høgste laget.

Fylkeslandbruksstyret vedtok samrøystes 11. mars 1987 å frarå konsesjon fordi ein tykte at ein kjøpesum på kr. 25.000,- var for høg til å kunne sameinast med ei forsvarlig prisutvikling for fast eiendom. I premissane for vedtaket vart det òg sagt at overdraging til A var lite ønskjeleg landbruksmessig sett og det ville vere betre om eiendomen gjekk til ein av brukarane på gnr. 108.

Styret vedtok likevel at ein ikkje ville nytte statens forkjøpsrett då det berre var interesse for den del av eiendomen som lå i Y-dalen.

Det går elles fram av møteboka at brev 10. mars 1987 frå seljaren, der han sa seg villig til å redusere kjøpesummen til kr. 15.000,-, berre vart referert i møtet utan kommentar.

Landbruksdepartementet vedtok 22. mai 1987 å nekte konsesjon og grunn gav dette slik:

«Departementet har vurdert søknaden i høve til konsesjonslova § 1, der føremålet er å oppnå eit effektivt vern om produksjonsareala i landbruket og slike eigar- og brukstilhøve som er mest gagnlege for samfunnet.

Eigedomen er huslaus og er inga sjølvstendig brukseining, men han har med sine omlag 4 dekar dyrka mark og beiterett i sams beitestrekningar slike ressursar at han bør nyttast som tilleggsareal til grannebruk som er i drift. Etter det opplyste har ikkje søkjaren frå tidlegare landbrukseigedom i det same området. Hans overtaking av eigedomen vil difor ikkje føre til eit gagnleg eigar- og brukstilhøve for eigedomen.

Det er med dette ikkje teke standpunkt til om ein nedsett kjøpesum på kr. 15.000,- kan sameinast med regelen i konsesjonslova § 1 nr. 4.»

I klaga 21. mai 1988 til ombodsmannen gjorde A mellom anna gjeldande:

«Eg har i nokre år pakta eigedomen, og gjer det framleis. Meininga var no å opparbeide dette arealet i samband med saueal. Vert konsesjon nekta vil arealet verta liggjande for fe fot, då ingen av nabobruka heller ikkje ynskjer å pakte arealet, og at eg sjølv ikkje finn grunn for å pakte det, når eg ikkje kan få overtake arealet og får det opparbeidd- dyrke det arealet som no berre er overflatedyrka. Det sistnemnde må vel seiast å vere meir i pakt med vern i produksjonsareal i landbruk enn at arealet vert liggjande for fe fot. Den nåverande eigaren og søkjaren bur begge i same kommune.»

Og i brev 20. juni 1988 la han til:

«Om konsesjon vart gjeve har eg vanskeleg for å skjønna at det skal ha noko innverknad på eksistensen til brukarane på gnr. 108. Brukarane på gnr. 108 har hamnegang både i X-dalen og Y-dalen.

Då ingen av brukarane på gnr. 108 er interessert i eigedomen ved riksvegen, grunna gjerdehald og lite jordbrukareal, vil eigedomen verta liggjande som ei skjemma «perle» i naturen, og soleis i det heile lite gagnleg for samfunnet.

Sist sumar har eg hatt 5 vinterfora sauer. Eg rekna med å doble sauetallet om eg får konsesjon, og får opparbeide arealet som planlagt.»

Departementet kommenterte saka slik i brev 31. august 1988:

«Det går fram av departementet sitt vedtak av 22. mai 1987 at ein var kjend med dei faktiske tilhøve som A gjer nærare greie for i breva sine av 21. mai og 20. juni 1988.

Departementet har ved si handsaming lagt til grunn at det er interesse fra eigarar av bruk

i området for kjøp av dei produktive delar av eigedomen. Ein har vidare sett det slik at ei løysing på saka som inneber at dei produktive areala vert lagt til nabobruk, samfunnsmessig sett vil vere ei betre løysing enn at eigedomen held fram med å vere ein driftsenhet.»

I seinare brev gjekk A mot opplysninga i departementet sitt brev om at det hadde vore interesse frå eigarar av bruk i området for kjøp av dei «produktive delar av eigedomen». Av brev same dag frå seljaren og dei øvrige dokumenta gjekk det fram at berre den del av eigedomen som låg i Y-dalen hadde vore av interesse for andre, dvs. for B. På den delen av eigedomen var det berre fjellterreng/utmark, medan dei ca. 4 dekar med dyrka/overflatedyrka mark låg i X-dalen. På denne bakgrunn vart saka lagt fram for departementet på nytt med spørsmål om urett faktum vart lagt til grunn for avgjerda om å nekte A konsesjon.

Departementet svarte 27. april 1989:

«Departementet kan etter det foreliggende ikke se at en la uriktig faktum til grunn ved behandlingen av søknaden om konsesjon, jfr. departementets brev av 22. mai 1987.

Når det gjelder departementets brev av 31. august 1988, har dette beklageligvis fått en noe uheldig formulering da det burde fremgått klarere at det var beiteretten en i første rekke hadde i tankene. Beiteretten som følger parsellen i Y-dalen må imidlertid også anses som en del av eiendommens produktive areal.

Departementet er fortsatt av den oppfatning at konsesjonsnektelsen bør fastholdes. Det vises for såvidt til den begrunnelse som ble gitt i brev av 22. mai 1987. I tillegg skal det bemerkes at eiendommen alene neppe vil gi grunnlag for rasjonell landbruksdrift. Som tillegg til annen landbrukseiendom vil den imidlertid kunne få en viss betydning.»

Både seljaren og A kom seinare med tilleggsmerknader.

I sluttbrev til departementet skreiv eg:

«Som departementet er inne på i sitt vedtak 22. mai 1987, skal styresmaktene ved konsesjonsvurderinga søkje etter den løysing som best er i samsvar med føremålet i § 1 i konsesjonslova av 31. mai 1974. Paragrafen gir såleis tilvising på det siktemål at ein skal skape slike eigar- og brukstilhøve som er «mest gagnlege for samfunnet», mellom anna for landbruksnæringa.

Konsesjonslova har tre ulike sett verkemiddel som kan brukast for å nå dette målet. For det første kan konsesjon nektas, sjå §§ 7 og 8 som rekner ymse særlege tilhøve det skal leggast vekt på ved vurderinga av konsesjons-søknaden. Eller ein kan gje konsesjon, men på nærare vilkår i medhald av § 9. Den tredje måten er å nytte forkjøpsrett for stat eller kommune.

Det går fram av departementet sitt vedtak 22. mai 1987 at det sentrale i grunngevinga for å nekte konsesjon til klagaren er at egedomen etter departementet si meining bør nytast som tilleggsareal til grannebruk, som er i drift, med andre ord til rasjonaliseringsføremål. Etter mi meining kan det vere tvilsamt om det er dekning for å tufte ei konsesjonsnektning berre på slike omsyn. Der det landbruksmessig sett ikkje er ønskeleg å halde oppe ein eigeendom som sjølvstendig eining, samstundes som det ikkje er tvil om at grannebruk vil bli styrkt ved å få denne som tilleggsareal, er det gode grunnar som kan tale for at forkjopsretten må takast i bruk. Dersom ein meiner at rasjonaliseringsomsynet har noko å seie i ei sak, vil bruk av forkjopsretten vere eit langt sikrere middel for å oppnå at den samanslåing ein ønskjer, faktisk blir resultatet.

Særleg tvilsamt vil det vere å nekte konsesjon for å «reparere» på at fristane i konsesjonslovas § 13 for å nytte forkjopsrett er gått ut. Men dette er ikkje tilfelle her. Det går fram av fylkeslandbruksstyret sitt vedtak 11. mars 1987 at styret ikkje fann det aktuelt å gjere bruk av statens forkjopsrett, fordi det berre var interesse for delar av egedomen. Departementet, som mottok saka før fristen for å nytte forkjopsretten gjekk ut, har i sitt vedtak ikkje gått nærare inn på dette spørsmålet.

Sjølv om eg - rett nok under noko tvil - kan godta at det vert lagt avgjerande vekt på rasjonaliseringsomsyn i ei slik sak, må ein vidare ta stilling til om det - nå eller i ikkje alt for fjern framtid - er rimeleg utsikt til å slå konsesjonseigedomen saman med ein annan eigeendom som ligg tenleg til. Eg syner i denne samanheng til sak nr. 23 i ombodsmannen si årsmelding for 1970, der ombodsmannen i brev 1. juni 1970 (s. 55) gav uttrykk for følgjande synspunkt, som departementet ikkje hadde vesentlege merknader til:

«--- Når det ved en konsesjonsnektelse legges avgjørende vekt på at det bruk det gjelder ikke bør opprettholdes som selvstendig enhet, må departementet bygge på at det er rimelige faktiske muligheter for at vedkommende eiendom kan sluttes sammen med andre. Ellers vil konsesjonsnektelsen ikke kunne føre til det som var meningen med den, - å oppnå at det bruket som ikke egner seg som selvstendig enhet, opphører å være det. Noe annet er at det ikke kan være avgjørende om slike faktiske muligheter er til stede nettopp på det tidspunkt da avgjørelsen skal treffes. Realiseringen av lovens formål må sees på lengre sikt, og er det rimelig grunn til å anta at reelle sammenslutningsmuligheter vil foreligge senere, må det være tilstrekkelig grunnlag for konsesjonsnektelse. Er forholdet imidlertid at ingen nabo har sagt seg interessert i å erverve eiendommen som tilleggsjord og det

heller ikke ved de lokale myndigheters behandling av saken er kommet frem noe som kan gi grunnlag for å anta at forholdene ligger til rette for sammenslåing med annen eiendom, må det etter min mening være grunn for departementet til å ta opp konkret med jordstyret og fylkeslandbruksstyret spørsmålet om de mener at det i det foreliggende tilfelle på kortere eller lengre sikt foreligger rimelige, reelle sammenslåingsmuligheter. En ubestemt mulighet for at naboenes tilbakeholdenhet kan skyldes at de har funnet salgsprisen for høy, bør her ikke være nok til at det avstås fra å søke de virkelige forhold brakt på det rene. ---»

Denne saka gjekk etter den tidlegare jordkonsesjonslova av 10. desember 1920. Men det same syn må etter mi meining leggjast til grunn ved vurdering av konsesjonssøknader etter den gjeldande lova.

Ut frå dei opplysningane som ligg føre, har berre den delen av konsesjonseigedomen som ligg i Y-dalen vore av interesse for andre. B, som er eigar av egedomen gnr. 108 bnr. 3 har sagt seg villig til å kjøpe denne parsellen - som etter det opplyste er fjellterreng eller anna utmark - for kr. 8.000,-, under føresetnad av at den beiterett konsesjonseigedomen har i Y-dalen følger med.

Departementet si fråsegn til klaga 31. august 1988 om at det har vore interesse frå eigarar av bruk i området for kjøp av dei «produktive delar av egedomen», gav grunn til å reise spørsmål om departementet hadde tufta si avgjerd om å nekte konsesjon på urett faktum. Til dette har departementet i brev 27. april 1989 svart at det med denne formulering her sikta til beiteretten i Y-dalen. Då det i departementet sitt vedtak 22. mai 1987 uttrykteleg vert vist til B si interesse for teigen i Y-dalen med beiterett, vil eg godta dette sjølv om ordbruken er langt frå god.

Det går fram av heradsagronomen si innstilling 23. mai 1986 til landbruksnemnda at grannar innåt innmarka i X-dalen ikkje har vore interessert i å overta denne teigen, mellom anna på grunn av hefte med gjerdehald. Seinare har det ikkje kome fram opplysningar som gir grunn til å tru at det ligg føre større interesse i dag.

Klagaren har likeeins peika på gjerdeplikta, og eg forstår departementet slik at ein ikkje nekter for at heftet også i framtida vil vere ei hindring for å få selt teigen til nabobruk. Når situasjonen er slik, finn eg det vanskeleg å sjå det saklege grunnlaget for å nekte konsesjon for heile egedomen. Etter mi meining måtte det mest adekvate ha vore om departementet gav konsesjon, men på det vilkår at parsellen i Y-dalen og beiteretten vart avstått til grannen. - På denne bakgrunn vil eg bede departementet ta saka opp til ny vurdering.



Det går ikkje godt fram av saksdokumenta om klagaren har vore interessert i ei slik løysing. Men i telefonsamtale 12. februar 1990 har klagaren opplyst at han kan godta dette, endå om han primært ønskte konsesjon for heile eidedomen.»

Departementet gjorde etter dette om sitt tidlegare vedtak og gav konsesjon på dette vilkåret.

## 44.

**Byggesak - oppføring av bolighus i område regulert til landbruksformål**

(Sak 1224/87 og 420/90)

*En eiendom var regulert til landbruksformål. Eieren A søkte om endring av reguleringen til boligformål, men fikk avslag. Hennes søknad om oppføring av driftsbygning for griseproduksjon - med tilhørende bolig og garasjebygning - ble også avslått av hensyn til det tilstøtende boligområde. Formelt ble det vist til reguleringsplanens forutsetning om at området skulle være et ubebygget impediment, og videre til plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 78 om sjenerende virksomhet i boligstrøk. - Ombudsmannen uttalte at avslaget verken hadde hjemmel i reguleringsmessige impedimentbetraktninger eller i lovens § 78. Saken ble deretter tatt opp til ny behandling av bygningsmyndighetene, og endte igjen med avslag, idet fylkesmannen heller ikke fant grunnlag for å dispensere etter lovens § 7 fordi lovvilkåret om «særlige grunner» ikke forelå. - Ombudsmannen var uenig i denne lovanvendelse og ga uttrykk for at det heller ikke kunne være saklig grunnlag for et avslag ut fra en skjønsmessig vurdering.*

*Fylkesmannen ga deretter tillatelse til oppføring av to boligbygg på eiendommen.*

A var eier av en eiendom på ca. 60 mål regulert til landbruksformål. En større del av dette ble friggitt til boligformål. Resten av eiendommen på ca. 16 mål ble liggende igjen inntil boligfeltet. Den besto vesentlig av uproduktiv fjellgrunn.

Gjennom sin advokat søkt A om å få endret reguleringen, slik at hun kunne få en utvidelse av den eksisterende bebyggelse med ca. 10 mål. Dette ble avslått av kommunestyret, og fylkesmannen fant ikke grunnlag for å omstøte vedtaket.

A søkte da om å føre opp en driftsbygning for etablering av smågrisproduksjon og i tilknytning til dette en enebolig med garasjebygning. Søknaden ble avslått av bygningsrådet og etter klage stadfestet av fylkesmannen.

Han viste til at eiendommen måtte oppfattes som et impediment eller buffersone mellom landbruksområdet og boligfeltet, og at dette måtte bli liggende mest mulig urørt. Den planlagte griseproduksjonsvirksomhet måtte i alle fall nektes ut fra prinsippet i plan- og bygningslovens § 78, der det heter at det i boligstrøk ikke må drives virksomhet som vil være til vesentlig ulempe for beboerne i strøket.

A klaget deretter til ombudsmannen over begge saksforhold. Hovedvekten for så vidt angår reguleringssaken, knyttet seg til saksbehandlingen, mens byggesaken også gikk på selve realiteten. Ombudsmannen forela saken for Miljøverndepartementet og tok særskilt opp spørsmålet om det var berettiget å anse eiendommen som en slags «buffersone». Etter å ha innhentet uttalelse fra Landbruksdepartementet, fant Miljøverndepartementet ikke grunn til å overprøve fylkesmannens klageavgjørelse i byggesaken.

I februar 1989 ga jeg uttalelse i saken. Når det gjaldt reguleringsspørsmålet, kom jeg til at det isolert sett ikke var grunnlag for kritikk. Dette stilte seg imidlertid annerledes for byggesakens vedkommende. Om dette forhold uttalte jeg:

«Det sentrale spørsmål i byggesaken er om bygningsmyndighetene har hatt tilstrekkelig hjemmel til å avslå søknaden om byggetillatelse.

Bygningsrådet nektet byggetillatelse under henvisning til at landbruksmyndighetene har ansett etablering av smågrisproduksjon på angjeldende eiendom som et uansvarlig prosjekt. Dette er klart nok ikke et grunnlag som etter bygningslovgivningen gir hjemmel til å avslå en byggesøknad.

Fylkesmannen har forankret avslaget i selve reguleringsplanen med reguleringsbestemmelser. Det skal ikke være uvanlig at det i et område som er regulert til landbruk finnes impedimenter som ikke kan brukes til landbruksformål. Fylkesmannen mener at det følger av reguleringsplanens intensjoner at slike impedimenter skal ligge mest mulig urørt. En viss støtte for dette standpunkt mener han også å ha i reguleringsbestemmelsenes § 2 som lyder:

«Innenfor landbruksområde er det ikke tillatt å føre opp bygninger eller anlegg bortsett fra slike som har direkte tilknytning til landbruket. Eventuelle nye våningshus og kårbygninger bør plasseres i forbindelse med eksisterende gårdstun.

Eksisterende boliger innenfor planområdet kan tillates utvidet eller gjenoppbygget etter totalskade.»

Som det fremgår av siste setning i første ledd, bør nye bygninger plasseres i tilknytning til eksisterende gårdstun. På bakgrunn av at det ikke er noen bebyggelse på angjeldende eiendom fra før, treffer bestemmelsen dårlig i dette tilfelle. Jeg kan derfor ikke se at den i seg selv kan anses som tilstrekkelig

hjemmel for å nekte etablering av nye «gårds-tun», som jo ligger innenfor reguleringsfor-målet.

Det klare utgangspunkt i byggesaker er at det som ikke uttrykkelig er forbudt er tillatt. På denne bakgrunn har jeg svært vanskelig for å akseptere et avslag som er forankret i in-tenjonene bak en reguleringsplan. Ønsket man at angjeldende impediment (bufferzone) skulle være fri også for bebyggelse til land-bruksformål, kunne dette meget lett være fastsatt direkte i reguleringsbestemmelsene, jf. plan- og bygningslovens § 26.

Min konklusjon er derfor at reguleringspla-nen med bestemmelser ikke gir tilstrekkelig hjemmel til å nekte byggetillatelse.

Fylkesmannen har også vist til at smågris-produksjonen vil medføre betydelige plager for boligområdet i form av lukt, støy etc. I den forbindelse er det vist til plan- og bygningslo-vens § 78 der det bl.a. heter at det i boligstrøk ikke må drives virksomhet som vil være til vesentlig ulempe for beboerne i strøket.

Et grunnvilkår for at denne bestemmelsen skal kunne anvendes, er at en står overfor «boligstrøk». På bakgrunn av at angjeldende eiendom er regulert til landbruksformål, er det tvilsomt om eiendommen kan karakteri-seres som «boligstrøk» i denne relasjon. Dette spørsmålet er i ethvert fall ut fra saksdoku-mentene ikke undergitt noen tilfredsstillende vurdering, verken av kommunen eller fylkes-mannen. Heller ikke kan jeg se at det er gjort noe for å undersøke i hvilken grad denne kon-krete virksomheten vil medføre «vesentlig ulempe» for beboerne. Avgjørelsen etterlater således tvil om lovvilkårene er overveid og oppfylt, og det kan derfor ikke godtas at av-slaget har nødvendig forankring i § 78.

Min konklusjon er etter dette at vedtaket mangler tilstrekkelig hjemmel, og jeg må så-ledes be om at byggesaken tas opp til ny be-handling.»

Etter dette fant fylkesmannen å måtte kjen-ne avslaget på byggesøknaden som ugyldig med hjemmel i forvaltningslovens § 35 første ledd bokstav c. På grunn av sakens komplek-sitet fant imidlertid fylkesmannen ikke å kunne treffe nytt vedtak i saken, men henvis-te byggesaken til videre behandling i byg-ningsrådet.

Den nye behandling i bygningsrådet førte imidlertid ikke til noe tilfredsstillende resul-tat for klageren. Avslaget ble opprettholdt av fylkesmannen. I særskilt vedtak ble søknaden om henholdsvis driftsbygning for grise-produksjon med våningshus og om dispensa-sjon fra reguleringsplan for oppføring av bo-lig og kårbolig avslått. Et mellomliggende vedtak om delings- og byggeforbud for omre-gulering til friluftsområde ble nokså omgåen-de opphevet av bygningsrådet selv.

Klageren forsøkte gjennom muntlige og skriftlige henvendelser til fylkesmannen om å få omgjort vedtakene. Fylkesmannens kon-klusjon kom til uttrykk i et brev fra mars 1990 der det bl.a. heter:

«Fylkesmannen finner i denne saken å måt-te fastholde at arealet som er utpekt til land-bruksområde ikke lovlig kan tas i bruk til or-dinære byggetomter for bolig uten at regule-ringsplanen blir endret.

Byggetillatelse for nytt våningshus vil der-imot kunne godtas om søkeren dokumenterer at dette er nødvendig som ledd i utøvelse av landbruksrelatert drift (gartnerivirksomhet ell.lign. hvor nabohensyn er tilbørlig ivare-tatt).»

A henvendte seg derfor på ny til ombuds-mannen og gjorde gjeldende at fylkesman-nens avslag hvilte på en uriktig rettsoppfat-ning. Ut fra det skriftlige materialet som fore-lå - bl.a. korrespondansen mellom klageren og fylkesmannen - ga jeg følgende uttalelse i saken:

«1. Avslaget på søknaden om våningshus i tilknytning til driftsbygning for griseproduksjon

Denne søknad er av fylkesmannen avslått under henvisning til plan- og bygningslovens § 78 nr. 1, som lyder slik:

«I boligstrøk må ikke føres opp bedrifter og anlegg eller drives virksomhet som etter byg-ningsrådets skjønn vil medføre særlig brann-fare eller være til vesentlig ulempe for beboer-ne i strøket. Opplag og lager kan forbyes i bo-ligstrøk.»

I min tidligere uttalelse i saken 10. februar 1989 har jeg vist til at anvendelsen av denne bestemmelsen måtte reise tvil, da det aktuelle område ikke kan karakteriseres som «bolig-strøk». Fylkesmannen har nå ment å komme utenom dette problem ved en analogi av be-stemmelsen. Dette er gjort med støtte i en be-traktning om at det i dagens planlegging bl.a. i industriområder «avsettes buffersoner mot bolig- eller friarealer». Noen slik buffersone finnes riktignok ikke i den foreliggende regu-lering, men dette søkes erstattet med følgen-de resonnement (fylkesmannens vedtak 21. desember 1989 s. 6):

«Vårt poeng er at dersom planen som nevnt i eksemplet ikke regulerer forholdet til omgi-velsene, vil bygningsmyndighetene slik vi ser det likevel ha et uomtvistelig ansvar for å få konflikten løst.»

Disse synspunkter er imøtegått av klageren i brev 13. februar 1990 slik:

«For det første er det hverken formelt eller reelt grunnlag for å anvende § 78 nr. 1 første ledd analogisk. Dersom man ønsker en buf-fersone, får man endre reguleringen. Fylkes-mannen har ingen kompetanse til gjennom enkeltavgjørelser å rette opp uheldig regule-ring. Han har heller ingen kompetanse til å opptre som vokter av grannelovens § 2, slik han synes å gjøre her.»

Jeg er enig med fylkesmannen i at § 78 nr. 1 bare kan få direkte anvendelse for virksomhet «i boligstrøk» og ikke f.eks. «i nærheten av» slikt strøk. Bestemmelsen har dessuten utvilsomt sin hovedanvendelse i uregulerte boligstrøk, idet rammen for tillatt virksomhet ellers vil følge av reguleringsplanen. Jeg lar det stå hen om § 78 nr. 1 i det hele kan supplere reguleringsbestemmelsene for vedkommende område. Så lenge bygningsmyndighetene har det i sin hånd å løse slike tvistesporsmål gjennom uttrykkelige reguleringsbestemmelser, er det egentlig ikke grunnlag for det. Og det er i alle fall da vanskelig å forsvare analogisk anvendelse av forbudsbestemmelser i områder som ikke er regulert til boliger.

Min konklusjon blir etter dette at avslaget på søknaden ikke kan anses å ha nødvendig hjemmel i § 78 nr. 1.

Granelovens § 2 er ikke uttrykkelig påberopt av fylkesmannen. Men jeg er uten videre enig med klageren i at denne bestemmelse ikke kan gis anvendelse i en byggesak, jf. for så vidt plan- og bygningslovens § 95 nr. 2 første ledd om at bygningsmyndighetene skal vurdere hvorvidt et arbeide vil stride mot «bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven».

Det må i tilfelle bli naboenes sak å aksjonere etter graneloven.

## 2. Avslag på søknaden om bolig med dispensasjon fra reguleringen

Oppføring av bolig på eiendommen, som er regulert til «landbruksområde», forutsetter enten reguleringsendring eller dispensasjon etter plan- og bygningslovens § 7. Kravet for å dispensere er at det foreligger «særlige grunner» til å fravike regulering.

Fylkesmannen har i sitt vedtak lagt til grunn at lovens krav for så vidt ikke er oppfylt, og han har nærmere begrunnet det bl.a. med henvisning til § 28-1 nr. 2. Også for så vidt er jeg kommet til at fylkesmannens avgjørelse beror på uriktig lovanvendelse.

For det første kan det være grunn til å presisere at bestemmelsen i plan- og bygningslovens § 28-1 nr. 2 om mindre vesentlige endringer i reguleringsplanen ikke setter noen grense for dispensasjonsadgangen etter § 7. Jeg viser for så vidt til det jeg uttalte om dette i den sak som er inntatt i årsmeldingen for 1988 s. 168-169 i tilknytning til Miljøverndepartementets rundskriv T-5/84, som fylkesmannen påberoper seg. Heller ikke endring av reguleringsformålet setter noen absolutt grense for dispensasjon. Men det er på den annen side klart nok at bare meget tungtveiende hensyn kan ha en slik gjennomslagskraft overfor en vel overveiet plan. Etter min oppfatning er

imidlertid det nettopp tilfelle i denne særegne saken.

Fra fylkesmannens side er det mot søknaden anført verneinteresser, utbyggingspresset og hensynet til lik behandling. Dette er i sin tur imøtegått av klageren i hans brev av 22. desember 1989.

Etter det som således foreligger, synes ikke de påberopte hensyn å ha særlig stor bæreevne. Godtas først et våningshus + en eller annen form for driftsbygning, synes det vanskelig å bruke verneinteresser eller utbyggingspress som et argument mot et enkelt bolighus på eiendommen. Hva likhetsprinsippet angår, er dette ikke nærmere presisert fra fylkesmannens side. Jeg viser imidlertid til at prinsippet om usaklig forskjellsbehandling bare får anvendelse i likeartede saker. Og etter det opplyste synes vi her å stå overfor et helt unikt tilfelle, som det vanskelig kan tenkes noen fullstendig parallell til.

Spissformulert er nemlig klagerens situasjon den at hun blir nektet å drive landbruksproduksjon - i samsvar med reguleringen - av hensyn til det tilstøtende boligområde, og samtidig blir hun nektet å oppføre bolighus av hensyn til reguleringens landbruksformål.

Når man først har tatt det standpunkt at en viss form for jordbruksproduksjon ikke er ønsket på eiendommen av hensyn til boligene like ved, har man i virkeligheten underminert selve reguleringsformålet. Jordbruksvirksomheten synes nemlig rent generelt å kunne skape en rekke former for irritasjon og ulempe for nærliggende boliger. Dette er et forhold som er kommet klart til uttrykk i en rekke delingssaker etter jordlovens § 55. Jeg viser til den mer omfattende redegjørelse om dette i ombudsmannens årsmelding for 1985 s. 137-139.

Det som da skulle ligge nær i denne saken var en omregulering, eller i alle fall en reguleringsmessig begrensning i landbruksformålet. Kommunen har ikke valgt denne utvei, selv om man nok har vært inne på en slik tanke, jf. bygningsrådsvedtaket om byggeforbud med sikte på friluftsmål 18. august 1989. Dette ble umiddelbart omgjort, muligens ut fra de økonomiske konsekvenser en slik omregulering kunne medføre. Resultatet er i alle fall at den helt forbeholdsløse regulering til «landbruksområder» står urokket.

Til tross for dette er reguleringen blitt tolket innskrenkende. Dette er kommet klart nok til uttrykk allerede i fylkesmannens brev av 21. desember 1989, der det sies at klageren etter reguleringsplanen har rett til å utøve «landbruksrelatert virksomhet for sin eiendom» (fremhevet her). Uttrykksmåten sikter nærmere bestemt til jordbruksvirksomhet

«som ikke er til vesentlig ulempe for naboene». I det avsluttende brev fra fylkesmannen av 14. mars 1990 er dette blitt til «gartnervirksomhet el.lign. hvor nabohensyn er tilbørlig ivaretatt». Og på disse premisser vil byggetillatelse for nytt våningshus bli tillatt.

Hensynet til det tilstøtende boligområde er følgelig blitt dominerende, mens hensynet til reguleringsformålet nærmest opprettholdes som et slags skalkeskjul for oppføring av et bolighus på eiendommen, riktignok med det forbehold at huset må være nødvendig som ledd i utøvelsen av virksomheten. I denne situasjon synes det ikke vanskelig å akseptere at det foreligger «særlige grunner» for en dispensasjon til bare bolighus. Da spares i alle fall boligomgivelsene for en eller annen form for driftsbygning - eller jordbruksvirksomhet - som kunne vise seg å være sjenerende på en eller annen måte for naboene. Det må være ganske på det rene at naboene egentlig ikke er spesielt interessert i at jordbruksformålet realiseres. Men samtidig vil reguleringen innebære at noen ytterligere utbygging ikke kan foretas uten videre.

Jeg er etter dette - på bakgrunn av sakens helt spesielle karakter - kommet til at vilkåret for å dispensere etter plan- og bygningslovens § 7 er til stede. Ut fra sakens forhistorie synes det heller ikke å være saklig grunnlag for et avslag ut fra en skjønnsmessig vurdering.»

Denne uttalelse ble tatt til etterretning av fylkesmannen, som opphevet sine tidligere vedtak med den virkning at det kunne oppføres to boligbygg på den aktuelle eiendom. Samtidig rettet han en anmodning til kommunen om å vurdere en omregulering av området til boligformål.

45.

**Byggesak - gjenoppføring av totalskadet sjøbu i 100-metersbeltet langs sjøen**

(Sak 871/89)

Uten på forhånd å søke om tillatelse gjenreiste A en sjøbu, som var blitt totalskadet av storm. Bygningsrådet krevde bua revet, og nektet å imøtekomme A's senere søknad om dispensasjon fra bygge- og deleforbudet i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 17-2 første ledd. Etter klage ble avslaget opprettholdt av fylkesmannen med den begrunnelse at kravet til «særlige grunner» ikke var oppfylt, jf. lovens § 7. Ved denne vurderingen la fylkesmannen vesentlig vekt på at eiendommen lå i et område som i den kommende kommuneplanen var forutsatt angitt som naturvernområde med spesielle naturvern- og friluftsinnteresser. - Ombudsmannen uttalte at

*den omstendighet at en bygning blir totalskadet av brann eller storm, i alminnelighet vil være et sterkt argument for å tillate gjenoppføring, og konkluderte med at fylkesmannens avgjørelse hvilte på uriktig lovanvendelse. Fylkesmannen ble bedt om å ta saken opp til ny vurdering.*

A var eier av en sjøbu på en holme i skjærgården. Den ble ødelagt av storm i oktober 1987. Både reisverk, panel og takplater var da så vidt skadet at klageren besluttet seg for å få gjenoppført bua med nye materialer. Samtidig ble bua nå utstyrt med vanlig mønetak i stedet for det gamle halvtaket. Den gjenreiste bua er imidlertid ellers i samme størrelse og er som tidligere uisolert og uten ovn. I forbindelse med gjenoppbyggingen ble et par store steiner som lå inntil hytteveggen sprengt bort.

Da bygningsrådet på sensommeren 1988 ble oppmerksom på at det var oppført et nytt bygg på holmen, skrev bygningsjefen 6. september 1988 til klageren og ba om en forklaring på det utførte arbeidet. Klageren skal ha gitt slik forklaring i brev av 12. september 1988.

Bygningsrådet vedtok enstemmig i møte 4. oktober 1988 at bua, som man mente var ulovlig oppført, skulle rives. Vedtaket ble fattet med hjemmel i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 113, og med bl.a. følgende begrunnelse:

«Byggearbeidene som nå er utført på holmen er klart ulovlig. Den gamle bua er revet og ny oppført. Det er også foretatt sprengningsarbeider. De utførte arbeidene strider mot bestemmelsene i plan- og bygningslovens §§ 17-2 og 93. Holmene omkring er ellers fri for bebyggelse og er på generalplanen avsatt til område «med særlige friluftsinnteresser». Det er videre en viktig målsetting at ubebygde øyer og holmer skal holdes fri for bebyggelse.»

Klageren søkte i oktober 1988 om tillatelse til gjenoppføring av «hytta». Bygningsrådet vedtok imidlertid å opprettholde sitt tidligere vedtak. Dette ble på vegne av A påklaget av hans advokat.

Fylkesmannen stadfestet 7. april 1989 bygningsrådets vedtak, og anførte bl.a.:

«Selv om en gjenoppføring av en identisk bygning juridisk sett er å betrakte som oppføring av et nytt bygg, vil gjenoppføring i sin alminnelighet bare være et moment som taler for byggherren hvis dette ikke medfører en vesentlig forverring for andre aktuelle arealinteresser i området.

Fylkesmannen legger vesentlig vekt på at eiendommen ligger i et område som ellers har vært ubebygget og som forutsettes fortsatt skal holdes ubebygget. Dette går frem i den nå opp-

hevede generalplanen, som angir dette som «naturvernområde med spesielle naturvern- og friluftsinnteresser». Dette forutsettes opprettholdt i den kommende kommuneplanen.

Slike almene interesser må i denne konkrete saken veie tyngre enn søkerens interesse i å få gjenoppføre sjø/teinebua.

Fylkesmannen har etter en konkret vurdering av sakens faktiske og rettslige sider funnet at vilkåret for dispensasjon ikke er til stede i denne sak. Det vises til ovennevnte vurdering, samt bygnings sjefens merknader i saksfremstillingen for bygningsrådet, som fylkesmannen er enig i.»

Advokaten brakte deretter saken inn for ombudsmannen. Her fremholdt han bl.a.:

«Hytta var fullt ut brukbar til overnattinger før den ble tatt av stormen. Den ble også jevnlig benyttet til slike formål fra den ble bygget/ ombygget fra teinebu i 50-årene og helt frem til 1987. Disse årlige overnattinger er for så vidt ikke bestridt hverken av teknisk etat i kommunen eller Fylkesmannen. Når Fylkesmannen i avsnitt 5 på side 2 i vedtaket anfører at teinebua kun sporadisk ble benyttet som overnattingssted og at bruken da ikke er gått ut over det bua opprinnelig var forutsatt til, må dette likevel bygge på en feil oppfatning av de faktiske forhold. Jeg må i den forbindelse på ny vise til min klage der det i avsnitt to på side 2 klart fremgår at bygningen fra 1955 ikke har vært noen teinebu (bu til oppbevaring av hummerteiner m.v.) og heller ikke har vært benyttet slik.

Et hovedpoeng i klagen er således at det nyoppførte bygget hverken er egnet til eller tiltenkt noen annen bruk enn det som har vært tilfellet i mer enn 30 år. Jeg peker i den forbindelse på at den bua som nå står på øya har samme grunnflate som den opprinnelige bua. Videre er den spartansk bygget, uten isolasjon og oppvarningsmuligheter.»

Han anførte videre at gjenoppbygging av bua ikke ville innebære noen annen eller vesentlig større privatisering av øya enn den bygningen som tidligere sto der. Og hensynet til de spesielle naturvern- og friluftsinnteresser kommenterte han slik:

«Som det fremgår av Fylkesmannens vedtak er det foretatt befarings i saken der også undertegnede var til stede. Etter mitt subjektive syn er holmen på grunn av sin værmessig utsatte beliggenhet ikke egnet som oppholdssted for almenheten. Det ble da også uoppfordret fra den lokale fisker som kjørte båten under befaringsen uttalt at han aldri hadde sett folk gå i land på holmen. Dette er for så vidt heller ikke et forhold som er bestridt hverken av bygningsråd eller Fylkesmann. Dersom Fylkesmannens avgjørelse er basert på konkrete landskapsestetiske hensyn kan jeg videre ikke se at dette i seg selv er et tilstrekkelig tungtveiende argument all den tid det har ligget bygning på øya i form av teinebu fra rundt århundreskiftet og frem til 1955 og oppholds- bu fra 1955 og frem til i dag.

For å oppsummere kan jeg for min del vanskelig se at det i Fylkesmannens vedtak er vist til konkrete ferdsels- og friluftsinnteresser av en slik vekt at dette kan begrunne et avslag.»

Klagen ble herfra forelagt fylkesmannen som i brev 29. august 1989 bl.a. svarte:

«Fylkesmannen har ved sin vurdering lagt vesentlig vekt på de spesielle naturvern- og friluftsinnteresser som finnes i dette området. Videre har områdets landskapsmessige særpreg som ubebygde og ubebodde holmer i skjærgården vært tillagt vekt.

Til ombudsmannens spørsmål om bruken av teinebua vil fylkesmannen vise til at søkerens opplysning om at teinebua kun sporadisk ble benyttet som overnattingssted ble lagt til grunn ved fylkesmannens behandling av klagesaken.

Forsåvidt gjelder almenhetens oppholdsinteresser, vil fylkesmannen vise til at i den grad holmene har vært av interesse for klageren vil holmene også være av interesse for almenheten. Men det er etter fylkesmannens oppfatning heller ikke som særlig egnet oppholdssted for almenheten at holmene bør holdes ubebygde, men av hensyn til en totalvurdering av landskaps-, friluftsinnteresser og naturverninteressene i dette området.

Det vises her til at kommunen gjennom den tidligere generalplan og i det pågående kommuneplanarbeidet har lagt til grunn at den ytre del av skjærgården hvor de aktuelle holmene ligger, skal holdes fri for bebyggelse. Kommunen har ved behandling av enkeltsaker i dette området håndhevet dette prinsippet meget strengt.»

Fylkesmannen oversendte samtidig en innhentet uttalelse fra kommunen, der det bl.a. het:

«Disse holmene er ellers fri for bebyggelse, men bygget som nå er oppført er en privatisering av holmen - i strid med den intensjon og målsetting som tidligere er nedfelt i samtlige overordnede planer der holmer/øyer i skjærgården i størst mulig grad skal holdes fri for bebyggelse.

En slik målsetting er særlig aktuell i dette området hvor det er tillatt en betydelig hyttekonsentrasjon på fastlandet ca 1500 m innenfor holmene. (Slik hytteutbygging pågår bl.a. her på A's eiendom.)

Den ytre skjærgård har landskapsmessige kvaliteter som det skal vernes om og tas vare på. Derfor er det så viktig å holde disse sårbare holmene fri for bebyggelse.

I generalplanen for kommunen fra 1977 inngår derfor holmene i området avsatt til «naturvernområde med spesielle naturvern- og friluftsinnteresser».

Når det gjelder påstanden om «at holmen på grunn av sin værmessige utsatte beliggenhet ikke er egnet som oppholdssted for almenheten» er vi ikke enig i en slik påstand.

Hvis værforholdene blir slik som beskrevet er opphold på holmen lite trivelig og ilandstigning uaktuell.

På de aller fleste sommerdager er det etter vår vurdering ikke problemer med å gå iland på holmene.»

Advokaten kom tilbake til saken idet han bl.a. uttalte:

«Når det gjelder bruk av teinebua registrerer jeg at hverken kommunen eller Fylkes-

mannen imøtegår det faktum at denne helt fra 1955 har vært benyttet til overnattinger. At det de siste årene kun har vært tale om sporadiske overnattinger (en til to ganger i året) er erkjent av klager og er heller ikke omtvistet.»

I avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«Plan- og bygningslovens § 17-2 første ledd første punktum slår fast at bygning ikke kan oppføres nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen. Klagerens sjø-/teinebu som lå i strandkanten på holmen, ble revet av stormen og ble deretter gjenoppført samme sted. Slik gjenoppføring er å likestille med en nyoppføring av bygningen og omfattes derfor av forbudet i § 17-2 første ledd første punktum. Det kan imidlertid gis dispensasjon fra forbudet i medhold av plan- og bygningslovens § 7 dersom det foreligger «særlige grunner». Hvis vilkåret «særlige grunner» ikke anses oppfylt, kan slik dispensasjon derimot ikke gis. Fylkesmannen avslø å dispensere fra § 17-2 første ledd første punktum fordi han fant at det ikke forelå «særlige grunner».

I Ot. prp. nr. 56 (1984-85) s. 101, jf. også Miljøverndepartementets og Kommunal- og arbeidsdepartementets rundskriv T-7/86 s. 8, heter det om kriteriet «særlige grunner» at det må ses i forhold til de offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta. Det aktuelle områdets beskaffenhet og egenart sett i forhold til de generelle arealutnyttingshensyn som ligger til grunn for det alminnelige bygge- og delingsforbud i 100-metersbeltet, vil således være det helt sentrale vurderingstema ved spørsmål om dispensasjon fra plan- og bygningslovens § 17-2. Andre faktorer kan imidlertid også tillegges en viss vekt.

Fylkesmannen har i sitt vedtak av 7. april 1989 vist til at området var angitt som «naturvernomsråde med spesielle naturvern- og friluftsinnteresser» i den opphevede generalplanen. Dette forutsettes opprettholdt i den kommende kommuneplanen.

Advokaten har imidlertid anført at holmen på grunn av sin værmessig utsatte beliggenhet etter hans syn ikke er egnet som oppholdssted for allmennheten. Fylkesmannen har imøtegått dette ved å vise til at i den grad holmene har vært av interesse for klageren, vil de også være av interesse for allmennheten. Dette momentet skal imidlertid ikke ha vært avgjørende for fylkesmannens standpunkt om at holmene bør holdes ubebygde. Det fremgår at fylkesmannens syn er basert på en totalvurdering av landskaps-, friluft- og naturverninteressene i området. Kommunen skal for øvrig også ved behandlingen av enkeltsaker i området ha hatt en streng hånd-

heving av prinsippet om at den ytre del av skjærgården hvor holmen ligger, skal holdes fri for bebyggelse. Området har derfor i hovedsak vært ubebygde. I kommunens uttalelse understrekes også at målsettingen om at holmer og øyer i skjærgården i størst mulig grad skal holdes fri for bebyggelse, særlig er aktuell i dette området hvor det er tillatt en betydelig hyttekonsentrasjon på fastlandet orn lag 1500 meter innenfor holmen. Her har bl.a. klageren selv hytte.

Advokaten har bl.a. fremholdt at den nye bua som i likhet med den gamle, er uisolert og uten ovn, ikke vil føre til en økt privatisering av området da den er tiltenkt samme bruk som den tidligere sjø-/teinebua, nemlig til et beskjedent antall overnattinger pr. år. Dette synes ikke å være imøtegått av bygningsmyndighetene.

Den omstendighet at en bygning som følge av brann eller storm blir totalskadet, vil i alminnelighet være et sterkt argument for å tillate gjenoppføring. En slik rett kan også være uttrykkelig fastsatt i reguleringsbestemmelser uten at det er tilfelle i vår sak. Bestemmelser av denne karakter synes imidlertid bare å gi uttrykk for et alminnelig rimelighetsprinsipp, der det oppstår uventede eller uvanlige situasjoner. Om ikke stormen hadde kommet, ville eieren ved vanlig vedlikehold trolig kunne ha opprettholdt bygget på lovlig måte i mange år fremover. Ut fra dette er jeg for min del kommet til at forholdet er så vidt egenartet at det foreligger «særlige grunner» i lovens mening. Fylkesmannens avgjørelse hviler derfor på en uriktig lovanvendelse, og jeg ber om at saken blir tatt opp til ny behandling.

Avslutningsvis skal tilføyes at jeg har fått et inntrykk av at man er bekymret for konsekvensene av å imøtekomme klagerens søknad om byggetillatelse. Selv om jeg kan ha en viss forståelse for dette, vil konsekvenshensynet likevel ikke ha bærekraft ut over saker om gjenoppføring av tilsvarende bebyggelse, notorisk ødelagt av naturkreftene eller brann. Om dispensasjon fra § 17-2 skal gis i medhold av § 7, vil i siste omgang bero på bygningsmyndighetenes skjønn, og ved utøvelsen av dette skjønn må klagerens byggesøknad undergis en konkret vurdering. Det vil etter min mening ikke innebære noen usaklig forskjellsbehandling om man avslår en senere søknad som ikke er direkte sammenfallende med klagerens. Jeg viser i denne sammenheng til Miljøverndepartementets rundskriv T-18/84 s. 11, hvor det bl.a. uttales:

«Kravene til en konkret og individuell behandling av hver enkelt søknad innebærer at det som begrunnelse for en dispensasjonsnektelse ikke bare kan vises til at andre har

fått avslag eller at en dispensasjon vil føre til et press fra andre søkere. Dersom et tiltak ikke vil være til hinder for relevante arealdisponeringshensyn, jfr. nedenfor, bør dispensasjon gis uavhengig av om andre tidligere har fått avslag.»

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva fylkesmannen nå vil foreta seg i saken.»

46.

**Avslag på søknad om oppføring av hytte - byggeforbud etter strandplanloven og vedtekt etter bygningslovens § 82**

(Sak 1007/88)

Bygningsrådet og fylkesmannen avsto A's søknad om oppføring av hytte i en sørlands-kommune under henvisning til byggeforbudet i 100-metersbeltet i § 3 i strandplanloven av 10. desember 1971 nr. 103 og kommunens vedtekt til § 82 i bygningsloven av 18. juni 1965. Tilbygg til eksisterende hytte ble godkjent på det vilkår at det ikke ble etablert en ny hytteenhet.

Tomta lå i et område hvor det var en del hytter fra før, men kunne ikke betegnes som en utfyllingstomt. Verken allmenne friluftsinnteresser eller andre arealdisponeringshensyn ville bli skadelidende i særlig grad ved en eventuell dispensasjon. Kommunen hadde imidlertid ført en streng og konsekvent praksis, og det ble antatt at dispensasjon ville kunne utløse krav om dispensasjoner i så mange sammenlignbare saker at de samlet ville innebære at allmenne friluftsinnteresser eller andre arealdisponeringshensyn ville bli skadelidende. - Ombuds mannen kom til at avslaget ikke kunne karakteriseres som «klart urimelig».

A søkte 25. august 1983 om oppføring av hytte med 2 alternative plasseringer. Kommunens friluftsnemnd fant ikke å kunne imøtekomme søknaden for så vidt gjaldt alternativ 1. Derimot hadde nemnda ingen innvendinger mot at det ble gitt dispensasjon for oppføring av hytte etter alternativ 2. Bygningsrådet behandlet søknaden i møte 3. november 1983 (sak 521/83). Rådet ga da ikke dispensasjon fra kommunens vedtekt til § 82 i den tidligere bygningslov av 18. juni 1965 og byggeforbudet i 100-metersbeltet i dagjeldende strandplanlov av 10. desember 1971 nr. 103. Avslaget var i det vesentlige generelt begrunnet. Blant annet ble det vist til at kommunen har vært utsatt for et stort hyttepress og at kystområdet må anses «mettet» med fritidshus. For øvrig var det tatt i betraktning at avstanden til sjø var mindre enn 100 meter.

A frafalt deretter alternativ 1, men påklaget vedtaket for så vidt gjaldt alternativ 2. Byg-

ningsrådet opprettholdt 7. juni 1984 sitt tidligere vedtak med følgende tillegg:

«Bygningsrådet vil imidlertid se positivt på en ny søknad om tilbygg til den eksisterende hytte.»

Etter foretatt befarings, ba fylkesmannen under henvisning til bygningsrådets merknad om muligheten for tilbygg til eksisterende hytte, om rådets konkrete vurdering av alternativen påbygg - ny hytte. Bygningsrådet foretok deretter befarings og ga i møte 27. november 1985 «under tvil» dispensasjon fra byggeforbudet etter § 82-vedtekten for oppføring av tilbygg til hytta. Bygningsrådet presiserte imidlertid:

«Det er en forutsetning at tilbygget ikke utformes og innredes slik at ny hytteenhet dermed blir etablert.»

A fremholdt i brev 15. desember 1985 at bygningsrådets vedtak var mer restriktivt enn rådets tidligere vedtak 7. juni 1984 «hvor det ikke ble tatt noe forbehold om at et tilbygg ikke måtte utformes som ny hytteenhet».

Før fylkesmannen ferdigbehandlet klagen over bygningsrådets vedtak i sak 521/83, ble det foretatt ny befarings. - Fylkesmannen tok ikke klagen til følge. Fylkesmannen anførte i klageavgjørelsen 27. august 1987 bl.a.:

«Søknaden gjelder oppføring av hytte på --øya. Den aktuelle eiendom, som består av 3 bnr., er oppgitt til omlag 45 da. og er i dag bebygd med 1 hytte. Omsøkte hytte vil ved plassering som antyd under den avholdte befarings bli liggende omlag 80 meter ifra sjøen, ca 25 m.o.h. og i en avstand av omlag 30 meter ifra eksisterende hytte. Den vil her plasseres i en forsenkning i terrenget, hvilket synes å ville gi en terrengmessig akseptabel løsning idet hytta kun i beskjeden grad vil kunne skimtes fra ---».

Som bemerket i A's brev av 25.11.83 «er det få hytter på den delen av ---øya hvor vår eiendom ligger».

Søknaden synes således å innebære etablering av fritidsbebyggelse i et område i den ytre del av kommunens skjærgård, som pr. idag er beskjedent belagt med (fritids-)bebyggelse. Samtidig har en registrert at avstanden til eksisterende hytte er liten og at terrenget i området tildels er bratt og vanskelig tilgjengelig. Under henvisning til friluftsnemndas uttalelse om at en intet har å innvende mot oppføring av hytte på omsøkte sted, legger fylkesmannen derfor til grunn at verken allmenne friluftsinnteresser eller andre arealdisponeringshensyn i særlig grad vil bli skadelidende om dispensasjon innvilges som omsøkt. Regelverket åpner dermed for en skjønnsmessig vurdering om hvorvidt dispensasjon skal gis eller ei.

Ved vurderingen finner fylkesmannen det riktig å ta hensyn til at X kommune er utsatt for et sterkt press etter hytter og at det allere-



de i dag er et stort antall i kommunens kystområder. Det er på denne bakgrunn kommunen har innført vedtekt til tidligere bygningslov § 82 med varig forbud mot oppføring av all fritidsbebyggelse. Hvis vedtekten ikke skal miste sin betydning som styringsmiddel, må hovedregelen være at byggeforbudet følges. På denne bakgrunn må det være legitimt at dispensasjon forbeholdes de tilfeller hvor forholdene klart avviker fra de som gjør seg gjeldende for hovedmengden av søknader.»

Fylkesmannen fant for sin del ikke å kunne slutte seg til bygningssjefens vurdering som gikk ut på at en tilbyggsløsning vil være å foretrekke landskapsestetisk fremfor en ny hytte. Fylkesmannen konkluderte slik:

«Etter en samlet vurdering finner imidlertid fylkesmannen ikke at søker skiller seg ut fra hovedmengden av søkere på en slik måte at dispensasjon bør gis. Det er også lagt vekt på den restriktive praksis kommunen har fulgt når det gjelder oppføring av nye hytter, mens kommunen har sett noe lempeligere på tilbyggsløsninger - så også i denne sak. En vil heller ikke unnlate å bemerke at kommunen tidligere (også i 1984) ved tilbyggsløsninger etter fylkesmannens oppfatning var lempeligere m.h.t. størrelse enn hva tilfellet er idag.»

I klagen til ombudsmannen ble det bl.a. anført:

«Avslaget begrunnes for det første med at vår søknad «ikke skiller seg ut fra hovedmengden av søkere på en slik måte at dispensasjon bør gis». De konkrete argumentene som bygningsrådet har anført for at byggeforbudet bør gjelde for oss, har fylkesmannen sagt seg uenig i. Det må derfor være et slags «statistisk» argument fylkesmannen har lagt vekt på. Dersom vi får dispensasjon, vil dette lede til en praksis som vil gi for mange dispensasjoner totalt. Dette kan ikke være i overensstemmelse med kravet til konkret vurdering.»

Fylkesmannen ble ved ombudsmannens brev 22. september 1988 bedt om å redegjøre for de kriterier som ledet frem til konklusjonen om at søknaden ikke skilte seg tilstrekkelig ut fra andre dispensasjonsøknader, samt til A's anførsel om at det var urimelig å legge vekt på kommunens restriktive praksis som var strammet inn rundt 1986.

Bygningssjefen opplyste at det ikke var skjedd noen kursendring i kommunens hyttepolitikk fra og med 1986. Kommunens restriktive holdning med hensyn til å gi dispensasjoner for nye hytter var fastlagt og innarbeidet lenge før denne tid. For øvrig opplyste bygningssjefen for så vidt gjaldt tilbygg, at bygningsrådet, en stund før det i 1986 ble utarbeidet retningslinjer for dispensasjonspraksis, hadde inntatt en skjerpet holdning til store hytter (flerfamiliehytter etc.). Bygningssjefen anførte:

«Årsaken til den noe skjerpede holdning m.h.t. tilbygg er at bygningssjefen og bygningsrådet har ansett det som urettferdig at det skal være lettere å bygge seg hytte nr. 2 på allerede etablerte hytteeiendommer, enn det skal være for de som skal bygge seg sin første hytte.

Det ville dessuten etter bygningsrådets mening være en uheldig utvikling dersom kommunens 1400 fritidshus etterhvert skulle fremstå med slike størrelser som det i de senere år har vist seg at det ofte søkes om i forbindelse med tilbygging.»

Fylkesmannen redegjorde i brev 10. februar 1989 for de kriterier som legges til grunn ved vurderingen av om en søknad skiller seg ut fra andre dispensasjonssøknader. Fylkesmannen anførte i denne sammenheng bl.a. følgende:

«Det er fylkesmannens inntrykk at det ligger en rekke tidligere fradelte, ikke bebygde hyttetomter i kommunenes kystområder, og at det særlig vil være søknader om bebygging av slike som vil kunne framstå som «særskilte» i forhold til den vanlige søknadsmasse. En vil samtidig få nevne at et betydelig antall hyttesaker fylkesmannen har til klagebehandling gjelder oppføring av hytte(r) på allerede etablert fritidseiendom - gjerne i forbindelse med generasjonsskifte - hvor det er ønske om å tilgodese (hver av) barna med egen fritidsbolig. Sett på bakgrunn av det store antall hytter som idag allerede er lokalisert i sørlandsskjærgården, synes søknader som har sitt grunnlag i generasjonsskifte å være blant «gjengangerne».

På bakgrunn av det press etter nye hytter som kystkommunene er utsatt for, det store antall hytter som allerede er lokalisert i skjærgården, den restriktive dispensasjonspraksis bl.a. X kommune legger opp til og den kommunale styring av hyttebyggingen regelverket hjemler, har fylkesmannen funnet å måtte akseptere at dispensasjon for nye hytter i realiteten forbeholdes tilfeller som klart skiller seg ut fra den vanlige søknadsmasse. En har forståelse for at en begrunnelse lik den fylkesmannen har gitt i klageavgjørelsen av 27.8.87 kan oppleves utilfredsstillende og lite klargjørende. Bl.a. av ressursmessige hensyn har en funnet det vanskelig i hver enkelt klageavgjørelse å gjøre nærmere rede for ulike særlige forhold som ikke gjør seg gjeldende i saken, men som i andre tilfelle har vært av avgjørende betydning for at dispensasjon har vært gitt. — — —»

Om den konkrete klagen anførte fylkesmannen:

«I klageavgjørelsen av 27.8.87 forutsatte fylkesmannen, bl.a. på grunnlag av uttalelse fra den lokale friluftsnemnd, at «særlige grunner» forelå og at det således var anledning til å gi dispensasjon. For øvrig bemerket en at søknaden innebar spredning av fritidsbebyggelsen inn i/mot relativt ubebygde område i kommunens ytre skjærgård. En gav videre uttrykk for at en frittliggende bygning rent

landskapsmessig kan være å foretrekke framfor en tilbyggsløsning. På grunnlag av den strenge dispensasjonspraksis en har lagt seg på og det krav til interesseovervekt som derav følger, og den kommunale styring regelverket legger opp til hva gjelder oppføring av fritidsbebyggelse, fant ikke fylkesmannen å kunne legge avgjørende vekt på de rent landskapsmessige forhold.»

A anførte i brev 28. mai 1989 at den fremlagte hyttestatistikken for kommunen viste at det ikke er grunnlag for påstanden om at det bare er et mindretall av søknadene som blir innvilget. A hevdet at det ikke blir ført en slik «streng» praksis som fylkesmannen har vist til. A anførte videre at kravet om at søknaden klart må atskille seg fra hovedmengden av søkere, ikke har «noen god forankring i dispensasjonsbestemmelsene». A fremholdt i denne sammenheng:

«Prinsipielt kan det ikke være noe til hinder for å innvilge *alle* søknader dersom antallet er så lite at generelle hensyn bak byggeforbudet ikke svekkes. Dette synspunkt burde vært trukket inn i vår sak. Statistikken viser at det årlig fremmes ca 12-15 søknader om dispensasjoner for nye hytter. Med et antall fritidshus i kommunen på ca 1.400, vil antall dispensasjoner pr. år bare innebære en økning på under 1 % selv om alle søknadene innvilges. Om dispensasjonsvolumet økes fra 0.4 % til 0.8 % pr. år, kan dette ikke i seg selv representere noen trussel mot effektiviteten av hyttebyggingsforbudet - særlig ikke når det gis dispensasjon for over 3 ganger så mange tilbygg. Vi mener derfor at fylkets hovedbegrunnelse for å avslå vår klage - nemlig behovet for å holde dispensasjonsvolumet lavt, er uholdbar, og praktisert på en urimelig måte overfor oss.»

For øvrig viste A til følgende forhold som talte for dispensasjon:

Hyttas beliggenhet vil medføre en beskjeden spredning av fritidsbebyggelse (ca. 30 m i et vanskelig tilgjengelig terreng, ca. 15-20 m i forhold til påbygg). Eiendommens størrelse er på ca. 45 da og består av 3 bruksnummer. Oppføring av hytte utenfor 100-metersbeltet er mulig, men den terrengmessig gunstigste løsningen er valgt, selv om dette ligger noe innenfor 100-metersbeltet. Det er gitt tillatelse til en ny, stor hytte på den andre siden av bukta; dette må anses som forskjellsbehandling. Bygningsrådets vedtak 27. november 1985 om at tilbygget ikke må etableres som en ny hytteenhet, innebærer en ulovlig omgjøring av bygningsrådets vedtak 7. juni 1984. Fylkesmannen skulle derfor ha lagt til grunn at det forelå et tilsagn fra bygningsrådet om positiv behandling av en søknad om å oppføre en ny hytteenhet som tilbygg. Den eksisterende hytta har en vanskelig atkomst, og klagerne

er, som eldre mennesker, avhengig av en viss praktisk bistand for å kunne bruke stedet. Det ble i denne forbindelse også vist til tidligere påberøpte familiære og helsemessige hensyn.

Bygningssjefen redegjorde i brev 17. november 1989 for de dispensasjoner som var gitt i 1986 og 1987. Av 38 søknader om nye hytter ble 11 innvilget, herav 9 ved dispensasjon. På bakgrunn av forholdene i disse sakene måtte det være dekning for å si at kommunens praksis går ut på at søknader klart må skille seg fra hovedmengden for å bli innvilget. Bygningssjefen opplyste at det i stransonen ikke var gitt noen dispensasjoner til «vanlige» søknader.

A kom deretter med tilleggsmærknader i brev 13. mars 1990 hvor det bl.a. ble anført:

«Etter vårt syn gir ikke en redegjørelse for *innvilgede* dispensasjonssøknader noe bilde av hva som karakteriserer «hovedmengden av søknader» og hvilke fellestrekk vår søknad måtte ha med denne. Etter rundskriv T-13/82 skal det foretas en konkret og individuell vurdering av alle søknader om dispensasjon. En kan ikke bare vise til at andre har fått avslag eller at dispensasjon vil føre til press fra andre søkere. Selv om en stiller opp et krav om at en søknad klart må atskille seg fra hovedmengden, kan det i hvertfall ikke være noe krav at søknaden må atskille seg på nøyaktig samme måte som tidligere innvilgede dispensasjoner. Kriteriene må også gi åpning for prøving av nye dispensasjonsgrunnlag.

Vi stusser over at kommunen viser til at den hvert år får en rekke henvendelser som ikke resulterer i dispensasjonssøknader. I klageavgjørelsen gir fylkesmannen uttrykk for at vår søknad representerer et tvilstilfelle. Det er således erkjent at vår søknad ikke hører til de «håpløse». *Tas søkerpotensialet* med i betraktning, slik kommunen kan synes å mene, må vår søknad åpenbart atskille seg fra hovedmengden, og avslaget være klart urimelig.»

A etterlyste opplysninger om kommunens praksis på søknadstidspunktet, august 1983, og fastholdt for øvrig anførselen om at tillatelsen til B innebar en usaklig forskjellsbehandling. På dette punkt og med hensyn til beliggenheten av den omsøkte hytta m.v., ble anført:

«Byggverket ligger under 200 m i luftlinje fra det sted hvor vi har søkt om å få oppføre hytte. Dispensasjon ble gitt i oktober 1984 - over et år etter at vår dispensasjonssøknad ble innlevert.

I følge de vedlagte dokumenter ble B her gitt anledning til minst å *fordoble* sitt bebygde areal. Hytta ble oppført på et nytt sted på eiendommen, og den er vesentlig høyere enn de hyttene som sto der før. Vi viser til vedlagte foto - tatt like ved det sted hvor vi har søkt om å få bygge - som viser gammel hytte med ny hytte under oppføring bak. Den gamle hytta er senere revet.

Byggverket kan ikke gå inn under prinsippene for dispensasjon for «tilbygg» - selv om to små, gamle hytter ble revet. Betegnelsen «hovedombygging» og «flytting av eksisterende hytte og ombygging av denne» er etter vårt syn også tilslørende. Det dreier seg om et byggverk av en helt annen karakter enn det gamle. Som grunn for dispensasjonen er bare anført at den «eksisterende bygning som ønsket fjernet har for stedet «fremmed» arkitektonisk utforming og virker skjemmende i miljøet». Kravet om at søknaden «klart må atskille seg» er overhode ikke nevnt. Når «skjønnhetshensyn» er tilstrekkelig til å begrunne dispensasjon for en vesentlig arealutvidelse og utbygging, viser det at hensynet til å bevare landskapets naturlige preg, motvirke nedbygging m.v. ikke kan ha hatt særlig stor vekt i denne sak. Det er da urimelig å legge vesentlig større vekt på det når det gjelder vår søknad.

Både vår eksisterende hytte og vår omsøkte hytte må sees som en del av bebyggelsen i området som avgrenses av bukta nord for Y hvor det er oppført et stort antall hytter. Den naturlige naturmessige begrensningen av dette hytteområdet går langs kote 30 hvor --- øya flater ut mot toppen. Som nevnt ligger det til sammen rundt 15 bygninger innen en radius på 150-200 m fra den omsøkte hytte, hvor B's nyoppførte hytte også inngår. Vi mener derfor det er klart urimelig at vi ikke fikk dispensasjon når B fikk det.»

For øvrig konkluderte A:

«Hovedpoenget med byggeforbudet er i følge kommunens begrunnelse generelt å motvirke nedbyggingen av terrenget i form av ny hyttebebyggelse. Slik nedbygging kan skje i form av tilbygg, flytting eller nyoppføring eller kombinasjoner av dette. Vi mener det er urimelig om en kan få tillatelse til en vesentlig sterkere utbygging av en eiendom ved å velge tilbygg eller flytting fremfor nyoppføring. Det bør være sammenheng i praksis her. Selv om nyoppføring *gjennomsnittlig* fører til sterkere nedbygging enn tilbygg og flytting, må en vurdere forholdene konkret. Dersom en ut fra forholdene på stedet kan oppnå en *mer skånsom* løsning ved nyoppføring enn ved tilbygg/flytting, må en søknad om dette likestilles med en søknad om tilbygg og flytting med ombygging. Fylkesmannen har akseptert at vår søknad om frittstående hytte vil gi en bedre terrengmessig løsning enn et tilsvarende tilbygg. Vi ber Sivilombudsmannen støtte vår klage.»

Saken ble på ny forelagt bygningsmyndighetene. Bygningssjefen uttalte 14. september 1990 bl.a.:

«Påstanden om at den omsøkte hytta inngår i et etablert hyttefelt er ikke riktig, noe som er konstatert/kan konstateres ved befaring. Kommunen har en spredt eldre hyttebebyggelse langs store deler av kystlinjen, og dersom denne aktuelle tomte skulle kunne benevnes som «fortetningstomt» ville det, slik bygningssjefen ser det, ikke være mange tomter igjen som ikke skulle fortjene samme benevnelse.

Som vi tidligere har nevnt gjelder ikke byggesaken til B noen ny hytte, men en hovedombygging det ble gitt dispensasjon for i 1984. Det ble dengang gitt tillatelse til å føre opp en hytte på ca. 70 m<sup>2</sup>, til erstatning for to hytter på henholdsvis 17 og 20 m<sup>2</sup>. Sakene er av denne grunn ikke sammenliknbare.»

I avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Strandplanloven inneholdt i § 3 nr. 1 forbud mot oppføring av bygning nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen. Forbudet er videreført i § 17-2 i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Etter strandplanlovens § 6 kunne bygningsrådet gjøre unntak fra byggeforbudet når det forelå «særlige grunner», jf. nå plan- og bygningslovens § 7. X kommune har dessuten kommunal vedtekt til § 82 i den tidligere bygningslov med forbud mot oppføring av sportshytter m.v. samt tilhørende uthus og tilbygg. Vedtekten ble stadfestet av Miljøverndepartementet 21. desember 1981 og gjelder inntil kommunen har vedtatt arealdel til kommuneplan, jf. plan- og bygningslovens § 119 nr. 1. Etter pkt. 5 i vedtekten kan det dispenserers fra denne når «særlige grunner» foreligger.

Fylkesmannen har lagt til grunn at rettsvilkåret «særlige grunner» er oppfylt. Dette er jeg enig i. Det vil da bero på bygningsmyndighetenes skjønn om det bør gis dispensasjon, jf. at det etter bestemmelsene kan gjøres unntak. Forvaltningens skjønnutøvelse kan ombudsmannen bare kritisere dersom den finnes «klart urimelig», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd.

Til støtte for dispensasjonssøknaden har klagerne trukket frem flere forhold. Eiendommens størrelse kan etter min mening ikke være av avgjørende betydning. Klagerens tilknytning til området og de familiære og helsemessige hensyn som foreligger, har videre bare begrenset bæreevne i en sak som denne. Jeg viser i denne forbindelse til at kommunen er utsatt for byggepress for så vidt gjelder hytter og fritidshus, og at det har vært fulgt en restriktiv holdning overfor søknader om oppføring av nye hytter. Spesielt gjelder dette etter det jeg forstår, i selve kystområdet, dvs. i 100-metersbeltet, og i områder hvor det er relativt få hytter fra før.

Etter de foreliggende opplysninger legger jeg til grunn at det er en del hytter i det aktuelle området. Antallet hytter og avstanden mellom dem («15 bygninger innen en radius på 150-200 m») er vel imidlertid slik at det er noe tvilsomt om dette kan karakteriseres som et typisk hytteområde. En oppføring av omsøkte hytte vil i hvert fall på noe sikt innebære en viss kapasitetsøkning, og dessuten en

faktisk båndlegging av den aktuelle eiendommen. Slik jeg ser det vil situasjonen i så måte stille seg noe annerledes ved oppføring av en ny hytte enn ved oppføring av et tilbygg til den eksisterende hytta. Det fremgår jo også at kommunen har fulgt en noe mer liberal praksis når det gjelder påbygg. Jeg antar imidlertid at oppføring av tilbygg som innebærer etablering av en ny hytteenhet, for så vidt gjelder forventet kapasitetsøkning, må vurderes på samme måte som oppføring av ny hytte. Det må videre være klart at bygningsrådets uttalelse 7. juni 1984 om at rådet ville se positivt på en søknad om tilbygg til den eksisterende hytta, ikke er å anse som noe enkeltvedtak eller bindende tilsagn fra bygningsrådets side. Jeg kan derfor ikke se at rådets presisering/vilkår i møte 27. november 1985 innebærer noen ulovlig omgjøring i forhold til A.

Bygningsrådets opprinnelige avslag var etter min mening særlig begrunnet ut fra generelle betraktninger, og etterlater tvil om det var foretatt en slik grundig konkret vurdering av dispensasjonssøknaden som loven krever. Også fylkesmannens begrunnelse kunne, slik fylkesmannen selv er inne på, jf. brev hit 10. februar 1989, med fordel ha vært noe mer utførlig. Det fremgår imidlertid at den aktuelle tomte ligger i et område som på grunn av den generelle press-situasjonen i kommunen, bør unntas for ytterligere hyttebygging. Ut fra de opplysninger som foreligger, antar jeg videre at klagerens søknad ikke skiller seg vesentlig fra andre søknader som har blitt avslått. Spørsmålet blir om dette er tilstrekkelig for å avslå dispensasjonssøknaden.

Jeg ser det videre slik at X kommune har en gjennomtenkt hyttepolitikk, og det er således vedtatt nærmere veiledende retningslinjer i denne forbindelse. Det må i utgangspunktet være berettiget at fylkesmannen legger vekt på at kommunen har en streng «hyttepolitikk», og jeg har ikke grunnlag for å fastslå at kommunen ikke i det vesentlige har fulgt en konsekvent praksis. Så vidt jeg forstår har det med hensyn til oppføring av nye hytter ikke skjedd noen endring av betydning i kommunens praksis etter at klagerne søkte i 1983.

Jeg har intet å bemerke til at kommunen følger en restriktiv praksis. Det hindrer imidlertid ikke at enhver søknad må undergis en konkret vurdering. Avgjørende i den foreliggende sak må være om den omsøkte utbygging konkret vil medføre at allmenne friluftsinnteresser eller andre arealdisponeringshensyn «i særlig grad» blir skadelidende. Det er disse hensyn som bærer byggeforbudet. Når fylkesmannen har konstatert at disse hensyn ikke «i særlig grad» vil bli skadelidende ved en dispensasjon, kunne det tale for at dispen-

sasjon ble gitt. Imidlertid synes en slags «konsekvensbetraktninger» å ha vært avgjørende for at dispensasjon ikke har blitt gitt. Slike «konsekvensbetraktninger» kan etter forholdene være relevante, men forutsetningen må da være at de er bygget på tilsvarende saker som er direkte og faktisk sammenlignbare.

Jeg har forstått fylkesmannens begrunnelse dithen at en dispensasjon i den foreliggende sak må antas å kunne utløse krav om dispensasjoner i så mange sammenlignbare saker at de samlet ville innebære at «allmenne friluftsinnteresser eller andre arealdisponeringshensyn» blir skadelidende. Denne vurdering kan det ikke reises noen innvending mot.

Jeg viser ellers til at fylkesmannens avgjørelse bygger på foretatte befaringer. Saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig og det foretas ikke befarung. For så vidt gjelder de faktiske forhold i området, kan jeg derfor bare i begrenset utstrekning vurdere disse. På dette punkt er jeg altså henvist til å bygge på de opplysninger som fremkommer i det skriftlige materiale i saken. Etter en samlet vurdering er jeg kommet til at avslaget ikke kan karakteriseres som «klart urimelig».

Bygningsrådet har vurdert A's og B's dispensasjonssaker forskjellig. Etter min vurdering er det gitt en tilfredsstillende begrunnelse for dette. B's sak skiller seg fra den aktuelle ved at det sto 2 hytter på eiendommen (henholdsvis 17,2 og 20,5 m<sup>2</sup>). Så vidt jeg forstår var det forutsetningen at den ene av disse bygningene skulle flyttes og ombygges, mens den andre som virket skjæmmende i miljøet på grunn av «fremmed» arkitektonisk utforming, skulle rives. Sakene er følgelig ikke direkte sammenlignbare. Selv om B ved dispensasjon fikk tillatelse til å oppføre en hytte på 70 m<sup>2</sup>, dvs. en ikke uvesentlig utvidelse av bebygd areal, kan jeg ikke se at dette kan innebære en usaklig forskjellsbehandling i forhold til A.»

47.

**Bygningssak - refusjonskrav basert på avtalerettslig grunnlag**

(Sak 762/89)

*I stedet for å gjennomføre et refusjonsoppgjør etter reglene i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 kap. IX, mente en kommune å kunne etablere betalingshjæmmel for anleggskbidrag på avtalerettslig grunnlag. Dette ble gjort ved å sammenkople en avtale som den private grunneieren (selger) hadde inngått med kommunen, med den kjøpekontrakt som var inngått mellom selger og kjøper. -*

*Ombudsmannen fant at det ikke kunne påvises noe holdbart avtalerettslig grunnlag for kommunens betalingskrav. Kommunen måtte dermed gi klageren valget mellom å akseptere det fremsatte betalingskrav eller å kreve et ordinært refusjonsoppgjør etter reglene i plan- og bygningslovens kap. IX.*

Klageren A inngikk 13. november 1987 avtale med grunneier B om kjøp av en eiendom i X kommune. Kjøpesummen var fastsatt til kr. 200.000. I kjøpekontraktens pkt. 3 bokstav b) sto det bl.a.:

«3. **OMKOSTNINGER FOR KJØPEREN I TILLEGG TIL KJØPESUMMEN**

Utenom kjøpesummen må kjøperen betale:

- «---  
b) Omkostninger for tilknytning til felles TV-anlegg, tilknytning til elverket og kommunale tilknytningsavgifter for vann og avløp og refusjoner. ---»

Den 7. februar 1989 ble det truffet slik avtale mellom B og kommunen ved ordføreren:

«Som grunneier garanterer B for at refusjon kr. 20.000,- pr. tomt som utskilles fra det boligfelt som omfattes av reguleringsplanen for det aktuelle området blir betalt av tomtekjøper før skjøte blir utstedt.

Innbetalingen skjer uoppfordret til kommune-kassen.

Refusjonsbeløpet er gjenstand for indeksregulering i henhold til den offentlige konsumprisindeks der 15.07.88 nyttes som basis for indeksreguleringens beregning.

Denne avtale kan tinglyses.

Avtalen er betinget av formannskapetets godkjennelse.»

Kommunen sendte ut en faktura for beløpet 17. februar 1989 med følgende tekst:

«**REFUSJON FOR TILKNYTNING**

Det vises til inngått avtale mellom B og kommunen. Tomtekjøperer skal i henhold til den inngåtte avtalen innbetale kr 20 000,- for tilknytning.»

Da A allerede hadde betalt tilknytningsavgift for vann og kloakk, henvendte han seg til forbrukerkontoret, som på hans vegne tok opp med kommunen spørsmålet om berettigelsen av dette nye kravet.

Teknisk etat i kommunen svarte at beløpet på fakturaen feilaktig var benevnt tilknytningsavgift. Beløpet skulle imidlertid referere seg til kommunens krav på refusjon, basert på den inngåtte avtalen av 7. februar 1989 mellom grunneieren og kommunen.

På vegne av A brakte forbrukerkontoret saken inn for ombudsmannen med spørsmål om kommunens fremgangsmåte var lovlig og om klageren kunne pålegges å betale dette beløpet.

Klagen ble herfra forelagt kommunen med bl.a. spørsmål om kommunen utelukkende bygget sitt krav mot A på garantiavtalen med grunneieren, eller om kommunen også hadde inngått avtaler om anleggsbidraget med de enkelte husbyggere. Dessuten ble det stilt spørsmål om A var blitt kjent med adgangen til å kreve refusjonsoppgjør etter plan- og bygningslovens kap. IX, i stedet for å inngå en eventuell avtale om dekning av anleggsbidraget.

Kommunens sentraladministrasjon svarte:

«Grunnlaget for kravet om betaling av anleggsbidrag (refusjon) er basert på inngått avtale mellom kommunen og B. Sistnevnte er grunneier og utbygger av det tomtefelt hvor klageren har kjøpt tomt.

I avtalen mellom kommunen og grunneier står det at grunneieren garanterer for et refusjonsbeløp på kr. 20 000,- pr. tomt som utskilles fra boligfeltet. Rent praktisk foregår innkrevningen av refusjon ved at kommunen sender regning til tomtekjøperen etter oppgave fra grunneieren.

Av kjøpekontrakten mellom tomtekjøper og grunneier fremgår det at tilknytningsavgifter og refusjoner skal betales i tillegg til kjøpesummen for tomten. Grunneier har også overfor meg sagt at A har fått god informasjon om hvilke kostnader som kan forventes ut over kjøpesummen.

Etter opplysning fra kommune-kassen fremgår det at klageren nå har betalt refusjonsbeløpet. Jeg ser dette således som et uttrykk for at klageren har akseptert kravet fra kommunen.

Det kan opplyses at refusjonsbeløpet på kr. 20 000,- ligger et godt stykke under de virkelige kostnader som vedrører det kommunale ledningsnett i strøket. Refusjonsbeløpet er fastsatt av kommunestyret under hensyntagen til det tidligere nivå på refusjonssatser i tilgrensende strøk av kommunen.»

A meddelte i brev at han aldri var blitt informert om at han kunne kreve refusjonsoppgjøret foretatt etter reglene i plan- og bygningsloven. Klagen ble derfor forelagt kommunen på ny, bl.a. med anmodning om en kommentar til dette.

Kommunen svarte i brev 17. november 1989:

«Opplysningene om refusjonsbeløpets størrelse er gitt til grunneier som stykket ut boligtomter enkeltvis. Grunneieren og kommunen ble enige om hvilken refusjonssats som skulle benyttes. Denne sats ble satt til kr. 20 000,- pr. enkelttomt og man ble enige om at kommunen skulle forstå den rent tekniske innkrevning av refusjonsbeløpet istedet for at grunneier først krevde dette av tomtekjøper, for senere å sende beløpet videre til kommunen.

Det er forutsatt fra kommunens side at refusjonsbeløpets størrelse ble bekjentgjort for tomtekjøper ved inngåelse av kjøpekontrakt. Som kjent står det klart i kjøpekontrakten mellom grunneier og tomtekjøper, at refusjon skal betales i tillegg til kjøpesummen.

Dersom tomtekjøper var i tvil om beløpets størrelse, kunne han lett ryddet denne tvil av veien ved enten å forespørre grunneieren direkte, eller ved å henvende seg til kommunen, før han underskrev kontrakten.

Slik kommunen ser det er det grunneieren og kommunen som er de egentlige parter i refusjonsoppgjøret. Det er disse som har blitt enige om beløpets størrelse. Kommunens rolle i forhold til A innskrenker seg således til å være en ren teknisk oppkrever av beløpet.

Når refusjonskravet blir «videretransportert» i en kjøpsavtale, forutsetter kommunen at kjøper forvisser seg om de faktiske forhold rundt spørsmålet om refusjon, og hva et slikt krav innebærer av rettslige realiteter.

Kommunen kan av den grunn ikke se at A har adgang til å kreve et refusjonsoppgjør etter plan- og bygningslovens kap IX, idet klageren er refusjonspliktig i henhold til en privatrettslig avtale, og ikke etter det system plan- og bygningsloven etablerer.»

I avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Det sentrale spørsmål i denne saken er om den hjemmel som kommunen påberoper seg for det betalingskrav som er fremsatt overfor klageren, er rettslig holdbar.

Kravet, som beløper seg til kr. 20.000,-, skal referere seg til kommunens utgifter til utførte, refusjonsberettigede tiltak i strøket. I kommunens faktura 17. februar 1989 til klageren ble kravet kalt «refusjon for tilknytning». Dette har tydelig forvirret klageren, da han allerede hadde betalt tilknytningsavgift etter lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter. Det er imidlertid i ettertid avklart at kommunens krav er et såkalt refusjonskrav eller anleggsbidrag. Noe refusjonsoppgjør etter reglene i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 kap. IX er ikke gjennomført. Kommunen har i stedet søkt å etablere en betalingshjemmel for anleggsbidraget på avtalerettslig grunnlag. Dette er gjort ved å sammenholde - eller kanskje rettere: sammenkoble - avtalen mellom grunneieren og kommunen, hvor grunneieren garanterer for at anleggsbidraget blir betalt av tomtekjøperne før skjøte blir utstedt, med avtalen mellom grunneieren og klageren om kjøpet av tomta.

I kjøpekontrakten av 13. november 1987 mellom grunneieren og klageren heter det i pkt. 3 bokstav b) at kjøperen må betale refusjoner utenom kjøpesummen. Jeg kan ikke se at det i dette ligger noe annet enn at selger her tar forbehold om at kjøpesummen ikke omfatter refusjonskrav fra kommunens side. Disse må med andre ord kjøperen være forberedt på å betale. Slik jeg ser det, gir avtalen derimot ingen selvstendig hjemmel for kom-

munen til å avkreve klageren noe anleggsbidrag. I kontrakten angis verken refusjonsbeløpets størrelse eller de tiltak anleggsbidraget refererer seg til, og det sies heller ikke hvem som er rette mottaker for et eventuelt refusjonskrav. Til sammenligning kan jeg vise til at det i pkt. 4 er fastsatt at de utgiftene som er nevnt i pkt. 3 bokstav c), skal innbetales til klientkonto i selgerens bank. Av pkt. 5 går det frem at tinglysing av skjøte først kan finne sted etter at kjøpesummen med alle omkostninger under pkt. 3 bokstav c) er innbetalt. Her nevnes imidlertid ikke omkostningene under pkt. 3 bokstav b).

Avtalen av 7. februar 1989 mellom grunneieren og kommunen fremtrer som en ren garantiavtale, der grunneieren påtar seg ansvaret for at refusjonsbeløpet på kr. 20.000,- pr. utskilt tomt blir innbetalt til kommunen. Etter mitt syn kan denne avtalen vanskelig konstrueres som noen tredjemannsavtale med den virkning at tomtekjøperne ble forpliktet til å innbetale anleggsbidraget. For øvrig slås det i denne avtalen fast at innbetalingen av refusjonsbeløpet skal skje før skjøtet tinglyses. Dette synes å være i strid med kjøpekontrakten av 13. november 1987, der det forutsettes at tinglysing kan skje så snart kjøpesummen samt omkostningene under pkt. 3 bokstav c) (uthevet av meg) er innbetalt.

Kommunen har i brev av 17. november 1989 gitt uttrykk for det syn at kommunens krav på grunneieren etter garantiavtalen av 7. februar 1989 er «videretransportert» i kjøpekontrakten av 13. november 1987, slik at grunneieren etter denne skulle ha et tilsvarende krav på klageren. Som det fremgår av drøftelsen ovenfor, kan jeg ikke slutte meg til dette. Kommunens cesjonsmodell rimer for øvrig dårlig med det forhold at garantiavtalen ble inngått drøyt ett år og tre måneder etter kjøpekontrakten.

Jeg er etter dette blitt stående ved at det ikke er påvist noe holdbart avtalerettslig grunnlag for det betalingskrav som kommunen har fremsatt overfor klageren, og at kommunen således ikke har hatt hjemmel for kravet. Kommunens argument i brev av 17. august 1989 om at klageren gjennom å betale refusjonskravet skulle ha akseptert dette, kan jeg vanskelig godta da innbetalingen er skjedd på sviktende premisser.

Konsekvensen av dette vil ikke være at klageren skal være fritatt fra å betale anleggsbidrag; men slik jeg ser det, må kommunen gi klageren valget mellom å akseptere det fremsatte betalingskrav eller å kreve et ordinært refusjonsoppgjør etter reglene i plan- og bygningslovens kap. IX.»

48.

**Beslutning om oppsettende virkning ved klage i byggesak - omgjøring**  
(Sak 3E/90)

Etter § 42 i forvaltningsloven av 10. februar 1967 kan underinstansen, klageinstans eller annet overordnet organ beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort.

Bygningsrådet omgjorde sin beslutning om at klage skulle gis oppsettende virkning. Ombudsmannen forela saken for Kommunaldepartementet, som ga uttalelse om adgangen til omgjøring av slike beslutninger.

Ombudsmannen mottok i mars 1990 en klage over omgjøring av beslutning om oppsettende virkning ved klage i byggesak.

Saksforholdet var i korthet:

Bygningsssjefen avlo søknad om 2 frittliggende eneboliger. Avslaget ble påklaget av byggherren, og i møte i bygningsrådet den 28. november 1989 ble følgende vedtak fattet:

«Bygningsrådet finner i medhold av § 7 i plan- og bygningsloven å kunne gi dispensasjon fra gjeldende reguleringsvedtekter angående utnyttelsesgrad og husplassering av tomter, slik at søknaden kan godkjennes i hovedtrekk som omsøkt.

Nærmere betingelser stilles av bygningsssjefen i approbasjonen.

Byggetillatelse kan gis før reguleringsendringen er gjennomført.

Eventuell klage gis oppsettende virkning.»

Bygningsrådets arbeidsutvalg besluttet i ettertid at klage fra naboene likevel ikke skulle gis oppsettende virkning. I møte 12. desember 1989 sluttet bygningsrådet seg til denne endringen.

Naboene henvendte seg deretter til ombudsmannen, som forela klagen for bygningskontrollen med følgende spørsmål:

«--- Har bygningskontrollen overveiet hvorvidt underinstansen (bygningsrådet) uten videre kan omgjøre at en klage skal ha oppsettende virkning? Jeg viser i denne sammenheng til Frihagens Kommentar til forvaltningsloven kap. II s. 984 med bl.a. henvisning til ombudsmannens årsmelding for 1972 s. 61.»

Bygningskontrollen svarte:

«Bygningskontrollen overveide ikke hvorvidt underinstansen uten videre kan omgjøre at en klage skal ha oppsettende virkning. Bygningskontrollen har gjennom langvarig praksis lagt til grunn at slik omgjøring kan gjøres uten forutgående varsel til den potensielt skadelidende.»

Fylkesmannen opphevet ved klageavgjørelse 28. mai 1990 bygningsrådets vedtak av 28.

november 1989. Jeg fant imidlertid grunn til å ta spørsmålet om omgjøring av beslutning om oppsettende virkning i klage i byggesaker opp med Kommunaldepartementet. I brev 19. juni 1990 til departementet uttalte jeg:

«I Kommunaldepartementets rundskriv 22. februar 1972, som er gjengitt på s. 61 i ombudsmannens årsmelding for 1972, er det lagt til grunn at bygningsrådsavgjørelse om å gi klage oppsettende virkning ikke kan omgjøres. Er departementet fortsatt av samme oppfatning, og hvilken rettslig forankring har det aktuelle standpunktet? Har for øvrig departementet kjennskap til praksis i andre kommuner enn X, og kan det eventuelt være grunn til å orientere bygningsmyndighetene om det aktuelle spørsmål?»

Kommunaldepartementet kom med slik uttalelse i brev 2. august 1990:

«De viser til Kommunaldepartementets rundskriv av 22. februar 1972 hvor det er lagt til grunn at bygningsrådsavgjørelse om å gi klage oppsettende virkning ikke kan omgjøres. Det reises spørsmål om departementet fortsatt er av samme oppfatning, og i så fall hvilken rettslig forankring det aktuelle standpunkt har.

Kommunaldepartementet har i ettertid endret oppfatning i forhold til det standpunkt som ble gitt i rundskriv av 22. februar 1972 idet det etter departementets nærmere vurdering ikke kan utledes noe absolutt forbud mot omgjøring verken i medhold av loven eller etter ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Departementet legger nå, som utgangspunkt, til grunn at også en avgjørelse om å gi utsatt iverksetting kan endres av klageinstansen/overordnet forvaltningsorgan. Etter departementets mening bør det imidlertid vises forsiktighet med å omgjøre underinstansens avgjørelse om å gi en klage oppsettende virkning. Forannevnte vil som utgangspunkt også måtte gjelde underinstansens eventuelle omgjøring av egen tidligere beslutning om å gi oppsettende virkning.

Vi kan forøvrig opplyse om at Kommunaldepartementet bl.a. forela spørsmålet om adgangen til å omgjøre beslutninger etter fvl. § 42 for Justisdepartementets lovavdeling ved brev av 2. september 1987. Vi velger å vedlegge kopi av lovavdelingens svar ved brev av 23. september 1987 da dette bl.a. ligger til grunn for departementets endrede standpunkt.

Det reises også spørsmål om Kommunaldepartementet har kjennskap til praksis i andre kommuner enn X, og om det eventuelt kan være grunn til å orientere bygningsmyndighetene om det aktuelle spørsmål.

Kommunaldepartementet har liten kjennskap til hvilken praksis som følges i øvrige kommuner når det gjelder særskilt spørsmålet om omgjøring av egne avgjørelser om å gi utsatt iverksetting. Departementet har imidlertid mottatt signaler som tyder på at det i forhold til flere kommunale bygningsmyndigheter nok er behov for en mer generell fornyet orientering med hensyn til hvordan man skal forholde seg til og anvende forvaltningslovens § 42 i byggesaker. Kommunaldepartementet har forsåvidt i lengre tid overveiet å gå



igang med et nytt rundskriv om forvaltningsloven § 42 i forhold til byggesaker. Andre prioriterte oppgaver har imidlertid måttet gå foran, og det er også fortsatt usikkert når et slikt rundskriv vil kunne bli vurdert.»

Forholdet ga etter dette ikke grunn til noe mer fra min side.

49.

**Etablering av ridesenter - plikt til å utarbeide reguleringsplan**  
(Sak 276/89)

Fylkesmannen hadde etter klage fra nabo (A) opprettholdt bygningsrådets vedtak om å gi byggetillatelse for et ridesenter. Dette skulle etableres i et uregulert strøk. Kommunen hadde ved forskrift innført midlertidig plankrav etter plan- og bygningslovens § 117, og det ble dispensert fra forskriften.

Ombudsmannen uttalte at prosjektet måtte antas å være et «større bygge- og anleggsarbeid», som skulle ha medført reguleringsplikt etter plan- og bygningslovens § 23 nr. 1. Fylkesmannens vedtak var fattet før endringen av bestemmelsen 21. april 1989 slik at den manglende regulering ikke hadde noen umiddelbare rettsvirkninger. De hensyn som lå bak behovet for regulering, skulle imidlertid etter ombudsmannens oppfatning ha ført til at det ikke ble gitt dispensasjon fra det midlertidige plankrav. Fylkesmannens begrunnelse for å fastholde bygningsrådets vedtak ble derfor ikke ansett for holdbar.

A klaget til ombudsmannen 18. februar 1989 vedrørende en gitt byggetillatelse på eiendommen B tilhørende C.

Eiendommen som etter det opplyste har et areal på 190 da, ligger i et jord-/skogbruksområde i uregulert strøk. Det var ikke utarbeidet arealdel til kommuneplanen. Det ble i 1988 søkt om byggetillatelse for et ridesenter med plass til 25 hester. Bygningen som skulle oppføres i én etasje, skulle inneholde ridehall, staller og serveringslokale og få et bruksareal på 2218 m<sup>2</sup>.

A protesterte mot planene, men protesten ble ikke tatt til følge. I sin saksfremstilling sa riktignok bygningssjefen seg «enig i at nabo-eiendommene kan bli belastet for å få en funksjonell drift. Dette tilsier at et større område burde vært regulert før eventuelt tillatelse ble gitt.» Bygningssjefen drøftet imidlertid ikke dette spørsmålet videre, men nøyde seg med å vise til reguleringsjefens uttalelse, der det bl.a. het:

«Vårt forslag til generalplan, som ikke er endelig vedtatt viser C som jord/skogbruk. Forslaget om ridesenter på stedet inneholder

elementer som er knyttet til landbruk, først og fremst dyrehold, her hester. Videre er bruk av naturen en del av funksjonen, først og fremst rolige rideveier og åpne sletter. Beiter er en del av behovet vil en tro.»

Kommunen hadde innført midlertidig plankrav etter § 117 i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77, og byggetillatelse ble således gitt i forbindelse med at bygningsrådet samtykket til fritak fra dette kravet.

A påklaget vedtaket til fylkesmannen ved brev 24. juli 1988. Han pekte her bl.a. på at byggesøknaden ikke ga et reelt bilde av ridesenterets omfang:

«På meget kort sikt er det lagt opp til 2 stk. byggetrinn, ---. Som bevis for denne påstanden vedlegges situasjonsplan (vedlegg 1) som viser følgende: Ridesenteret skal ikke ha 25 hester og en bygning på 2218 m<sup>2</sup>, men derimot 50 hester og minimum 3000 m<sup>2</sup> innvendig bruksflate. I tillegg kommer betydelige opparbeidede utendørsanlegg/baner. --- Selve den planlagte investeringsrammen på 6 mill. kroner ligger kanskje betydelig høyere da dette kun gjelder første byggetrinn, og denne summen indikerer at man er tvunget til å legge opp til storstilt forretningsdrift/aktivitet for å opprettholde livet.»

Han imøtegikk videre reguleringsjefens betraktningssmåte når det gjaldt sammenhengen mellom forretningsmessig drift av et ridesenter på den aktuelle størrelse og normalt jord- og skogbruk. Han understreket også de konsekvenser senteret ville få for hans egen eiendom, idet B ikke var stor nok til å gi tilstrekkelig areal for ridning langs veier og stier, og at en virksomhet som den planlagte ikke kunne utøves innenfor rammen av det som må anses som allmennhetens ferdselsrett. A konkluderte med at utarbeidelse av reguleringsplan var påkrevet, slik at alle behovene til de forskjellige interessegrupper i området kunne veies mot hverandre. Han ba om at bygningsrådet benyttet § 33 i plan- og bygningsloven som gir rett til midlertidig forbud mot deling og byggearbeid i området inntil reguleringsspørsmålet er endelig avgjort.

Klagen ble avgjort av fylkesmannen 2. februar 1989 etter at det var avholdt befarings-

I sine merknader sa fylkesmannen bl.a.:

«Utbygger har opplyst at 70-80% av aktivitetene ved sentret vil foregå innenfor et areal på ca. 60 daa. på B. Videre er det opplyst at utritt kun vil bli tillatt i organiserte former etter klare retningslinjer utarbeidet i samarbeid med de omliggende grunneiere. For det tilfelle at slike retningslinjer/avtaler om bruk av de omliggende grunneieres eiendom ikke kommer i stand, forstår en utbyggeren dithen at det er en klar forutsetning at aktiviteten i forbindelse med ridesentret vil begrense seg til den omsøkte eiendoms egen skog og utmark, jfr. bl.a. referat fra informasjonsmøte 04.10.88

om «B's hestesenter», hvor 25 av i alt 37 inviterede grunneiere deltok i møte med C.

Fylkesmannen er for så vidt enig med klageren i at det, for å få en best mulig oversikt og klarlegging av tiltaket, dets omfang samt konsekvensene for de ulike interesser i området, ville vært hensiktsmessig at det på forhånd hadde vært utarbeidet en reguleringsplan. Gjennom utarbeidelsen av en reguleringsplan for den omsøkte eiendom, eventuelt for et større planområde, ville en således kunne ha fått en nærmere avklaring av tiltakets omfang, herunder dets konsekvenser/innvirkning på såvel de omliggende eiendommer som de natur- og friluftinteresser som eventuelt måtte knytte seg til området.

Fylkesmannen finner likevel etter omstendighetene og etter en samlet vurdering ikke å ville oppheve bygningsrådets vedtak av 27.06.88 om tillatelse til oppføring av ridesenter på omsøkte eiendom og kreve utarbeidelse av reguleringsplan for området. En viser til at saken, selv om den formelt ikke har vært behandlet som reguleringsplan, har vært forholdsvis grundig behandlet av bygningsmyndighetene, og at forholdet til de berørte interesser synes avklart på en tilfredsstillende måte. Det er imidlertid en uttrykkelig forutsetning at hvis det blir tale om utvidelse eller ytterligere utbygging av sentret, finner fylkesmannen at det bør kreves utarbeidet reguleringsplan.

Videre er det særlig lagt vekt på at de antatte ulemper for de omliggende eiendommer og de øvrige interesser knyttet til området, ut fra utbyggers uttalte intensjoner/forutsetninger for driften av ridesentret, ikke vil være så vesentlige at reguleringsplan på nåværende tidspunkt bør kreves utarbeidet. Videre har en lagt vekt på at landbruksmyndighetene i forbindelse med sin konsesjonsbehandling, ikke har hatt betenkeligheter/motsatt seg etablering av ridesenter på omsøkte eiendom.

Når det gjelder friluftlovens bestemmelser om fri ferdsel i utmark, jfr. lovens § 1 om hva som forstås som utmark, finner fylkesmannen at organisert utritt fra et ridesenter ikke kan antas å ha hjemmel i lovens § 2, annet ledd.

For øvrig gir friluftloven kommunestyret en viss adgang til regulering av ferdsel på visse friluftsområder hvor utfarten er stor, jfr. lovens § 15. Videre følger det av lovens § 16 at dersom en eiendom i særlig grad blir utsatt for allmennhetens ferdsel, kan eieren eller brukeren få løyve til hel eller delvis sperring av eiendommen når ferdselen gjør nevneverdig skade på den eller er til vesentlig hinder for den bruk eieren eller brukeren gjør eller ønsker å gjøre bruk av den.»

Klagen ble etter dette ikke tatt til følge, og saken ble brakt inn for ombudsmannen.

Etter å ha gjennomgått sakens dokumenter, skrev jeg slik til fylkesmannen i brev 3. mai 1989:

«Utgangspunktet for klager er at søknaden om byggetillatelse for ridesentret gjelder et prosjekt av et slikt omfang at det skulle utløse reguleringsplikt for kommunen etter bestemmelsen i lovens § 23 nr. 1, hvor det bl.a. heter at det «skal utarbeides reguleringsplan for

--- områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider».

Det fremgår ikke uttrykkelig av fylkesmannens begrunnelse hvorvidt han har funnet at det omsøkte ridesenter er å anse som «større bygge- og anleggsarbeider», men fylkesmannens merknader (s. 3 flg. i vedtaket av 2. februar 1989) synes å tyde på at ridesentret er betraktet som et slikt prosjekt. Dette bes eventuelt bekreftet.

Ombudsmannen er enig med fylkesmannen i at hva som er større bygge- og anleggsarbeider beror på et skjønn, og også at det vil variere etter forholdene i den enkelte kommune. Når det imidlertid først er konstatert at saken dreier seg om et slikt større prosjekt, er spørsmålet om hvorvidt det skal utarbeides reguleringsplan ikke av skjønnsmessig art. Det foreligger da en plikt til å utarbeide slik plan.

Før den nylig vedtatte endring av § 23 nr. 1 var riktignok rettssituasjonen slik at man ikke kunne nekte utbygging utelukkende på det grunnlag at reguleringsplikten ikke var oppfylt. Det er imidlertid rimelig å anta at bygningsrådet i en slik situasjon nærmest måtte være forpliktet til å nedlegge midlertidig byggeforbud etter lovens § 33, eller at man i alle fall måtte føre en meget restriktiv praksis i saker om samtykke etter innført vedtekt til lovens § 117.

Hvordan vurderte fylkesmannen disse spørsmål i nærværende sak?

Dersom den omsøkte utbygging etter fylkesmannens oppfatning ikke er av en slik art at reguleringsplikt utløses etter lovens § 23 nr. 1, bes det om en nærmere redegjørelse for hvordan fylkesmannen har vurdert adgangen til i dette tilfellet å dispensere fra det midlertidige plankrav. Jeg viser for så vidt til at fylkesmannen nederst på s. 4 i sitt brev 2. februar 1989 til kommunen peker på flere momenter i favør av å avvente videre planlegging i området, noe som jo er det sentrale vurderingstema i denne sammenheng, jfr. Ot. prp. nr. 56 (1984-85) s. 131. Fylkesmannen synes for øvrig å være temmelig kategorisk i sin forutsetning om at en eventuell fremtidig, videre utvidelse av virksomheten bare kan skje i henhold til utarbeidet reguleringsplan. Men vil ikke situasjonen reelt sett da kunne fremstå som temmelig låst?»

Ved klagers brev 9. mai 1989 ble jeg underrettet om at C hadde tatt skritt til utarbeidelse av et privat reguleringsforslag, som foruten å omfatte B, også skulle gjelde selskapets nye eiendom D og et par andre eiendommer, hvorav den ene tilhører klager. I sin saksutredning til formannskapet før behandlingen av selskapets konsesjonssøknad angående ervervet av D, uttalte rådmannen bl.a.:

«Det er derfor positivt at en større del av ridningen kan skje på egen grunn gjennom erverv av denne eiendommen. Det er likevel ikke tvil om at naboeiendommene fortsatt vil bli belastet, og det er derfor nødvendig å sette visse vilkår dersom konsesjon skal innvilges:

1. En teig av eiendommen på ca. 4,5 daa som ligger på sydsiden av veien frem til --- må makeskiftes med eieren av X for å bin-

- de de to eiendommene sammen, og derved sikre ridemulighetene.
2. C inngår avtaler med eiere av aktuelle nabo-eiendommer om etablering og bruk av ridedestier på deres grunn, samt avtale om bruk av eksisterende veier.
  3. Det må inngås avtaler med naboieiere og jaktvaldet i området om utøvelse av jakt og gis kompensasjon for at områdets jaktverdi blir forringet.»

Fylkesmannen skrev hit 25. mai 1989 og opplyste at han under en viss tvil var kommet til, etter en samlet vurdering av tiltaket og dets konsekvenser for de ulike interesser i området og på bakgrunn av bygningsrådets behandling og vurdering av tiltaket og de innkomne klagene, at ridesenteret ikke var av et slikt omfang at det kunne anses som et større bygge- og anleggsarbeide i relasjon til plan- og bygningslovens § 23.

Han opplyste at det ved opprettholdelsen av bygningsrådets vedtak særlig var lagt vekt på følgende forhold:

- «1. Området/eiendommen er uregulert, men er i forslaget til generalplan for kommunen, som vil ligge til grunn ved utarbeidelsen av arealdelen til kommuneplan, vist som jord-/skogbruk. Bruk av eiendommen til ridesenter vil ligge nært opp til dette formål og vil ikke i vesentlig grad bryte med klassifisering som jord-/skogbruksareal.
2. Området er ikke ansett som spesielt sårbart eller utsatt, og de antatte ulemper for de omliggende eiendommer synes ikke å være så store eller så uoversiktlige at reguleringsplan bør kreves utarbeidet.
3. Tiltaket ansees ikke å komme i strid med friluftsinnteresser eller landbruks-/skogbruksinteresser. Jfr. uttalelser fra friluftsnemnda og landbruksmyndighetene og herredskogmesteren, som ikke har hatt vesentlig merknader til søknaden.
4. Selv om saken ikke har vært undergitt reguleringsplanbehandling, har den vært forholdsvis grundig behandlet av bygningsmyndighetene, og forholdet til de berørte interesser synes avklart på en tilfredsstillende måte. Etter fylkesmannens oppfatning, har bygningsrådet hatt tilstrekkelig grunnlag for sin avgjørelse.
5. Landbruksmyndighetene har behandlet og gitt utbygger konsesjon på eiendommen.
6. Representanter fra fylkesmannen har vært på befaring sammen med partene.»

Fylkesmannen pekte på at en hadde godkjent senteret med det omsøkte omfang, mens en utvidelse av virksomheten eller ytterligere utbygging av senteret ville måtte behandles som en ny sak som krever reguleringsplan:

«--- I dette ligger at fylkesmannen riktignok har funnet at den utbygging som skjer i h.t. byggetillatelsen ikke overstiger grensen til et større bygge- og anleggsområde i rela-

sjon til pbl. § 23, så vil en videre utbygging bringe tiltaket over denne grense og derved samlet sett utløse krav om reguleringsplan. Ved behandlingen av en eventuell reguleringsplan, vil en ikke være bundet til å godkjenne utvidelser utover det som tidligere er godkjent, slik at utfallet av behandlingen av reguleringsplanen ikke er gitt på forhånd.

Jeg avsluttet saken med slik uttalelse:

«Det sentrale spørsmålet i saken er hvorvidt kommunen i det foreliggende tilfellet hadde plikt til å utarbeide eller kreve reguleringsplan før det ble gitt byggetillatelse for ridesenteret.

Plikten til å utarbeide reguleringsplan fremgår av plan- og bygningslovens § 23 nr. 1. Av betydning i denne saken er bestemmelsens første punktum:

«Det skal utarbeides reguleringsplan for de områder i kommunen hvor det er bestemt i arealdelen av kommuneplanen at utbygging m.v. bare kan skje etter slik plan og for områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider.»

Det er ikke vedtatt noen arealdel til kommuneplanen, og reguleringsplikt ville derfor bare foreligge dersom det omsøkte prosjekt kunne karakteriseres som «større bygge- og anleggsarbeider».

Fylkesmannen har - riktignok under tvil - kommet til at ridesenteret ikke representerer et «større bygge- og anleggsarbeid» i plan- og bygningslovens forstand. Jeg kan, etter det som er opplyst i saken, vanskelig si meg enig i denne vurdering.

Innledningsvis vil jeg peke på at Miljøverndepartementet i Ot. prp. nr. 56 (1984-85) ga uttrykk for at begrepet «større bygge- og anleggsarbeider» var noe vagt og at vurderingen «nødvendigvis vil måtte variere etter forholdene i den enkelte kommune». Departementet varslet samtidig at man ville fastsette nærmere retningslinjer i den grad det ville vise seg nødvendig. Slike retningslinjer er foreløpig ikke gitt. I et høringsnotat forut for en endring av plan- og bygningslovens § 23 nr. 1 pekte imidlertid departementet på at:

««Større» angir en ønskelig relativ vurdering, som vil variere sterkt fra sted til sted.

Hovedkriteriet for reguleringsplikten må være om tiltaket i seg selv eller de konsekvenser det kan gi, vil fremkalle vesentlige endringer i det bestående miljø, eller utløse behov for andre tiltak mv. som samlet kan gi større virkninger. Dette kriteriet må kombineres med hensynet til å gi offentligheten adgang til å gjøre sine synspunkter gjeldende før endelig beslutning om tiltakets gjennomføring treffes.

Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplanplikt. I andre tilfelle kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men som plasseres i «sårbare» områder utløse reguleringsplanplikt. Slike «sårbare» områder vil f.eks. være områder med særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller som på annen måte har særlig vernekarakter.

Kommunestyret bør i tvilstilfelle velge å utarbeide reguleringsplan. Reguleringsplanprosedyren vil både være egnet til å avdramatisere eventuelle forestillinger om tiltakets innvirkning på det bestående miljø og gi såvel kommunestyret som innbyggerne mulighet til å vurdere tiltaket i en større planmessig sammenheng.»

Jeg ser ikke bort fra at fylkesmannen, som også har vært på befering, har rett når han ikke betrakter det aktuelle området som «sårbart eller utsatt». På den annen side synes man her å stå overfor et prosjekt som alene ved sin størrelse skulle ha utløst reguleringsplikt. Det dreier seg om et område der det til nå har vært drevet jord- og skogbruk. Så vidt skjønnes står det på B bare et eldre våningshus fra før. Oppføring av en bygning på mer enn 2000 m<sup>2</sup> i en etasje i dette miljøet representerer etter mitt skjønn utvilsomt et større byggearbeid i lovens forstand. I tillegg kommer de anleggsarbeid som skal til for å etablere tilfredsstillende arealer for paddocks og baner for trening, arbeid og framridning (til det siste kreves ifølge situasjonsplanen 2000 m<sup>2</sup>). Det er i tillegg planlagt områder for parkering, hengerparkering og barneparkering, og det vil bli mer ordinære ridebaner.

Jeg vil også peke på at virksomheten ved ridesenteret nødvendigvis vil få konsekvenser som «vil fremkalle vesentlige endringer i det bestående miljø» og «utløse behov for andre tiltak mv. som samlet kan gi større virkninger» (jf. momenter nevnt i høringsnotatet foran). Virksomheten - slik den er tenkt - vil måtte føre til en betydelig trafikkøkning i området. Det har således vært nødvendig å søke om utvidet avkjørsel fra E 76. Men det er også klart, og lagt til grunn av såvel kommunale instanser som av fylkesmannen, at selve virksomheten knyttet til senteret vil måtte foregå utenfor senterets egne arealer og at det for så vidt kan ligge an til en viss interessekonflikt. Både byggeprosjektets størrelse og den virksomhet det realiserte prosjektet vil føre med seg, taler hver for seg for at man her hadde å gjøre med forestående arbeider som nødvendiggjorde reguleringsplikt.

I tillegg kommer at man i et tvilstilfelle som dette burde ha valgt reguleringsalternativet, fordi man ved utarbeidelsen av en reguleringsplan bedre ville kunne ha avveiet de ulike interesser i området.

På det tidspunkt fylkesmannens vedtak ble fattet, hadde imidlertid en manglende oppfyllelse av reguleringsplikten ingen direkte rettsvirkning. Utbygging kunne ikke nektes under henvisning til § 23 nr. 1; et avslag måtte i tilfelle ha særskilt hjemmel, f.eks. i § 117 om midlertidig plankrav, i § 20-6 om virkninger av arealdelen i kommuneplan eller i § 33 om midlertidig dele- og byggeforbud, jf. Ot. prp. nr. 56 (1984-85) s. 59.

Som anført på s. 2 i mitt brev 3. mai 1989 til fylkesmannen er det imidlertid et spørsmål om ikke bygningsrådet før lovendringen i § 23, i et tilfelle som det foreliggende ville være forpliktet til å nedlegge byggeforbud etter lovens § 33 - eller i hvert fall være meget restriktivt med hensyn til å gi samtykke etter vedtekten til § 117. Ut fra fylkesmannens standpunkt om at det foreliggende prosjekt ikke var et større bygge- og anleggsarbeid etter plan- og bygningslovens § 23 nr. 1, finner jeg imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på en vurdering av dette spørsmål.

Når fylkesmannen videre fant å ville opprettholde bygningsrådets vedtak om å dispensere fra det midlertidige plankrav, ble dette motivert med at saken «selv om den formelt ikke har vært behandlet som reguleringsplan, har vært forholdsvis grundig behandlet av bygningsmyndighetene, og at forholdet til de berørte interesser synes avklart på en tilfredsstillende måte».

Jeg kan ikke gi min tilslutning til denne karakteristikk. Det vesentlige av saksutredningen til bygningsrådet består av en vurdering av de branntekniske og vann- og avløpsmessige forhold. Når det gjelder spørsmålet om å se ridesenteret i en plansammenheng, uttaler bygningssjefen:

«Bygningssjefen må si seg enig i at naboeiendommene kan bli belastet for å få en funksjonell drift. Dette tilsier at et større område burde vært regulert før eventuelt tillatelse ble gitt. Bygningssjefen vil her bare vise til reguleringsjefens uttalelse.»

Reguleringsjefens uttalelse er delvis sitert foran og går i det vesentlige på at et ridesenter «inneholder elementer som er knyttet til landbruk, først og fremst dyrehold, her hester». Ut fra tiltakets særlige karakter virker denne uttalelse nærmest overfladisk og gir iallfall ikke inntrykk av at ridesenterets etablering og virksomhet er forsøkt satt inn i en gjennomtenkt plansammenheng.

Ellers viser bygningssjefen til landbruksmyndighetenes behandling. Landbruksmyndighetene (herredsskogmesteren) hadde ingen innvendinger til søknaden under følgende forutsetninger:

- «1. Byggearbeidet utsettes til konsesjonssaken er avgjort.
2. Det tas hensyn til forskrifter om lagring og spredning av husdyrgjødsel (Miljøverndepartementet 1980) ved bygging av stall.»

Friluftsnemnda, som uttalte seg til regulerings-sjefen, pekte på at

«det må tas hensyn til andre trafikkerende, gående osv., ved anlegging og bruk av ridestier i området. Gjennomgang og opphold for gående tilrettelegges slik at disse ikke blir generert av ridende eller løshester.»

Disse momentene, som understreker behovet for å se ridesenteret i plansammenheng, ble ikke fulgt opp av de kommunale bygningsmyndigheter, verken i saksutredningen for bygningsrådet eller i utformingen av bygningsrådets vedtak.

De lokale bygningsmyndigheters behandling av saken gir derfor liten støtte for det samtykke som ble gitt om fritak i forhold til det midlertidige plankrav i § 117-forskriften. Fylkesmannen mener ut over dette å kunne konstatere at «de antatte ulemper for de omliggende eiendommer og de øvrige interesser knyttet til området, ut fra utbyggers uttalte intensjoner/forutsetninger for driftén av ridesentret, ikke vil være så vesentlige at reguleringsplan på nåværende tidspunkt bør kreves utarbeidet». Her synes fylkesmannen nokså ensidig å ha basert seg på utbyggers planer og forutsetninger. De kryssende interesser har ikke på samme måte kunnet bli presentert. En slik avklaring kunne ikke godt finne sted uten gjennom et planarbeid, og da først og fremst ved en reguleringsplan for området. De samme reelle hensyn som talte for nødvendigheten av en reguleringsplan etter § 23 nr. 1, kommer også inn i bildet ved vurderingen av om det forelå grunnlag for å dispensere fra planforskriften.

Min konklusjon for så vidt angår forholdet til plankravet blir derfor at fylkesmannens begrunnelse for å opprettholde bygningsrådets vedtak ikke var holdbar.»

50.

#### Midlertidig delings- og byggeforbud - Miljøverndepartementets kompetanse

(Sak 1075/88)

*Innsigelse fra Forsvaret mot kommunens reguleringsvedtak medførte at planen ble sendt Miljøverndepartementet til avgjørelse av stadfestingssspørsmålet, jf. § 27-2 nr. 2 i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Departementet har i slike tilfelle ikke selv myndighet til å nedlegge midlertidig delings- og*

*byggeforbud etter § 33, og kan heller ikke gi kommunen rettslig bindende instruks om det. Departementets anmodning om at bygningsrådet skulle nedlegge slikt forbud mens plansaken var til behandling i departementet, ble ikke tatt til følge. Da departementet senere stadfestet planen, var utbyggingen som planen forutsatte i hovedsak allerede gjennomført. - Ombudsmannen pekte på det uheldige i at departementets lange behandlingstid i praksis hadde ført til at departementet delvis var blitt avskåret fra å øve reell innvirkning på arealutnyttningen. Departementet ble anmodet om å vurdere gjeldende kompetanse-regler i slike regulerings saker, bl.a. med sikte på å gi departementet myndighet til å nedlegge delings- og byggeforbud.*

Bygningsrådet behandlet i august 1986 første gang et privat forslag til reguleringsplan. Området var i hovedsak foreslått utnyttet til boligutbygging. Forslaget ble etter befaringsvedtatt (sml. § 27 nr. 2 i tidligere bygningslov av 18. juni 1965) og lagt ut til offentlig etter-syn. Forsvarets bygningstjeneste reiste innsigelser mot planforslaget, under henvisning til støysonekart for flystasjonen. Kommunestyret vedtok planen i møte 9. juni 1987.

På bakgrunn av innsigelsen fra Forsvaret ble reguleringsplanen av fylkesmannen sendt Miljøverndepartementet til behandling. Departementet skrev deretter til fylkesmannen bl.a.:

«Av plan- og bygningslovens § 27-2 nr. 2 fremgår at kommunen, dersom det foreligger innsigelser mot planen fra statlig fagmyndighet hvis saksområde blir berørt, må sende planforslaget til departementet som avgjør om planen skal stadfestes.

Departementet finner etter dette å måtte gjøre oppmerksom på at kommunestyrets vedtak i møte den 9. juni 1987 om foreliggende reguleringsplan ikke har rettsvirkning som egengodkjenningssvedtak.

Departementet vil ta det foreliggende reguleringsplanforslag opp til behandling snarest råd.»

Departementet anmodet i oktober 1987 miljøvernnavdelingen i fylket om uttalelse til støyspørsmålet. Miljøvernnavdelingen avga sin vurdering i brev 3. november 1987. Det fremgikk her at ca. 30 boliger i henhold til reguleringsplanen ligger innenfor støysone II. Ifølge departementets rundskriv T-22/84 om retningslinjer for arealbruk i flystøysoner ved planer etter bygningsloven, bør slike soner i utgangspunktet ikke benyttes til boligformål. I «konklusjonen» fra fylkesmannen ble imidlertid uttalt:

«Vi vil i denne regulerings-saken ikke fremme innsigelser til planen utfra støyhensyn.

Det vises her til lokale og spesielle momenter. En forutsetning for dette er dog at det settes inn tiltak slik at støynivået i boligene blir akseptable. Fylkesmannen vil understreke at dette ikke gir varsel om noen generell liberal holdning til støyproblemet når det gjelder andre planer.»

På vegne av en hytteeierforening reiste advokat A i desember 1987 innvendinger mot planen overfor Miljøverndepartementet. Det ble bl.a. pekt på at bygningsrådet allerede hadde godkjent fradelingssøknader i planområdet, til tross for at endelig godkjent reguleringsplan ikke forelå. Advokaten viste også til at det var igangsatt anleggsvirksomhet i planområdet. På denne bakgrunn ba han Miljøverndepartementet straks gi pålegg om å stanse videre gjennomføring av planen før denne var behandlet i departementet.

Miljøverndepartementet tok saken opp med fylkesmannen og med kommunen. I brevet til kommunen ble bl.a. fremholdt:

«Da forsvaret som kjent har innsigelser til det reguleringsplanforslag som nå er under behandling i Miljøverndepartementet, er det ellers naturlig at kommunen snarest mulig foranlediger nedlagt midlertidig bygge- og delingsforbud for det aktuelle området inntil reguleringssspørsmålet er endelig avgjort.»

Kommunen tok ikke departementets henstilling til følge. Departementet ble orientert om dette.

I februar 1988 skrev Forsvarsdepartementet til Miljøverndepartementet bl.a.:

«Etter at det ble kjent at FD går imot angjeldende reguleringsplan har imidlertid utbygger søkt å «omgå» reglene om at arealbruken skal avgjøres på departementsnivå, jfr PBL § 27-2. Dette blir gjort ved at utbygger i stedet fremmer enkelthbygggesaker i området for det samme antall boliger som planen forutsetter.

Selv om bygningsrådet er kjent med Forsvarets innsigelse og behandlingen på departementsnivå, har kommunen godkjent utbyggers søknad om fradeling av byggetomter i reguleringsområdet. FBT har klaget på dette vedtaket.»

Avslutningsvis ble Miljøverndepartementet anmodet om å iverksette rikspolitiske bestemmelser etter plan- og bygningslovens § 17-1 annet ledd. Forsvarsdepartementet ba om at det ble gitt «bestemmelser som nedlegger forbud mot den type bebyggelse som etter Miljøverndepartementets retningslinjer (T-22/84) ikke er egnet i de enkelte soner etter vedlagte støysesonekart».

Advokaten skrev i mars 1988 på nytt til Miljøverndepartementet. Under henvisning til at bygningsrådet innvilget fradelingssøknader i planområdet, ba han departementet om «umiddelbar handling».

Miljøverndepartementet svarte hytteeierforeningen i juli 1988:

«Bygningsrådsvedtak om godkjenning av byggesøknader er gjenstand for klage til fylkesmannen.

Vi gjør ellers oppmerksom på at det f.t. ikke er aktuelt med statlig reguleringsplan i et tilfelle som dette. I denne saken består statens interesser i at det aktuelle området ikke må flyttes til formål som vil være til hinder for flyplassens bruk og fremtidige utvikling. Hvilket formål området kan og bør nyttes til, er det kommunestyret som reguleringsmyndighet som må fastsette innenfor departementets retningslinjer om arealbruk i flystøysoner ved planer etter Plan- og bygningsloven, jfr. vårt rundskriv T-22/84. Det kan ikke nedlegges byggeforbud etter pbl. § 33 i samband med rikspolitiske bestemmelser.»

Advokaten brakte så saken inn for ombudsmannen. I klagen ble bl.a. anført:

«Miljøverndepartementet har for mer enn 8 måneder siden bedt kommunen om å nedlegge midlertidig forbud mot deling og byggearbeid i området. Anmodningen er begrunnet i konflikten mellom lokale og nasjonale interesser. Kommunen har ikke etterkommet anmodningen, men tvert om gitt fradelingstillatelser, som innebærer en direkte kollisjon med de nasjonale interesser.

Mine parter finner det kritikkverdig at departementet ikke har fulgt opp denne saken. Et bærende element i den nye plan- og bygningsloven var nettopp samarbeid mellom planmyndigheter på forskjellige nivå. Dette er kommet direkte til uttrykk i loven, jfr. f.eks. § 16, § 23 og § 29. Dersom henstillingsveien - som i denne sak - ikke førte fram, ville departementet etter mitt syn hatt den nødvendige lovhjemmel i plan- og bygningsloven § 17-1 annet ledd til selv å nedlegge midlertidig byggeforbud i det omstridte området. Mine parter finner det kritikkverdig at departementet ikke har tatt denne bestemmelsen i bruk.

Det foreligger ennå ingen godkjent reguleringsplan for det omstridte området. Miljøverndepartementets behandling av plansaken har nå tatt omlag ett år. Mine parter finner det kritikkverdig at departementet - i en sak hvor klargjøring av arealdisponeringen haster - bruker så lang tid på sin behandling. Miljøverndepartementet har heller ikke på forespørsel kunnet angi noe om når planbehandling ventes slutført i departementet.

Mine parter ser departementets saksbehandling slik at den er gjennomstyret av uvilje til å ta stilling til den konflikt som foreligger mellom lokale og nasjonale interesser. Departementet er gitt en rekke virkemidler gjennom den nye plan- og bygningsloven for nettopp å ta stilling til slike konflikter, men har unnlatt å bruke samtlige. Det som nå synes å skje, er at reguleringsplanen de facto gjennomføres i strid med Forsvarsdepartementets syn og før Miljøverndepartementet har sett seg tid til å ta stilling i saken.»

Jeg skrev til advokaten:

«Kongen kan med hjemmel i plan- og bygningslovens § 17-1 annet ledd i visse tilfelle

nedlegge midlertidig forbud mot at særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak iverksettes uten departementets samtykke. Kompetanse til å nedlegge slikt forbud er imidlertid betinget av at dette er nødvendig for å ivareta *nasjonale eller regionale interesser*. - I den foreliggende sak er det hensynet til Forsvarets interesser som i tilfelle vil være grunnlaget for vedtak etter § 17-1 annet ledd. Hjemmelen vil derimot ikke kunne benyttes til f.eks. å ivareta lokale nabo-interesser. At Miljøverndepartementet unnlater eller venter med å fremme sak om vedtakelse av rikspolitiske bestemmelser etter plan- og bygningslovens § 17-1 annet ledd, kan på denne bakgrunn vanskelig karakteriseres som noen urett overfor hytteeierforeningen. Dette klagepunkt blir av denne grunn ikke tatt opp til nærmere behandling her.»

Jeg forela samtidig klagen for Miljøverndepartementet, som ga slik kommentar:

«Av hensyn til forsvarrets interesser har saken vært forelagt Forsvarsdepartementet som har fastholdt innsigelsene fra forsåret lokalt og bl.a. pekt på at den planlagte boligbyggingen kunne medføre en innebygging av flyplassen som militær flyplass.

I samråd med Forsvarsdepartementet har behandlingen av reguleringsplanforslaget vært stillet i bero til valget av ny hovedflyplass var avgjort og til jagerflyplassutvalget hadde fremmet sin innstilling.

Et møte med sikte på å oppnå en samordning av forsvarrets og kommunenes interesser ble den 10. oktober 1988 holdt i kommunen der bl.a. representanter for Forsvarsdepartementet, Forsvarets bygningstjeneste, Miljøverndepartementet, fylkesmannen, fylkesmannens miljøvern-avdeling og kommunen deltok.

Møtet førte imidlertid ikke til slik avklaring av de motstridende interesser en hadde håpet på. Kommunen har nå under utarbeiding en skriftlig framstilling av plansaken og sitt syn på denne. Denne utredningen er lovet sendt Miljøverndepartementet innen utgangen av november måned. Etter at denne utredningen har vært forelagt Forsvarsdepartementet for kommentarer, vil saken bli sluttbehandlet i Miljøverndepartementet snarest mulig.»

Advokaten kom tilbake til saken. Han skrev bl.a.:

«Departementet lyktes ikke i å stanse kommunens gjennomføring av planforslaget. I denne situasjonen var særdeles viktig at departementets planbehandling fant sted raskt. Det motsatte har skjedd. Man kan være fristet til å spørre hvilken reell prøving av planforslaget departementet vil kunne foreta nå.»

Departementet tilføyde deretter bl.a.:

«Advokatfirmaet er bl.a. opptatt av at boligutbyggingen i området har pågått til tross for at reguleringsforslaget for området ikke er ferdigbehandlet av departementet. Rettslig sett er imidlertid saken den at manglende reguleringsplan ikke er til hinder for den foretatte boligutbyggingen.

Miljøverndepartementet har ikke i plan- og bygningsloven hjemmel til å nedlegge midlertidig byggeforbud, da det ikke er aktuelt med statlig reguleringsplan i et tilfelle som dette. I denne saken består statens interesser i at det aktuelle området ikke nyttes til formål som vil være til hinder for flyplassens bruk og fremtidige utvikling. Hvilket formål området kan og bør nyttes til, er det kommunestyret som reguleringsmyndighet som må fastsette innenfor departementets retningslinjer om arealbruk i flystøysoner ved planer etter plan- og bygningsloven, jf. departementets rundskriv T-22/84. --- Plan- og bygningsloven gir ikke hjemmel for å nedlegge midlertidig byggeforbud etter lovens § 33 i samband med rikspolitiske bestemmelser.

Departementets oppgave i denne saken er å ferdigbehandle reguleringsplansaken. Det er kommunens ansvar som bygningsmyndighet å påse at en omtvistet plan ikke gjennomføres ved godkjenning av byggemeldinger mens planen er under behandling i Miljøverndepartementet.

Vedrørende lang behandlingstid av planen i departementet skyldes dette bl.a. forsøk på om mulig å samordne kommunens og forsvarrets interesser, jf. ovennevnte møter mellom kommunen, Forsvaret og Miljøverndepartementet samt møte mellom Forsvarsdepartementet og Miljøverndepartementet. Videre har planbehandlingen i en viss tid vært stilt i bero, jf. nærmere om dette til Miljøverndepartementets tidligere brev til Ombudsmannen.»

Ved brev 19. juni 1989 til fylkesmannen stadfestet Miljøverndepartementet kommunestyrets tidligere vedtak om regulering, i medhold av § 27-2 nr. 2 i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985. Det ble bl.a. fremholdt:

«Som kommunen er kjent med, har Miljøverndepartementet gjort kommunen oppmerksom på at dens vedtak av 9. juni 1987 om reguleringsplanen ikke hadde virkning som egengodkjenningsvedtak. Kommunen ble av departementet anmodet om å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud for det aktuelle området inntil reguleringsplanforslaget var ferdigbehandlet i Miljøverndepartementet p.g.a. innsigelsene fra Forsvarsdepartementet.

Det var derfor med betydelig skuffelse at Miljøverndepartementet på nevnte befaringsregistrerte at utbyggingen av reguleringsområdet på det nærmeste var fullført på tross av departementets ovennevnte brev om å stille gjennomføringen av planen i bero til planbehandlingen var gjennomført.

Etter en samlet vurdering har Miljøverndepartementet, slik denne saken ligger an, funnet å burde stadfeste reguleringsplanen slik den er vedtatt av kommunestyret til tross for de innsigelser som foreligger fra forsåret. Begrunnelsen for dette er de noe uklare signaler kommunen på et tidlig stadium i planbehandlingen mottok fra statlig hold vedrørende reguleringsområdets forhold til gjeldende flystøysonekart.»

Advokaten tilføyde senere:

«Slik sakens utfall er blitt etter departementets behandling, finner jeg grunn til å be



ombudsmannen overveie om gjeldende regler i plan- og bygningsloven om departementets kompetanse i reguleringssaker er tilfredsstillende. Vedtaket om stadfesting av reguleringsplanen er ikke begrunnet i reguleringsmessige hensyn. Derimot synes departementet nærmest å ha resignert fordi planen i praksis var gjennomført før departementets behandling fant sted. Som jeg tidligere har nevnt, synes departementet med dette å være redusert til «sandpåstrøingsorgan». Dette har neppe vært lovgivers hensikt ved etableringen av departementet som stadfestingsorgan i saker hvor ikke-kommunale interesser er berørt, jfr. plan- og bygningsloven § 27-2 nr. 2.»

Ombudsmannen avsluttet saken med følgende uttalelse:

«Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 § 27-2 nr. 2 første punktum lyder:

«Dersom det foreligger innsigelser mot planen fra --- statlig fagmyndighet hvis saksområde blir berørt, må reguleringsplan som er vedtatt av kommunestyret sendes departementet som avgjør om planen skal stadfestes.»

Miljøverndepartementets standpunkt er at det her forelå en innsigelse fra Forsvaret, og at planen da måtte behandles i henhold til nevnte lovbestemmelse. - Jeg legger departementets standpunkt til grunn. Det innebærer at det først forelå en bindende reguleringsplan da Miljøverndepartementet 19. juni 1989 stadfestet kommunestyrets vedtak av 9. juni 1987.

Det sentrale poeng i klagesaken er om behandlingstiden i departementet har medført at departementets reelle muligheter til å styre arealutnyttningen er bortfalt.

Kongen kan etter plan- og bygningslovens § 17-1 gi rikspolitiske bestemmelser, og herunder nedlegge forbud mot å bygge i nærmere avgrensede geografiske områder (jf. § 17-1 annet ledd). Miljøverndepartementet har etter lovens § 18 myndighet til selv å utarbeide og vedta statlig reguleringsplan når samfunnsmessige hensyn tilsier det. I den forbindelse vil også staten (departementet) ha myndighet til å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud etter lovens § 33 syvende ledd. Jeg må bare ta til etterretning at disse styringsmuligheter etter § 17-1 og § 18 ikke har vært nyttet i foreliggende tilfelle, og jeg går etter omstendighetene ikke nærmere inn på forholdet.

I denne saken blir det et hovedspørsmål om departementet har mulighet til å nedlegge midlertidig bygge- og delingsforbud, eventuelt påvirke at slikt forbud blir nedlagt, i forbindelse med kommunal regulering etter § 27-1 og § 27-2. Etter § 33 annet ledd i den tidligere bygningsloven av 1965 hadde departementet myndighet til å treffe forbudsvedtak

etter bestemmelsen «når særlige grunner gjør det nødvendig». Tilsvarende bestemmelse finnes ikke i gjeldende plan- og bygningslov.

Departementets stilling i slike saker kan utledes antitetisk av § 33 syvende ledd. Etter gjeldende rettstilstand kan jeg ikke se at departementet har myndighet til selv å nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud i et tilfelle som vi her står overfor. Dette standpunkt er også inntatt av Frihagen, jf. plan- og bygningsloven, kommentarutgave bind III (1989) s. 557-558. Jeg kan heller ikke se at departementet har myndighet til å gi rettslig bindende instruksjoner overfor kommunen med hensyn til bruken av plan- og bygningslovens § 33 i enkeltsaker. Og også når det gjelder bygningsrådets beslutning om å ikke bruke den myndighet som er tillagt rådet etter § 33, må departementet være avskåret fra å gripe inn med omgjøring. En eventuell omgjøring fra departementet i slike saker i henhold til forvaltningslovens § 35 kan bare være aktuelt i tilfeller hvor bygningsrådet har truffet vedtak om å nedlegge forbud.

Jeg må etter dette konstatere at departementets muligheter til å styre arealutnyttningen mens reguleringsplansaken behandles er begrenset. - Når det gjelder større bygge- og anleggsarbeider, har imidlertid lovendringen 21. april 1989 gjort problemstillingen mindre aktuell. Etter plan- og bygningslovens § 23 nr. 1 - slik den nå lyder - kreves reguleringsplan før det kan gis tillatelse etter § 93 for slike tiltak.

I og med at departementet hadde begrensede styringsmuligheter med hensyn til arealutnyttningen mens reguleringsplansaken var under behandling, fikk tempoet i fremdriften av reguleringssspørsmålet vesentlig betydning. Departementet har bl.a. vist til de motstridende interesser som var fremført av kommunen og av Forsvaret, og opplyst at man i første omgang tok sikte på en samordning av interessene gjennom et møte mellom de berørte parter. Dessuten har hovedflyplassspørsmålet og jagerflyplassutvalgets arbeid hatt betydning for behandlingstiden. Denne forklaring må jeg bare ta til etterretning uten noen nærmere etterprøving av om dette kan forklare hele tidsforløpet. Jeg vil likevel peke på at konsekvensen av denne avventende holdning synes å ha innvirket på departementets reguleringsvedtak, jf. departementets begrunnelse for vedtaket 19. juni 1989. Ved å vente en avklaring av de nevnte punkter før reguleringsvedtak ble truffet, avskar departementet seg - iallfall delvis - fra å få reell innvirkning på arealutnyttningen. Dette er en uheldig situasjon. Jeg går imidlertid ut fra at departementet var oppmerksom på at behandlingstiden kunne ha en

slik virkning, og at det for så vidt var utslag av en bevisst avveining av også dette moment i forhold til andre hensyn, når reguleringsvedtaket ikke ble truffet tidligere.»

I avsluttende brev til Miljøverndepartementet uttalte ombudsmannen:

«Som det der fremgår av advokatens siste brev, stiller han spørsmål om gjeldende regler i plan- og bygningsloven om departementets kompetanse i reguleringssaker er tilfredsstillende. Jeg kan i hovedsak slutte meg til de synspunkter advokaten her gjør gjeldende. Jeg ber departementet vurdere å ta initiativ til lovendring. Den mest nærliggende løsning er vel da å gi departementet kompetanse til å nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud i slike saker.»

#### 51.

#### Reguleringsplan for massetak - klageinstansens overprøving

(Sak 1318/87)

Reguleringsplan for massetak ble egengodkjent av kommunestyret. Det forelå ingen innsigelser mot planen fra fylkeskommunen eller fra statlig fagmyndighet, jf. § 27 nr. 6 tredje ledd i den tidligere bygningsloven av 18. juni 1965. A m.fl. klaget til fylkesmannen, som ikke tok klagen til følge til tross for at fylkesmannens miljøvernnavdeling ga uttrykk for sterke betenkeligheter.

Saken ble brakt inn for ombudsmannen med klage både over saksbehandlingen og over selve arealdisponeringen. - Ombudsmannen uttalte at det på det aktuelle tidspunkt neppe kunne oppstilles noe krav om konsekvensanalyser. Ulempene som masseuttaket kunne påregne å medføre, var i det vesentlige kjent ved behandlingen i kommunen og hos fylkesmannen. Ombudsmannen anså derfor utredningsplikten for å være oppfylt, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 17, jf. § 33. Det måtte videre aksepteres at fylkesmannen hadde vært noe forsiktig med å overprøve kommunestyrets skjønn. Ombudsmannen la ellers til grunn at fylkesmannens klageavgjørelse bygget på en samlet skjønnsmessig avveining av de kryssende hensyn i saken, og at denne avgjørelse ikke kunne karakteriseres som «klart urimelig», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd.

Et forslag til reguleringsplan for massetak ble behandlet av bygningsrådet i mai 1985. Det forelå da ingen innsigelser mot planen fra fylkeskommunen eller fra statlig fagmyndig-

het, jf. § 27 nr. 6 tredje ledd i bygningsloven av 18. juni 1965. Fylkesmannens miljøvernnavdeling viste imidlertid til at man tidligere hadde tilrådd at det ble gjennomført en drifts- og landskapsmessig konsekvensanalyse for anlegget. Avdelingen bemerket for øvrig:

«--- Det skulle imidlertid ikke være vesentlige innvendingar til at den aktuelle plana og reguleringsføresegnene blir godkjent. Føresegnene vil til ein viss grad kunne gje kommunen heimel til å styre den landskapsmessige utviklinga i ønskjeleg retning.»

Også fylkesfriluftsnemnda ga uttrykk for at det burde ha vært gjennomført en konsekvensanalyse. Planavdelingen i fylkeskommunen uttalte:

«På dei vilkår som er sett i reguleringsføresegnene for avslutning av massetaket, finn vi at dei landskapsmessige ulempene vil bli akseptable.»

På kommunalt hold var friluftsnemnda av den oppfatning at det ville være svært uheldig med masseuttak flere steder samtidig i området. Også klagerne kom med innvendinger mot åpning av nytt uttak fra øst og pekte på miljømessige ulemper og det landskapsmessige uheldige i denne sammenheng. I bygningsrådssaken ble det klart uttalt at etablering av nytt uttak østfra «synes atskillig mer kontroversielt» enn fortsatt drift vestfra. Saken ble lagt frem for bygningsrådet med følgende grunnlag for alternative vedtak:

«1. Saken utsettes for innhenting av ytterligere opplysninger (drifts- og landskapsmessig konsekvensanalyse).

2. Det legges større vekt på miljøforstyrrelser slik at reguleringen tar større hensyn til dette, f.eks. ved at nye uttakssteder ikke tillates og istandsettingskravene skjerpes. Rev. forslag må legges ut til off. ettersyn på nytt.

3. Det åpnes i prinsippet for fri drift i samsvar med utbyggernes planer, men med muligheter for å gripe inn med konkrete regulerende tiltak (nåv. planforslag). Det bør likevel vurderes å justere enkelte bestemmelser. Planforslaget kan da evt. anbefales godkjent med disse justeringene og oversendes for sluttbehandling.»

Bygningsrådet anbefalte enstemmig planforslaget godkjent. Kommunestyret traff 27. august 1985 med 39 mot 3 stemmer vedtak om egengodkjenning av reguleringsplanen. Et forslag om utsettelse i påvente av en drifts- og landskapsmessig konsekvensanalyse ble forkastet med stort flertall.

A m.fl. påklaget kommunestyrets vedtak. Klagen gjaldt uttrykkelig «spørsmålet om å tillate nytt uttak fra østsiden». Klagerne mente at reguleringsbestemmelsene måtte fastsette at uttak skulle skje fra vestsiden og viste til hensynet til landskapet og lokalmiljøet. Klagerne anførte videre:

«Etter vår mening er det teknisk-økonomisk fullt mulig å gjennomføre uttak bare fra vestsiden. Det er på ingen måte dokumentert at dette skulle være problematisk.

Eventuelt bør man vente med å vedta reguleringsplanen endelig til det er foretatt en nærmere utredning av konsekvensene for drift og landskap ved uttak fra vest resp. øst. Hvis reguleringsbestemmelsene overhodet skal gi adgang til å samtykke i uttak fra øst, må det kreves at en slik konsekvensanalyse blir foretatt før det gis samtykke, og at oppsitterne får anledning til å si sin mening først.»

Kommunestyret fastholdt vedtaket om reguleringsplan. Fra rådmannens saksfremstilling refereres:

«En kan ikke se at klagen inneholder momenter som ikke var kjent fra før.

De påpekte ulemper er erkjent, og det skulle ikke være nødvendig med ytterligere utredninger for å underbygge disse. — —

Det er etter dette lagt opp til en fleksibel plan hvor bygningsrådet gis myndighet til å gripe inn hvis uheldige forhold skulle oppstå.

Når det gjelder bygningsrådets myndighet etter reguleringsbestemmelsene, så er disse i samsvar med B.l. § 84 hvor det også er regler om nabovarsel. Den nærmere praktisering av reglene er opp til bygningsrådet.»

Fylkesmannen tok ikke klagen til følge. I klageavgjørelse 19. november 1986 ble dette begrunnet slik:

«Såvidt jeg kan se er det ikke framkommet opplysninger som kommunestyret ikke var kjent med under sin behandling av saken.

Når det gjelder arealdisponeringen er det etter reglene i bygningsloven kommunestyret som er planleggings- og reguleringsmyndighet, og som etter en samlet vurdering og i samråd med fagmyndighetene og de som ellers måtte ha interesse i reguleringsområdet, må avgjøre hvilke areal som skal reguleres og hvordan disse arealene skal utnyttes.

Innenfor de rammer bygningsloven trakk opp var det også opp til kommunestyret å gi reguleringsbestemmelser om bl.a. anlegg og drift av masseuttaket. Det er bl.a. gitt slike bestemmelser om uttaksdybde og tilbakeføring av masse etter endt uttak m.v.

Når det gjelder miljøverninteressene i området har Miljøvernavdelinga gitt uttalelse til bl.a. Vegsjefen og til kommunen, og har der tatt opp noen av de momenter klagerne fremhever, bl.a. kravet om konsekvensanalyse. Avdelinga har likevel ikke hatt innsigelser mot kommunal egengodkjenning av planen. Heller ikke Fylkesfriluftsnemnda eller andre faginstanser har hatt innsigelser til planen.

Jeg finner at reguleringsplanen for masseuttaket er behandlet i samsvar med reglene i bygningsloven og saksbehandlingen gir ikke grunnlag for merknader. Jeg har heller ikke avgjørende merknader til det skjønnet som er lagt til grunn.»

Av fylkesmannens brev fremgikk imidlertid ikke at også klagen hadde vært forelagt for fylkesmannens miljøvernavdeling, som i notat 10. oktober 1986 bl.a. hadde uttalt:

«Synspunktene som kommer fram av klagen samt miljøvernavdelingens betenkeligheter i saka var forsåvidt kjent for kommunen før planen ble egengodkjent, men vi kan ikke se bort fra at en konsekvensanalyse der de forskjellige enkeltfaktorene ble vurdert i en noe større sammenheng kunne ha ført til at kommunen kom til andre standpunkt når det gjelder natur og landskap. Grusdrift i det aktuelle området har slike store landskapsmessige konsekvenser at det må reises spørsmål om det kommunale godkjenningsvedtaket bygger på et tilfredsstillende faglig grunnlag.

Vi har med bakgrunn i dette full forståelse for de natur- og landskapsmessige ankepunkt i klagen og vil rå til at de i størst mulig grad blir tatt til følge. Det foreligger sterke argumenter for at driften bare bør foregå fra vest. Disse vil vi slutte oss til og peke på at det i sakspapira ikke har kommet fram ett eneste argument for at en slik løsning ikke kan velges. Dersom en landskapsmessig konsekvensanalyse for området skulle få den nødvendige gjennomslagskraft som styringsmiddel burde imidlertid kommunen være innstilt på en slik løsning. Dette synes vanskelig å få til og må vel nå avskrives som et aktuelt planprosjekt.»

I klagen til ombudsmannen ble det særskilt hevdet at fylkesmannen som klageinstans ikke hadde foretatt noen reell vurdering av de anførsler og synspunkter som ble gjort gjeldende i forvaltningsklagen. Det ble i tilknytning til dette vist til at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, jf. § 34 i forvaltningsloven av 10. februar 1967 og videre til kravet om begrunnelse i lovens § 25. Følgende forhold burde etter klagerens mening «ha gitt klageinstansen særskilt oppfordring til å foreta en fullstendig prøving av saken»:

- «reguleringsbehandlingen har i realiteten sterke fellestrekk med en konsesjonsbehandling av masseuttaket» og skal således «ivareta miljøhensyn, herunder hensynet til nærmiljøet».
- klagerens merknader var på tidligere trinn av saken ikke «vurdert så grundig som ønskelig med sikte på å finne en løsning som kunne gi minst mulig miljømessige ulemper».

Klagen ble herfra oversendt fylkesmannen, som på ny forela saken for miljøvernavdelin-

gen og fylkeskommunens planavdeling. Miljøvern avdelingen tilrådte at klagen ble tatt opp til ny vurdering og at det ble satt som vilkår for å godkjenne planen at driften foregår fra vestsiden med utgangspunkt i nåværende massetak. Men heller ikke ved den fornyede klagevurderingen fant avdelingen at *allmennhetens* interesser var av en slik vekt at disse ga grunnlag for å gå imot reguleringsplanen. Planavdelingen inntok samme holdning og konkluderte med at reguleringsplanen gir en tilfredsstillende ramme for en senere byggesaksbehandling.

Fylkesmannen bekreftet i brev 11. mai 1988 at det under saksbehandlingen var lagt til grunn at ulemper som anført av klagerne ville kunne bli følgen av et eventuelt masseuttak fra østsiden. Det var foretatt en vurdering av alle sider ved klagesaken, og det var beklagelig dersom dette ikke var kommet tilstrekkelig frem i klageavgjørelsen. Han sluttet seg for øvrig til planavdelingens konklusjon, og ga uttrykk for at reguleringsbestemmelsenes § 3 sammen med plan- og bygningslovens § 84, jf. § 70, vil gi en tilfredsstillende adgang for styring av så vel uttakssted som driftsmåte, men at disse spørsmål først kan vurderes når tiltakene er aktuelle.

Disse uttalelser ble imøtegått av klagerne, og partene utdypet i senere korrespondanse sine synspunkter.

I avsluttende brev til klagerne uttalte ombudsmannen:

«Klagen gjelder reguleringsplan for masseuttak. Klagerne har innvendinger mot selve arealdisponeringen, jf. kravet om at masseuttak bare skal foregå fra vest, og mot saksbehandlingen.

For så vidt gjelder saksbehandlingen, finner jeg grunn til å minne om prinsippet i forvaltningslovens § 41 om at et enkeltvedtak - i dette tilfellet reguleringsplanvedtaket - likevel er gyldig når det er grunn til å regne med at eventuelle saksbehandlingsfeil ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Så vidt jeg kan se, ble fylkesmannens klageavgjørelse truffet etter plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 og ikke etter bygningsloven av 1965. Fylkesmannen har fremholdt at det er uten betydning om avgjørelsen ble forankret i den gamle eller nye loven. Jeg er enig i det.

Klagerne hevder at saken ikke var tilstrekkelig opplyst i kommunen og hos fylkesmannen. Så vidt jeg forstår, siktes det da særlig til at konsekvensanalyse ikke ble utarbeidet og at et alternativ med å begrense uttaket til bare å skje fra vest ikke ble nærmere utredet. Kla-

gerne anfører videre at fylkesmannen ikke har foretatt en fullstendig overprøving av alle sider av saken, jf. forvaltningslovens § 34.

Fylkesmannen har uttrykkelig erklært at alle sider ved saken er vurdert. Jeg kan da vanskelig betvile at det er gjort, og legger derfor dette til grunn. At fylkesmannen i utgangspunktet har vært noe forsiktig med å overprøve kommunestyrets skjønn, må etter min mening aksepteres som forsvarlig i et tilfelle som dette, slik at fylkesmannen ikke kan sies å ha opptrådt i strid med forvaltningslovens § 34 annet ledd. Når det gjelder klageinstansens overprøving av kommunens reguleringsvedtak, viser jeg for øvrig til Frihagen: Plan- og bygningsloven bind III s. 382, hvor det uttales bl.a.:

«Fylkesmannen skal ved behandlingen også prøve de skjønnsmessige sider. Det må imidlertid være ikke bare akseptabelt, men naturlig og ønskelig at det også ved klagebehandlingen legges atskillig vekt på de lokalpolitiske vurderinger kommunestyret har gjort.»

Å likestille reguleringsbehandlingen med «en konsesjonsbehandling av massetaket», slik klagerne nærmest gjør, er det heller ikke grunnlag for, så lenge det ikke er innført noen konsesjonsplikt på dette området, jf. for så vidt forslaget i NOU 1980: 18 s. 61 flg., som ikke er fulgt opp.

Av forvaltningslovens § 17 første ledd, jf. § 33 første og annet ledd og - for så vidt gjelder fylkesmannens klagebehandling - § 33 femte ledd, følger at reguleringsplanen måtte gis en forsvarlig utredning. Imidlertid kunne det da den aktuelle saken ble behandlet i kommunen - og av fylkesmannen - neppe oppstilles noe «krav» om at det skulle foretas konsekvensanalyser, jf. i denne forbindelse nytt kap. VII-a til plan- og bygningsloven, tilføyd ved lovendring av 16. juni 1989 nr. 81. Jeg legger til grunn at de ulemper som tiltaket kunne påregne å medføre, i det vesentlige var kjent ved behandlingen i kommunen og hos fylkesmannen og at utredningsplikten for så vidt var oppfylt. For øvrig viser jeg til at verken bygningsrådet eller kommunestyret fant grunn til å utsette saken for innhenting av ytterligere opplysninger, og at reguleringsplanen ble vedtatt med stort flertall.

Også bestemmelsen i forvaltningslovens § 25 om hva som skal være med i begrunnelsen for enkeltvedtak, er trukket frem fra klagerne side. Det er særlig pekt på det forhold at fylkesmannen i klageavgjørelsen ikke skal ha gått inn på alle anførselene i forvaltningsklagen. Så vidt jeg forstår, må det særlig være spørsmål i tilknytning til muligheten for å be-

grense driften til bare å gjelde uttak fra vest og eventuelle konsekvenser av en slik begrensning, det her siktes til. Disse spørsmål gjelder også forvaltningens utredningsplikt, og jeg viser til det som er sagt i forrige avsnitt.

Videre hevdes det at fylkesmannen ikke har kommentert klagenes subsidiaire «krav» om konsekvensanalyse og varsel til oppsitterne før bygningsrådet eventuelt gir samtykke til uttak fra øst. Det vil si hvilke krav som skal stilles ved senere byggesaksbehandling og til innholdet i reguleringsbestemmelsene. Selv om fylkesmannen i klageavgjørelsen 19. november 1986 ikke direkte gikk inn på disse anførsler, kan jeg ikke se at dette gir grunnlag for å fastslå brudd på forvaltningslovens § 25. Loven stiller ikke opp noe krav om at samtlige anførsler skal kommenteres.

I reguleringsbestemmelsene er det, i tråd med bygningsloven av 1965 § 26 nr. 1 bokstav m), jf. Ot.prp. nr. 62 (1978-79) s. 4, gitt regler om anlegg og drift av massetaket, herunder om uttaksdybde, sikring, skjerming og tiltak for å kunne tilbakeføre terrenget til landbruksformål. Videre er det i § 6 gitt bestemmelser om trinnvis utføring av tiltak, og om adgang for bygningsrådet til å gi pålegg om istandsetting etter hvert som masseuttaket i enkelte deler av området må anses avsluttet.

Etter § 3 i reguleringsbestemmelsene må nye uttak ikke etableres uten særskilt samtykke fra bygningsrådet. Klagerne hevder at fylkesmannens klageavgjørelse bygger på en uriktig oppfatning av rekkevidden av denne bestemmelsen og plan- og bygningslovens § 84, som bl.a. gjelder masseuttak. Denne anførsel er særlig trukket frem i forbindelse med klagebehandlingen hos ombudsmannen. Så vidt jeg kan se er det under behandlingen i kommunen og hos de statlige og fylkeskommunale fagorganer lagt til grunn at reguleringsbestemmelsene vil gi tilstrekkelig styringsmuligheter. Etter omstendighetene finner jeg ikke grunn til å gå inn på spørsmålet om hvorvidt reguleringsbestemmelsens § 3 og plan- og bygningslovens § 84 uten videre vil kunne hjemle avslag på søknad om uttak fra øst. Bygningsrådet vil i alle tilfelle ha mulighet til å nedlegge et midlertidig forbud etter § 33 i plan- og bygningsloven, og vil således kunne styre utviklingen på den måten. Hvordan de muligheter som rettslig foreligger vil bli utnyttet i en eventuell fremtidig sak om igangsetting av uttak fra øst, gjenstår å se. De negative konsekvenser for miljø, landskap og naboer, som må påregnes som følge av et nytt uttak, vil da måtte sammenholdes bl.a. med reguleringsplanens forutsetning om at uttak fra øst skal være tillatt.

Etter plan- og bygningslovens § 94 nr. 3 an-

net ledd vil det i utgangspunktet være opp til bygningsrådets skjønn å bestemme om nabovarsel skal gis til en utvidet krets. På bakgrunn av det eksempel klagerne har vist til, forstår jeg klagenes engstelse for at de ikke vil bli varslet ved fremtidige søknader. Igangsetting av uttak fra øst vil etter de opplysninger som foreligger i saken, utvilsomt få visse uheldige virkninger for et større område. Jeg forutsetter derfor at bygningsrådet for fremtiden nøye vurderer varslingsspørsmålet.

Jeg har foran kommentert noen spørsmål i tilknytning til saksbehandlingen og grunnlaget som vedtaket om reguleringsplan bygger på. Det sentrale spørsmål i saken er imidlertid hvorvidt det i selve reguleringsbestemmelsene bør fastsettes forbud mot åpning av nye uttak fra øst eller om det - slik som vedtatt - skal være overlatt til bygningsrådet å gripe inn hvis uheldige forhold oppstår. Spørsmålet gjelder altså selve arealdisponeringen. At planen vil medføre en del ulemper og bety et landskapsmessig inngrep som vil kunne være uheldig, synes klart. Men disse ulempe- ne har av bygningsrådet og kommunestyret og av fylkesmannen som klageinstans ikke vært ansett som så betydelige at planen av den grunn ikke bør godkjennes. Klagerne har en annen oppfatning på dette punkt.

En reguleringsplan er som kjent en detaljplan som regulerer grunnutnyttningen i bestemte områder i en kommune, se § 22 i plan- og bygningsloven. Ved utarbeidelse av reguleringsplaner vil det måtte foretas brede skjønnsmessige vurderinger av den utnyttning av området som totalt sett antas å være mest hensiktsmessig. Arbeidet må følgelig baseres på lokalkunnskap, samtidig som eventuelle tidligere stadfestede planer vil måtte tillegges vekt. Det ligger i sakens natur at det da må foretas en skjønnsmessig avveining av ulike og ofte motstridende interesser. Av dette følger videre at en plan ikke nødvendigvis må forkastes, selv om en eller flere parter vil bli påført skade eller ulempe.

Det fremgår av saksdokumentene at det har vært uenighet om denne reguleringen. Blant annet kom fylkesmannens miljøavdeling i notatet 10. oktober 1986 med relativt sterke innvendinger mot planen. Og fylkesmannen burde nok etter min mening vist til dette og gått noe nærmere inn på miljøvernavdelingens anførsler i sin klageavgjørelse. Men det står fast at miljøvernavdelingen ikke har kommet med noen formell innsigelse mot planen. Som fremholdt av klagerne, kan dette ikke være avgjørende for vurderingen av deres klage. Jeg legger imidlertid til grunn at fylkesmannens klageavgjørelse bygger på en samlet avveining av de kryssende hensyn i saken. Det

vil måtte bero på et skjønn hvilken vekt som skal legges på miljømessige og landskapsmessige hensyn ved disse overveielser. Ombudsmannen foretar ikke befaring, og kan bare kritisere en skjønnsmessig avgjørelse når den finnes «klart urimelig», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd. - Jeg har etter en samlet vurdering kommet til at jeg ikke har grunnlag for en slik karakteristikk av fylkesmannens klageavgjørelse.»

52.

#### Refusjon for utgifter til vedlikehold av veg

(Sak 182/90)

*En del av innbyggerne i X kommune festet sjøtomter ved Y havn av kommunen, som selv hadde festet tomtearealene. På bakgrunn av en bestemmelse i fremfestekontraktene om vedlikehold av vegen frem til tomtene, kjøpte festerne en del grus til bruk på vegen sommeren 1988. Fremfestekontraktene ble senere endret, og bestemmelsen om festernes delvise vedlikeholdsplikt ble tatt ut. Festerne krevet deretter refusjon for utgiftene til grus, men søknaden ble avslått av kommunen.*

Ombudsmannen konstaterte at den aktuelle veg var anlagt som kommunal veg og at kommunen derfor ikke hadde hatt adgang til å overføre deler av vedlikeholdsplikten på festerne, jf. veglovens § 25. At festerne på et tidspunkt hadde samtykket i å påta seg et delvis vedlikehold, endret ikke dette. Ombudsmannens konklusjon var derfor at kommunens vedtak om å nekte refusjon ikke var riktig.

Y havn ble mudret opp i 1976 av Statens havnevesen som hadde satt som vilkår for mudringen at kommunen ervervet bruksrett til området rundt havnen for etablering av sjøtomter som kunne brukes av fiskere til sjøhus, agnbuer m.v. Slik bruksrett ble ervervet av kommunen ved at det i februar 1976 ble inngått festekontrakt med eieren av området som hørte inn under gnr. 16 bnr. 1 i X. Kommunen festet et 6,9 mål stort areal av grunneieren for 99 år. Av festekontrakten, som sammen med planen for mudring av havnen ble behandlet av kommunestyret i møte 30. mars 1976, fremgikk at ca. 1,3 mål skulle benyttes til «allmenningsarrangement» og resten

a) Til tomter for fiskere til sjøhus, agnbuer, salteplasser, hjellbruk, losjehus (rorbuer) og eventuell boligbygging.

b) Til oppkjøpere og selskaper innen fiske- og fiskerieringen til sjøhus, buer og anlegg for utnyttelse og foredling av fisk og fiskeprodukter.»

I festekontraktens pkt. 3 og 4 het det:

«3. Festeren skal ha grunn til veg i 6 meters bredde fra det under pkt. 1 nevnte areale og fram til vegsløyfen fra fylkesvegen til Y og skal tilknyttes denne ca 10-15 meter nord for grunneierens uthus (storhus). Grunneieren skal ha rett til å kunne bruke denne veg såfremt bruken av denne ikke blir så omfattende at den blir til hinder for ferdseien til det under pkt. 1 nevnte areale.

4. X kommune skal ha full disposisjonsrett til det bortfestede areale og dette skal kommunen ha rett til videre utfesting av til de under punktene 2 og 3 nevnte formål av interesse for fiskere og samferdsel. Avgjørelsen i saker om videre utfesting skal tas av kommunen. Frem- og tilbakeleie av tomter som utfestes videre fra kommunen skal være forbudt medmindre det godkjennes av kommunen.»

Kommunen skulle ikke betale festeavgift før fremfeste hadde funnet sted. Det skulle da fastsettes fremfesteavgift på grunnlag av den gjeldende jordleien i kommunen for tilsvarende grunn. Halvparten av fremfesteavgiften skulle tilfalle grunneieren som festeavgift, og den andre halvparten kommunen «som kompensasjon for de investeringer kommunen gjør vedrørende veg til feltet og i feltet», jf. pkt. 5 i festekontrakten.

Kommunens tekniske etat utarbeidet en plan som innebar etablering av 6 sjøtomter, hver på ca. 500 m<sup>2</sup>. I formannskapsmøte i juni 1982 ble 4 av tomtene fordelt. I forbindelse med formannskapets behandling av tomtefestesaken hadde bygningssjefen i sin saksfremstilling bl.a. uttalt:

«I forbindelse med tildeling av tomter i reg. havneareal på Y, ønsker bygningsrådet å gjøre formannskapet oppmerksom på de kostnader kommunen har påtatt seg i denne saken. Disse kostnadene er hovedsaklig opparbeidelse av veg til området, samt fremtidig vedlikehold av denne. (Uthevelsen foretatt av meg.)

Det synes rimelig at leietakerne/festerne belastes en del av kostnadene.»

Vegen frem til tomtene sto ferdig på sen våren 1981. Den var delvis finansiert av statlige sysselsettingsmidler og delvis av kommunale midler.

Fremfestekontrakter for sjøtomtene ble ikke utarbeidet før i 1987/88. Kontraktutkastet ble ikke umiddelbart godtatt av dem som skulle leie sjøtomtene. Fremfesterne protesterte både mot festeavgiftens størrelse og mot et forslag som gjaldt vedlikeholdsplikt for den anlagte vegen:

«Festerne kan heller ikke gå med på vedlikehold av kommunens veg frem til festeområdet. Dette begrunnes med at samme veg brukes til en annen bruk som blir brukt av mange flere enn festerne, som foreløpig er 4 - fire stk. ---»

De fremfestekontraktene som deretter ble undertegnet av partene, hadde en justert fremfesteavgift. Om vegvedlikeholdet het det i kontrakten:

«Festerne har vegrett på den av *bortfesteren anlagte veg mellom fylkesvegen og de fremfestede arealer*. Festeren har ansvar for sommervedlikehold av vegen i samarbeid med grunneieren. ---» (Uthevelsen gjort av meg.)

De nye kontraktene ble behandlet av formannskapet 17. februar 1988 og undertegnet av fremfesterne. I november 1988 ba de imidlertid om at kontraktene ble tatt opp til ny vurdering. De viste til at fremfesterne hadde vært under et visst tidspress da de undertegnet kontraktene, og at de nå hadde oppdaget at de hadde påtatt seg vedlikeholdet av kommunens veg. De hevdet at dette var urimelig og viste til den store bruken av vegen av andre enn fremfesterne.

Grunneieren protesterte likeledes mot sider av fremfestekontrakten og den fremgangsmåte som var benyttet ved fastsettelse av festeavgiften.

På denne bakgrunn ble det utarbeidet nye fremfestekontrakter, og disse ble behandlet og vedtatt i formannskapsmøte 18. januar 1989. I de nye kontraktene var punktet om delvis vedlikeholdsplikt for fremfesterne tatt ut.

Fremfesterne krevet deretter refundert de utgifter, kr. 5.299,20, som de hadde hatt til kjøp av grus til vegen den foregående sommer, men søknaden ble avslått.

En representant for fremfesterne, A, brakte deretter saken inn for ombudsmannen. Kommunen fastholdt sitt standpunkt etter å ha blitt forelagt klagen herfra.

Under vurderingen av saken her ble det i utgangspunktet antatt at den angjeldende veg var kommunal. På bakgrunn av at Vegdirektoratet tidligere har klagebehandlet saker om privat vedlikeholdsplikt til kommunale veger, besluttet ombudsmannen å forelegge saken for direktoratet, som i brev herfra 23. november 1989 ble bedt om å ta standpunkt til klagen og underrette partene direkte.

Direktoratet kom til at vegen ikke ble kommunal før ved vedtaket 18. januar 1989 i formannskapet, og at det derfor ikke var grunnlag for kravet om refusjon.

A brakte saken inn for ombudsmannen på ny ved brev av 8. februar 1990. Saken ble forelagt kommunen, som i brev hit 25. mai 1990 bl.a. uttalte:

«Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt aktuelle vegstrekning har hatt eller må anses å ha hatt status som kommunal veg, er det kommunens oppfatning (fortsatt) at vegen må

anses privat så lenge ikke noe annet er bestemt. Kommunens engasjement i forbindelse med vedlikeholdet av vegen, kfr. brøyting og dekning av veglys (vedtak av 17.02.88) samt ansvaret for sommervedlikeholdet (vedtak av 18.01.89), ble gjort ut fra praktiske hensyn, bl.a. på bakgrunn av den innbyrdes tvist om utgiftsfordeling som oppstod blant brukerne av vegen.

Som tidligere anført er kommunen fortsatt av den mening at festerne til angjeldende eiendom, som samtlige har fiske som hovednæring, har kommet økonomisk gunstig ut av etableringen ved Y havn.»

Jeg avsluttet saken i brev til kommunen 30. oktober 1990 der jeg uttalte:

«I § 25 i vegloven av 21. juni 1963 heter det:

«Kommunen ber utgiftene til planlegging, bygging, utbetring og vedlikehold av kommunale vegar, her og utgiftene til egedomsinngrep.»

I utgangspunktet er det også slik at vedlikeholdet av private veger vil måtte bekostes av vedkommende eier(e), jf. veglovens kap. VII. Vegdirektoratets standpunkt i saken, jf. foran, er således i utgangspunktet riktig dersom angjeldende veg ikke ble kommunal før ved formannskapsvedtaket 18. januar 1989.

Jeg er imidlertid kommet til at opplysningene i saken alt i alt må lede til det standpunkt at vegen har vært kommunal like fra starten. At kommunen ikke hadde eiendomsrett, men bare en festerett til grunnen der vegen ble lagt, kan i denne sammenheng ikke være avgjørende. Avgjørende må være at det var kommunen som arbeidet frem selve grunnlaget for at vegen kunne legges, (inngåelsen av festekontrakten med eieren av gnr. 16 bnr. 1, se særlig kontraktens pkt. 3) sørget for opparbeidelsen og bekostet denne - delvis med statlige sysselsettingsmidler og delvis med kommunal egenandel. Allerede ved inngåelsen av festekontrakten med grunneieren var det også klart at det var kommunen som skulle opparbeide vegen, jf. begrunnelsen for deling av fremfesteavgiften. Etter det opplyste var vegen endog ferdig opparbeidet før fremfestetomtene var fordelt blant søkerne. Det var derfor ingen «private» som rent faktisk kunne tenkes å stå bak opparbeidelsen av vegen. Jeg viser også til at en del av det arealet som kommunen festet av grunneieren, skulle brukes til «allmenningsarrangement». Etter hva ombudsmannen har fått opplyst i Kystverket, er dette i tråd med de retningslinjer etaten arbeider etter der Kystverket engasjerer seg ved etablering av fiskerihavner: enten erverver Kystverket selv arealer i havneområdet eller man krever av vedkommende kommune at den skal gjøre det. Samtidig kreves at



en del av arealet skal være utlagt som allmenning. På denne bakgrunn har det også formodningen mot seg at den opparbeidede veg skulle være privat.

Spørsmålet blir da hvilken betydning det hadde at fremfesterne i kontrakten med kommunen underskrev på at de påtok seg sommervedlikeholdet.

Ikke under noen omstendighet kunne dette forhold medføre at den i utgangspunktet kommunale veg ble privat.

Jeg kan heller ikke se at festernes undertegning på fremfeste kontraktene skulle innebære at de har inngått en avtale med kommunen om deling av utgiftene, selv om formuleringen i kontraktens pkt. 12 har et visst preg av kompromiss mellom kommunens opprinnelige standpunkt: nemlig at fremfesterne skulle bære vedlikeholdet i sin helhet, og det standpunkt festerne inntok i sitt brev til kommunen av 29. januar 1988: nemlig at vedlikeholdet av vegen frem til tomteområdet var dem uvedkommende. Jeg viser i den forbindelse til uttalelsen i «Arnulf og Gauer: «Vegloven med kommentarer», note 4 til § 25, jf. note 3. Det kan med Stortingets samtykke «oppkreves bompenger ved offentlig veg (lovens § 27), men loven setter grenser for kommunen i retning av å kreve refusjon eller avgifter av private for det vedlikeholdet kommunen har plikt til å sørge for når vegen er blitt kommunal veg ---».

Etter mitt skjønn hadde kommunen ikke adgang til å ta inn i kontrakten en bestemmelse som den de faktisk tok inn, og fremfesterne kan da heller ikke være bundet av et samtykke som de har gitt - sannsynligvis i den tro at de var forpliktet til det for å få disponere brygetomtene.

På denne bakgrunn må jeg konkludere med at kommunens vedtak om ikke å dekke den regning for grus til vegen som ble presentert av A i brev av 1. januar og 13. februar 1989, ikke er riktig, og jeg ber om at kommunen behandler saken på ny.»

Formannskapet i kommunen vedtok 28. november 1990 å refundere beløpet på kr. 5.299,20.

53.

#### Det offentliges ansvar for overtakelse av vegg grunn

(Sak 756/88)

Under byggingen av en fylkesveg på 1970-tallet ble eiendomsretten til grunnen på en del av strekningen ikke overtatt av vegmyndighetene. Grunneieren befant seg på sykehjem, og det var hennes datter, A, som etter morens død overtok eiendommen, som oppdaget at fylkes-

vegen var lagt over hennes eiendom. Hennes krav om erstatning ble avvist av både kommunen, som opprinnelig var ansvarlig for å gjennomføre grunnervene, og fylkeskommunen, som nå var vegholder. En retts sak med krav om ulempe-/skadeerstatning for uhjemlet bruk av grunnen førte heller ikke frem, idet retten anså kravet foreldet (straffelovens ikrafttredelseslov av 22. mai 1902 § 28).

A brakte saken inn for ombudsmannen 18. juni 1988. Etter flere forgjeves forsøk på å finne frem til frivillige løsninger, avsluttet ombudsmannen med å uttale at god forvaltningsskikk krevet at det offentlige gjennomførte grunnervet. Ombudsmannen uttalte at kommunen, som opprinnelig var ansvarlig for å gjennomføre grunnervene, nå burde gjøre dette. Dersom kommunen ikke ville påta seg dette, måtte det være opp til vegholderen i dag, fylkeskommunen, å sørge for å gjennomføre grunnervet.

I forbindelse med byggingen av fylkesveg --- ble vegen anlagt over eiendommen Y i X kommune en gang i løpet av årene 1973-75. Daværende eier ble innlagt på X Helsetun i 1972 og døde i 1977. A overtok sin avdøde mors eiendom i 1980. I 1981 fremmet hun krav om erstatning overfor kommunen for den skade eiendommen var blitt påført ved vegfremføringen. Erstatningskravet var gjenstand for behandling i kommunale og fylkeskommunale organer en rekke ganger og videre forelagt Vegdirektoratet og ombudsmannen. Ombudsmannen tok i første omgang sikte på å få avklart gjennom Vegdirektoratet hvem som var rett adressat for A's krav. Kommunen hadde da to ganger avvist henne - den ene gangen med at kravet var foreldet, og den andre gangen med at det i sin tid var gitt fri grunn.

Vegdirektoratet uttalte at kommunen måtte være rett adressat for kravet ut fra det underliggende forhold mellom kommunen og fylkeskommunen. Direktoratet mente imidlertid at A måtte kunne velge om hun ville gjøre kravet gjeldende overfor fylkeskommunen i stedet, idet fylkeskommunen var vegholder.

Direktoratet opplyste samtidig at vegsjefen hadde tatt et initiativ for å få saken forlikt.

På denne bakgrunn ble saken avsluttet her, idet ombudsmannen uttalte at han håpet at «saken med dette er kommet i positiv gjenge og kan finne sin løsning».

Partene kom imidlertid ikke frem til noen minnelig ordning og A tok ut stevning.

Av herredsrettens dom av 11. oktober 1985 fremgår at fylkeskommunen og X kommune ble frifunnet. Retten la i premissene til grunn at A hadde eiendomsretten i behold til den

aktuelle grunn. På denne bakgrunn anså retten erstatningskravet som et krav om ulempe-/skadeerstatning for uhjemlet bruk. Dette kravet ble ansett foreldet etter § 28 i straffelovens ikrafttredelseslov av 22. mai 1902. A anket dommen, men trakk senere anken tilbake.

Ved brev 18. juni 1988 brakte hun saken inn for ombudsmannen igjen. Under henvisning til ovennevnte domsslutning ba hun om ombudsmannens uttalelse i saken, idet hun følte at saken nå sto slik den gjorde før saksanlegget.

På bakgrunn av klagen skrev ombudsmannen den 26. juli 1988 til vegsjefen i det aktuelle fylket bl.a.:

«Slik situasjonen nå er, synes det å være behov for nå å få full klarhet i partenes stilling, herunder eiendomsforholdet og den bruksrett som eventuelt måtte foreligge. I den forbindelse bes opplyst hvordan vegsjefen og de aktuelle vegmyndigheter oppfatter klagerens stilling. Er det for eksempel planer om erverv av den aktuelle grunn?»

Vegdirektoratet tok også saken opp med vegsjefen i et brev 6. september 1988 der det bl.a. het:

«Vegloven forutsetter at eiendomsretten til veggrunnen tilhører vegmyndigheten. I denne saken hvor det i henhold til ovennevnte dom er fastslått at A fortsatt eier grunnen mener vi at vegkontoret bør ta initiativ overfor kommunen og fylkeskommunen om at forhandlinger om grunn innledes med grunneieren eller at det eventuelt foretas ekspropriasjon av grunnen hvis forhandlinger ikke fører frem.

Da saken gjelder fylkesveg mener vi at vegkontoret bør forelegge saken for fylkesutvalget som er vegmyndighet for fylkesveger.»

Vegsjefen tok saken opp med kommunen i brev av 19. oktober 1988:

«--- Retten slår fast at eiendomsretten til veggrunn fortsatt tilhører A. Samtidig har retten kommet til at X kommune hadde ansvaret for såvel gjennomføring av grunnervervet som kostnadsansvaret for dette.

Vegkontoret ber kommunen oppta nye forhandlinger med A for å komme fram til en rimelig ordning. Eventuelt kan det foretas ekspropriasjon av grunnen, hvis forhandlinger ikke fører frem.»

Initiativet førte ikke frem, idet kommunen skrev til vegsjefen den 19. januar 1989:

«Kommunen kan ikke se at herredsrettsdommen vedr. foreliggende tvistesporsmål endrer noe på X kommunes holdning til veiholderen (--- fylkeskommune's) rett til anleggelse av fylkesveg over A's eiendom, idet tidligere eier, A's mor etter kommunens mening har gitt fri grunn til veien.

X kommune kan derfor ikke se at det rent praktisk er nødvendig med hverken «minnelig avtale eller ekspropriasjon» for å få veirett.

Det forhold at noe skriftlig overdragelsesdokument ikke foreligger i denne sak, kan neppe oppfattes som usedvanlig eller rettsstridig. Høyesterett har ved et lignende tilfelle i Rt. 1983 side 513, særlig side 518 lagt til grunn at:

«I allefall når det gjelder bygdeveger har det vært ganske vanlig at grunneier gav fri grunn, og ofte også uten at det ble opprettet noe skriftlig dokument.»

At Statens Vegvesen i brev datert 26.8.81 til like opplyser at:

«Muntlig avtale om vei mellom kommunen og grunneieren --- ikke var helt uvanlig for 10 år siden»,

bør oppfattes som viktig og peker også i retning av at overdragelsen av veirett har funnet sted i foreliggende tvistesak.

Dersom veiholderen --- fylkeskommune på det nåværende tidspunkt anser det nødvendig med «minnelig avtale eller ekspropriasjon», må det etter kommunens mening være fylkeskommunens oppgave å få en av disse løsningene gjennomført.»

Etter dette skrev ombudsmannen 1. mars 1989 til vegsjefen og ba opplyst om saken ville bli tatt opp med fylkeskommunen og avsluttet på en akseptabel måte.

Av senere mottatt kopi fremgikk at både fylkeskommunen og fylkesmannen var blitt tilskrevet av vegsjefen. I tråd med vegsjefens brev anmodet fylkesmannen 4. juli 1989 X kommune om «snarlig å bringe denne saken i orden». Saken ble senere også brakt inn for Kommunal- og arbeidsdepartementet, jf. vegsjefens brev 23. august 1989. Under henvisning til prinsippet om det kommunale selvstyre, jf. departementets brev 11. september 1989, oversendte departementet saken til Kommunenes Sentralforbund til vurdering. Forbundet fant imidlertid ikke grunn til å ta opp saken med kommunen.

Den 24. oktober 1989 skrev ombudsmannen til vegsjefen:

«Jeg har merket meg innholdet i vegkontorets korrespondanse med bl.a. fylkesmannen i --- og Kommunal- og arbeidsdepartementet. Situasjonen synes nå helt fastlåst hva angår mulighetene til å få X kommunes medvirkning til erverv av den aktuelle grunn.

Jeg finner det nå på tide å gjenta spørsmålet i brevet herfra 1. mars 1989 om vegsjefen vil ta saken opp med fylkeskommunen med sikte på å skjære igjennom og avslutte saken på en akseptabel måte.»

Vegsjefen tok saken opp med samferdsels-sjefen i fylket.

I brev 26. oktober 1989 skrev samferdsels-sjefen til kommunen:

## «GRUNNAVSTÅELSE TIL FV --- I X

Det vises til X kommunes brev av 5.9.89 til Kommunal- og arbeidsdepartementet, der kommunen viser til herredsrettens dom av 11.10.85 som frifinnende overfor kommunen, og på det grunnlag fortsatt står på sitt syn om at kommunen heller ikke er ansvarlig for grunnnavståelsene til FV ---.

Det medfører riktighet at kommunen, og for så vidt også fylkeskommunen, ble frifunnet for A's *erstatningskrav*. Men søksmålet gjaldt ikke spørsmålet om kommunens ansvar for grunnervet i forbindelse med vegutbyggingen. Etter veglovens § 24 gjaldt dette fullt ut på det tidspunkt vegen ble bygd.

I forbindelse med nevnte rettssak forsøkte X kommune å unndra seg søksmålet ved å hevde at kommunen ikke var å anse som rett saksøkt. Dette spørsmålet ble grundig utredet i dommen, der det bl.a. står følgende:

«Den 10. juni 1965 fattet fylkestinget i --- et generelt vedtak i henhold til veglovens § 24 om at primærkommunen inntil videre skulle pålegges å dekke utgifter til eiendomsinngrep for bygging eller utbedring av fylkesveg. Retten forstår bestemmelsens ordlyd slik at det skal treffes vedtak for hvert vegprosjekt. Dette er imidlertid ikke gjort i dette tilfelle. Når det gjelder den aktuelle fylkesveg har fylkestinget fattet vedtak om bygging av vegen i og med vedtakelsen av budsjettene for de aktuelle årene. Det er således ikke i forbindelse med vedtakene om bygging av vegen fastsatt at X kommune skulle sørge for eiendomsinngrep, slik som veglovens § 15 hjemler adgang til.

Retten antar at bestemmelsen slik den lød før lovendringen av 30. juni 1987 også hjemlet slik adgang. Hjemmelen er imidlertid ikke benyttet av fylkestinget.

X kommune fulgte opp vegprosjektet og var sterkt delaktig i den forsering av vegbyggingen som fant sted i begynnelsen av 1970-årene. Kommunen har også forholdt seg til andre grunneiere som ble berørt av vegen som om den hadde ansvaret for grunnervet. Etter rettens vurdering innebærer denne handlemåte fra kommunens side en aksept av det pålegg om kostnadsfordeling ved vegbyggingen som --- fylkesting fattet i vedtaket av 10. juni 1965. En slik aksept har også formodningen for seg idet den kostnads- og ansvarsfordeling som ligger innebygd i vedtaket, er i samsvar med den fordeling som gjennom en årrekke har vært vanlig ved bygging av fylkesveger.

Retten er etter dette kommet til at X kommune hadde ansvaret for såvel gjennomføringen av grunnervet som kostnadsansvaret for dette, og saksøker må på denne bakgrunn også kunne gjøre sitt krav gjeldende mot saksøkte nr. 2.»

Slik denne saken nå står, gjelder det å få ut av verden de forpliktelser med grunnervet for FV --- overfor de berørte tredjeparter som altfor lenge har versert som en uoverensstemmelse mellom fylkeskommunen, tildels vegkontoret, og kommunen om ansvaret for dette.

Samferdselssjefen finner at den nevnte herredsrettsdommen er helt klar på dette punkt, og vi imøteser en snarlig bekreftelse på at

kommunen følger opp sitt ansvar og sørger for at grunnervet for FV --- kommer i orden for alle grunneiere som ble berørt i X kommune.»

Kommunen svarte 31. oktober 1989 at den ikke var enig i samferdselskontorets fortolkning av dommen, og oppretholdt sitt standpunkt.

I brev 6. november 1989 til ombudsmannen antydte vegsjefen videre at han ville «fremme saken gjennom politiske kanaler for om mulig å komme fram til en løsning dersom kommunen ikke tar samferdselssjefens klare tilråding til etterretning».

Fylkesordføreren avslo imidlertid A's krav med bl.a. slik begrunnelse:

«I denne saken har fylkeskommunen hele tiden hatt den klare holdning at ansvaret for grunnervet til denne vegen ikke ligger hos fylkeskommunen.

Vi finner på det grunnlag ikke å kunne dekke kostnadene ved grunnervet, heller ikke på midlertidig basis for X kommune.»

Jeg avsluttet saken 15. november 1990 med slik uttalelse:

«Saken reiste i sin tid for det første spørsmål om den aktuelle grunn har vært avgitt av grunneieren til vegformål, og dernest, hvis så har vært tilfelle, om det har vært avgitt til fri grunn. Dersom det ikke har vært avgitt fri grunn, er spørsmålet om det nå kan kreves noe oppgjør, hvem et eventuelt oppgjør skal rettes mot - og *hvordan* det eventuelle oppgjøret skal ordnes og fastsettes.

Utgangspunktet for den rettslige vurderingen av de spørsmål som reiser seg i denne saken, er vegloven av 21. juni 1963 slik den lød på det tidspunkt beslutningen om bygging av FV --- på den aktuelle strekning ble fattet.

Etter lovens § 9 var fylkesutvalget vegstyresmakt for fylkesveger.

I de relevante bestemmelsene ellers heter det:

## Paragraf 15:

«Når fylkestinget har gjort vedtak om bygging eller utbedring av fylkesveg, kan fylkesutvalet fastsette at vedkommande kommune skal syta for å få gjort arbeidet på fylkesveg-strekningar som ligg i kommunen. Arbeidet skal gjerast i samsvar med godkjent plan.»

## Paragraf 23 første og fjerde ledd lød:

«Fylkeskommunen ber utgiftene til bygging, utbedring og vedlikehold av fylkesvegar, her og utgiftene til eigedomsinngrep.

---

Syter ein kommune for anlegg eller vedlikehold av fylkesveg etter reglane i §§ 15 og 18,

skal dei utgiftene kommunen har, refundert etter retningslinjer som departementet fastsetter.»

Paragraf 24:

«Fylket kan sette som vilkår for bygging eller utbedring av fylkesvegstreking på ein eller fleire av dei interesserte kommunane syter for dekking av utgifter til eigedomsinngrep, og opp til 50 prosent av anleggsutgiftene elles.»

Paragraf 50:

«Mot vederlag etter skjønn til den det råkar, kan eigedomsinngrep settast i verk etter vedtak av vegstyremakta så langt ho finn at det trengs til bygging, utbedring, vedlikehald og drift av riksveg, fylkesveg eller kommunal veg.

Kongen kan gi føresegner om saksførehandlinga etter denne paragrafen.»

Ved Kronprinsregentens resolusjon av 15. januar 1965 ble det fastsatt forskrifter om behandling av saker om eiendomsinngrep:

«1.

Erverv av fast eiendom til bygging eller utbedring av riksveg eller fylkesveg må ikke finne sted før det foreligger godkjent detaljplan, jfr. forskrifter gitt i medhold av vegloven § 12.

2.

Erverv av fast eiendom til bygging eller utbedring av offentlig veg (riksveg, fylkesveg eller kommunal veg) skal i alminnelighet søkes ordnet ved minnelig overenskomst.

3.

Dersom minnelig overenskomst ikke kommer i stand, må det treffes vedtak om nødvendige eiendomsinngrep. I vedtaket må det gjøres rede for formålet med eiendomsinngrepet, hva det går ut på og hvilke eiendommer som berøres av det. Vedtaket må snarest gjøres kjent for vedkommende grunneiere. Vedtaksdokumentet eller rettkjent avskrift av det skal vedlegges skjønnsbegjæringen.»

Forskriften ble endret ved kgl. resolusjon den 12. august 1966 der det særlig er grunn til å nevne forskriftens nye punkter 4, 5 og 6:

«4.

Den myndighet som har adgang til å treffe vedtak om iverksettelse av eiendomsinngrep, kan anmode vedkommende kommune om å sørge for gjennomføring av eiendomsservervelsen når kommunen

- a) er pålagt å bære utgiftene ved eiendomsinngrep til riksveg etter vegloven § 21, tredje eller fjerde ledd,
- b) etter vegloven § 14 er pålagt å sørge for utførelsen av arbeidet på riksvegstreking som ligger i kommunen,
- c) etter vegloven § 24 har akseptert vilkår om å dekke utgiftene ved eiendomsinngrep til fylkesveg.

d) etter vegloven § 15 er pålagt å sørge for utførelsen av arbeidet på fylkesvegstreking som ligger i kommunen.

I andre tilfelle kan det avtales mellom kommunen og den myndighet som har adgang til å treffe vedtak om iverksettelse av eiendomsinngrep, at vedkommende kommune skal sørge for gjennomføringen av eiendomsservervelsen.

5.

Når en kommune etter anmodning eller avtale som nevnt i punkt 4 vil gjennomføre eiendomsservervelsen ved minnelig overenskomst, jfr. punkt 2, skal utkast til avtale forelegges vegsjefen til godkjenning i de tilfelle hvor kommunens utgifter ved eiendomsservervelsen skal refunderes av staten eller fylket.

6.

Når kommunens gjennomføring av eiendomsservervelsen ikke kan skje ved minnelig overenskomst, begjærer kommunen å sørge på grunnlag av det vedtak om eiendomsinngrep som er truffet av kompetent myndighet og står som saksøker ved skjønnet.

Spørsmålet om å begjære overskjønn eller erklære anke skal kommunen snarest drøfte med vegsjefen, for Oslo og Bergen med Vegdirektoratet.»

I departementets merknader til punktene 4 og 6 het det:

«AD. PUNKT 4

En skal bemerke at departementet er av den oppfatning at veglovens §§ 14, 15, 21 og 24 gir hjemmel til å pålegge kommunen å sørge for eiendomsservervelsen. Det kan være delte meninger om fortolkningen av loven, og en er derfor blitt stående ved at kommunene anmodes om å forestå grunnervervelsen. Departementet går imidlertid ut fra at kommunene vil etterkomme en slik anmodning, idet en skal bemerke at det må anses som både rimelig og hensiktsmessig at kommunene i disse tilfelle forestår grunnervervelsen. Dette hensyn ligger også til grunn for bestemmelsen om at det i andre tilfelle enn dem som er nevnt under a - d kan avtales med kommunen at den skal forestå grunnervervelsen.

AD. PUNKT 6

Som det vil ses, har man ikke funnet det nødvendig å delegere selve myndigheten til å treffe vedtak om eiendomsinngrep til kommunene. Derimot kan kommunene på grunnlag av vedtaket begjære skjønn og stå som skjønnsrekvirent. Det bemerkes videre at det er kommunene som har den avgjørende myndighet for så vidt angår spørsmålet om å anvende rettsmidler - det er kommunen som er part i skjønnet - men det forutsettes at kommunene drøfter spørsmålet om å begjære overskjønn eller anke med vegsjefen eller for Oslo og Bergens vedkommende med Vegdirektoratet.»

Fylkestinget hadde i 1965 under henvisning til veglovens § 24 fattet vedtak om at

«primærkommunene inntil videre pålegges å dekke utgifter til eiendomsinngrep for bygging eller utbedring av fylkesvegstrekning. Dersom utgiftene til eiendomsinngrep for en enkelt kommune skulle bli uforholdsmessig høy, kan kommunen søke fylket om refusjon for en del av utgiftene.»

På denne bakgrunn hadde fylkesutvalget (som etter veglovens § 50, jf. § 9, hadde adgang til å iverksette eiendomsinngrep) mulighet til å «anmode vedkommende kommune om å sørge for gjennomføringen av eiendomsservervelsen ---», som var nødvendig for fremføring av vegen, jf. pkt. 4 i den kgl. res. av 12. august 1966.

Den 1. november 1967 fattet fylkesutvalget et slikt vedtak på generelt grunnlag, idet det ble fastsatt retningslinjer for avståelse av grunn m.v. til fylkesveger. I retningslinjenes pkt. 1 heter det:

«Kommunen har ansvaret for at fylkeskommunen får eiendomsretten til veggrunnen. Om ikke annet blir fastsett, gjelder ansvaret for eiendomsrett til minimum 3,00 m ut fra vegkant eller 0,75 m ut fra toppen av skråning eller fra foten av fylling, alle mål vannrett.»

Også ellers overførte retningslinjene det praktiske og økonomiske ansvar for grunnerverv og utbetaling av erstatning av forskjellige slag knyttet til de inngrep som en vegutbygging fører med seg, til den enkelte kommune.

Det ble så vidt skjønnes ikke fattet noe særskilt vedtak i fylkesutvalget slik loven forutsatt, om at kommunen skulle stå for grunnervervene i forbindelse med gjennomføringen av FV ---prosjektet. Etter det opplyste opptrådte imidlertid kommunen i tråd med de retningslinjer som fylkesutvalget hadde fastsatt.

I en redegjørelse av 24. april 1984 til samsferdselskontoret uttalte fylkets vegsjef bl.a.:

«X kommune har innrømmet sin plikt i grunnervervsprosedyren ved å innhente diverse arbeidstillatelser fra grunneiere, og dessuten opplyst hvilke eiendommer det ikke forelå slik tillatelse for. Vegvesenet på sin side har stanset arbeidere der grunneiere har sagt stopp.

Det foreligger ingen arbeidstillatelse, men heller ingen stoppordre, for Y ---.

Kommuneingeniøren har uttalt at det ikke foreligger noen arbeidstillatelse for Y. I lokalavisen 7. april i år, leser vi at Rådmannen innstiller på at erstatningskravet avvises, når formannskapet skal behandle saken igjen, fordi grunneieren har gitt muntlig arbeidstillatelse, eller opptrådt slik at grunnervervet ordnet seg ved at grunneieren samtykket i frigrunn-avståelse, og at eventuell erstatningsutbetaling må skje fra fylkeskommunen som eier grunnen, og ikke kommunen.

En nærliggende forklaring på hva som har skjedd er at kommunen har tatt oppgaven

med grunnerverv så lite alvorlig at arbeidstillatelser er ordnet etter hvert, like foran vegglegget, mens tilfeller som har krevd etterforskning for å finne hjemmelshavere er blitt lagt til side. Så har vegvesenet arbeidet i store glefs etter hvert som bevilgningene forelå, og kanskje også «passert» kommunen på veg utover langs fjorden. Dette er det vanskelig å få klarhet i. I alle tilfelle er kommunen ansvarlig for at grunnervervet ikke er ordnet, og vegvesenet ansvarlig for ikke å ha sjekket arbeidstillatelsene etter hvert som arbeidet gikk sin gang.»

Vegdirektoratet skrev 26. juni 1984 til ombudsmannen om dette:

«--- Vegdirektoratet kan opplyse at det ikke har vært uvanlig å fatte slike generelle vedtak som --- Fylkesting gjorde i 1965. Fylkene har ofte ikke stilt et vilkår for hvert vegprosjekt slik det legges opp til i vegloven. I X som så ofte ellers må kommunen anses for å ha akseptert pålegget om kostnadsfordeling ved at kommunen har fulgt opp vegprosjektet i overensstemmelse med fylkestingets forutsetninger i det generelle vedtaket av 1965.

Det har ikke latt seg gjøre å fremskaffe vedtak som særskilt pålegger kommunene å stå for gjennomføringen av grunnervervet, jfr. veglovens § 15. Noe slikt vedtak av Fylkesutvalget som nevnes i klagerens vedlegg 3 er hverken Fylkeskommunen eller vegsjefen kjent med. Noen avtale om gjennomføringen er heller ikke fremlagt. Det er imidlertid svært vanlig at kommunen gjennomfører grunnervervet til fylkesveg (med unntak av selve vedtaket om eiendomsinngrep) og dekker utgiftene til eiendomsinngrepet. Det har ikke vært uvanlig å unnlate å skille mellom vedtak etter veglovens § 15 og § 24. I den foreliggende sak har tydeligvis fylket og kommunen forstått situasjonen slik at kommunen skulle stå for grunnervervet og dekke utgiftene ved grunnervervet, det vises til at kommunen faktisk har innrettet seg slik i forhold til andre grunneiere langs fylkesveg ---. Ved at det forutsettes at kommunen har ansvaret for gjennomføringen av grunnervervet når det har kostnadsansvaret, får man samsvar mellom økonomiske ansvar og kontroll.

Vegdirektoratet må derfor konkludere med at X kommune er rette adressat for krav fra A ut fra det underliggende forhold mellom kommunen og fylket.»

Herredsretten uttalte i sin dom bl.a.:

«X kommune fulgte opp vegprosjektet og var sterkt delaktig i den forsering av vegbyggingen som fant sted i begynnelsen av 1970-årene. Kommunen har også forholdt seg til andre grunneiere som ble berørt av vegen som om den hadde ansvaret for grunnervervet. Etter rettens vurdering innebærer denne handlemåte fra kommunens side en aksept av det pålegg om kostnadsfordeling ved vegbyggingen som --- Fylkesting fattet i vedtaket av 10. juni 1965. En slik aksept har også formodningen for seg idet den kostnads- og ansvarsfordeling som ligger innebygd i vedtaket er i samsvar med den fordeling som gjennom en årrekke har vært vanlig ved bygging av fylkesveger.

Retten er etter dette kommet til at X kommune hadde ansvaret for såvel gjennomføringen av grunnervervet som kostnadsansvaret for dette ---.»

Etter dette synes situasjonen å ha vært at kommunen ved byggingen av FV --- ble pålagt ansvaret med å stå for grunnervervet, og at den aksepterte dette. Det må da kunne kreves at kommunen legger frem dokumentasjon for at grunnervervet er foretatt - enten ved skriftlig frigrunnsrklæring eller ved skriftlig overenskomst av annet slag. Jeg viser i den forbindelse til bestemmelsen i veglovens § 52 der det heter:

«Når eigeidsrett eller annan rett er vunden etter §§ 50 eller 51 eller etter avtale, skal det utferdast eit dokument som klårt seier kva rett det er, kor langt han går og kven som skal ha retten. Rett som knyter seg til riksveg, fylkesveg eller kommunal veg, skal i same rekkefylgd ligge hos staten, vedkomande fylkeskommune eller vedkomande kommune.»

Slik dokumentasjon foreligger ikke, og dette sammenholdt med de øvrige opplysninger i saken slik den foreligger for ombudsmannen, fører til at jeg må trekke den samme konklusjon som herredsretten: grunnen eies fremdeles av eieren av Y.

Spørsmålet er så hvorledes denne saken nå skal få sin løsning.

Innledningsvis vil jeg understreke at det var kommunen som hadde ansvaret for den tildels formløse fremgangsmåte som åpenbart ble benyttet i forbindelse med fremføringen av FV --- når det gjelder grunnerverv. Den situasjon som har oppstått, skulle ikke ha oppstått dersom regelverket hadde vært fulgt.

Kommunen har imidlertid ikke rettet opp konsekvensene av den fremgangsmåte som i sin tid ble fulgt. Kommunen har således ikke villet gå i noen form for forhandlinger f.eks. med klager om et oppgjør for grunnen og overføring av eiendomsretten til denne. Når klager samtidig ikke har noen «utløsningsrett» og ellers opplyser at hun ikke har ressurser til å begjære skjønn (det tas med dette ikke stilling til hvorvidt det konkret kan begjæres skjønn fra hennes side nå), samtidig som hun ikke har rettslige muligheter til å forhindre at FV --- fortsatt blir liggende over hennes grunn, er det så vidt jeg kan se ikke noe hun kan gjøre som kan rette på situasjonen. Jeg kan heller ikke se at der er bestemmelser i vegloven eller f.eks. oregningsloven av 23. oktober 1959 som pålegger kommunen eller eventuelt fylkeskommunen å overta eiendomsretten til grunnen, selv om det, som uttalt av vegsjefen i hans brev av 14. mars 1989

til fylkeskommunen, er slik at veglovens system forutsetter at veg blir ervervet til eiendom.

Jeg ser det slik at god forvaltnings-skikk krever at det offentlige i et tilfelle som det foreliggende må besørge en gjennomføring av grunnervervet. Dersom kommunen fremdeles ikke vil påta seg dette, må det etter mitt skjønn være opp til vegholderen i dag, fylkeskommunen, å foranstalte grunnervervet gjennomført.

Jeg finner ikke grunn til å ta standpunkt til hvorledes et slikt grunnerverv bør foregå eller hvilken erstatning som skal betales for grunnen. Spørsmålet om hvilken offentlig myndighet som endelig skal bære utgiftene, må være en sak mellom kommunen og fylkeskommunen. Det faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde å ta stilling til dette spørsmål.

Det må imidlertid antas at klageren må kunne holde seg til fylkeskommunen (som er vegholder), dersom kommunen fastholder sitt standpunkt til grunnervervsspørsmålet.»

I et senere brev til fylkeskommunen uttalte vegsjefen at han på bakgrunn av ombudsmannens uttalelse

«anbefaler fylkeskommunen å ta til etterretning den konklusjon som framgår av ombudsmannens uttalelse, og sørge for at nødvendige tiltak settes i verk slik at grunnervervet blir gjennomført.»

54.

**Avkjørselssak - spørsmål om oppsetting av kiosk inntil en rasteplass ved riksvei**

(Sak 1495/89)

*A ønsket å sette opp en transportabel kiosk på sin eiendom, som grenset opp til en nedlagt del av riksveien. Denne ble brukt bl.a. til rasteplass. Vegmyndighetene mente ut fra trafikkmessige hensyn å kunne forby kioskvirksomheten med hjemmel i avkjørselsbestemmelsene i vegloven av 21. juni 1963 §§ 40 eller 41. - Ombudsmannen fant at den egentlige avkjørsel fra rasteplassen og inn på A's eiendom ikke kunne by på trafikkproblemer. Etter omstendighetene var det ikke anledning til å ta i betraktning trafikk-forholdene ved kryssingspunktene med riksveien. Avslaget var derfor uten holdbar hjemmel. - Etter fornyet behandling opprettholdt vegnemnda avslaget.*

A søkte kommunen om å få sette opp en transportabel kiosk på sin eiendom med sikte på drift i sommerhalvåret. Eiendommen støter inn mot en nedlagt del av riksveien - en slags tarm - der det er etablert en rasteplass

med «krakker, bord og stoler». Tarmen ligger parallelt med en lang, rett strekning av riksveien med utkjøring både i sydenden og nordenden.

Bygningsmyndighetene sendte saken til vegvesenet, som nedla forbud mot kiosken under henvisning til veglovens § 41. Vegmyndighetene grunnga i klageomgangen avgjørelsen slik:

«Fra vegvesenets side er anført at en etablering som omsøkt vil kunne skape uheldige trafikksituasjoner, blant annet vil kjøretøyer som kommer fra nord, måtte svinge over vegen. Videre vil en økt bruk av rasteplassen kunne vanskeliggjøre vegvesenets egen bruk av plassen til vektkontroller.

Vegnemnda er enig med vegsjefen i hans argumenter. De forhold som er anført, peker klart i retning av å avslå klagen. En etablering som omsøkt, vil være med på en uheldig og uønsket nedbygging av vegnettet, noe som erfaringsmessig vil kunne føre til krav om økte trafikksikkerhetstiltak i form av skilting for redusert hastighet og bygging av gang/sykkelveg.»

A klaget til ombudsmannen. Da jeg fant flere uklårheter i saksforholdet, skrev jeg til vegsjefen:

«Det fremgår ikke av de tilsendte dokumenter hvilken lovbestemmelse man har lagt til grunn ved avslaget. Avdelingsingeniøren opplyste i telefon at grunnlaget her var veglovens § 41 første ledd. Dette fremgår imidlertid verken av premissene eller av begrunnelsen. Jeg må derfor be om å få dette noe nærmere utdypet. Samtidig bes opplyst om veglovens § 30 første ledd har vært tatt med i vurderingen.»

Vegsjefen svarte 27. november 1989 bl.a.:

«Til spørsmålet om bruk/ikke bruk av veglovens § 30, første ledd, vil vi bemerke:

Vi vurderte henvendelsen fra kommunen, vårt vedlegg nr. 1, som søknad om utvidet bruk av avkjørsel. Vi fant ikke nødvendig å vurdere søknad om oppsetting av kiosk etter lovens byggegrensebestemmelser. En tillatelse etter § 41 ville følgelig også ha representert en dispensasjon fra byggegrensebestemmelsene. For ordens skyld kan vi her opplyse at saker angående veglovens byggegrensebestemmelser og avkjørselsbestemmelser, behandles av samme person/kontor.»

Jeg fant fortsatt avkjørselsspørsmålet uklart og skrev tilbake:

«Jeg viser til tidligere korrespondanse, senest Deres brev av 27. november 1989. Det fremgår her at hjemmelen for det vedtak som er truffet skal være veglovens § 41. Ifølge denne bestemmelse kan vegmyndighetene påby at en avkjørsel «blir flytt eller endra» eller at bruken blir avgrenset. Det synes derfor forfeilet å knytte avslaget til § 41. For min vurdering vil det i alle fall være av interesse å få

opplyst grunnlaget for den aktuelle avkjørsel - når ble den etablert og hvilke vilkår ble eventuelt stilt for bruken?»

Dette spørsmål besvarte vegsjefen 14. desember 1989 slik:

«Det vedlagte kartmaterialet viser at eiendommen i dag har avkjørsel til riksveg 111 via nedlagt del av riksvegen, nå offentlig eiendomsområde, i saken kalt rasteplass. Hva enten vi definerer tilknytningspunktet mellom riksvegen og rasteplassen som avkjørsel, eller vi reserverer uttrykket for tilknytningen mellom rasteplassen og A's eiendom, så er det klart at en «driftsendring» fra boligeiendom til delt bolig/næringseiendom, vil medføre endret (utvidet) bruk av avkjørsel.

Vi mener derfor at det er korrekt saksbehandling å vurdere saken etter veglovens avkjørselsregler. Det er mindre interessant om vi hjemler avslaget i § 40 (§ 40 annet ledd: --- ikke byggast eller nyttast ---), eller § 41 (41 første ledd: --- avgrensa bruken (her i betydningen nekte økt bruk)), idet vurderingen er den samme etter begge bestemmelser.

Det er klart at eiendommen ikke tidligere har hatt slik rett til avkjørsel som den som nå ønskes etablert.»

Jeg så ikke egentlig dette som noen avklaring og tok saken opp med Vegdirektoratet, idet jeg bl.a. fremholdt:

«Et annet spørsmål i det foreliggende tilfelle er hvorvidt man her i det hele står overfor noen avkjørselssak i formell forstand. Som det vil fremgå av vegkontorets brev av 14. desember 1989, kan det være høyst uklart hva som egentlig her er avkjørselen «frå offentlig veg». Det er etter brevet også uklart hvilken paragraf man vil falle tilbake på, enten § 40 annet ledd eller § 41 første ledd. I alle fall synes det å være på det rene at kiosk-eieren for sin del ikke har søkt - og vel heller ikke trenger - noen utvidet avkjørsel; i alle fall ikke hvis dette skal være utkjøringen fra eiendommen og inn på den nedlagte del av riksveien. For øvrig synes innkjøringen til den såkalte rasteplassen å stå åpen uten noen begrensning for de øvrige trafikkanter.

På denne bakgrunn vil jeg be om Vegdirektoratets uttalelse til rettmessigheten av den avgjørelsen som her er truffet. Etter min oppfatning burde man ha avgjort saken ut fra bestemmelsen i veglovens § 30. Forholdet til avkjørselen måtte eventuelt ha vært tatt opp som et trafikkregulerende tiltak med hjemmel i skiltreglene, dersom det skulle vise seg påkrevet etter at tillatelsen var gitt. For min del stiller jeg meg i alle fall skeptisk til sakheter av å avslå søknaden bl.a. fordi man ellers må foreta skilting.»

Vegdirektoratet ga 5. januar 1990 et fyldig svar på dette. Det sentrale avsnitt for så vidt angår forholdet til avkjørselsreglene er formulert slik:

«I dette konkrete tilfellet skal kiosken ikke oppta noen del av den offentlige veggrunn, men stilles på privat område grensende opp



til rasteplassen. Dersom det fra før ikke hadde vært noen avkjørsel til rasteplassen, ville klageren ha hatt behov for i det minste en fotgjengeratkomst fra rasteplassen til kiosken. En slik fotgjengeratkomst blir å regne som «avkjørsel», jf. veglovkommentaren s. 168/169 annen utgave (161/162 første utgave) og det må da være på det rene at klageren er avhengig av å få en slik tillatelse for å kunne drive salgsvirksomhet. Men etter det opplyste har klageren en boligavkjørsel til rasteplassen, og ønsker å plassere kiosken i tilknytning til boligavkjørselen, slik at publikum kan nytte denne til og fra rasteplassen. Det blir da her tale om utvidet bruk av lovlig avkjørsel. Vedtaket skulle dermed ha vært gitt i medhold av veglovens § 40, annet ledd.»

Jeg ga deretter 7. februar 1990 slik uttalelse i saken:

«Det står for meg som nærliggende her å ta utgangspunkt i at all virksomhet - og alle byggetiltak - som ikke uttrykkelig er forbudt - eller med hjemmel i lov kan forbys - det er tillatt. Jeg går ut fra at dette også er vegmyndighetenes syn sett i forhold til vegloven og tilhørende bestemmelser. Utgangspunktet er ikke uten betydning, bl.a. for å ha helt klart at reelle grunner ikke i seg selv er nok til å legitimere et forbud. Men slike hensyn kan alt etter omstendighetene gi foranledning til en endring i regelverket, en fremgangsmåte som ut fra rettssikkerhetshensyn er å foretrekke fremfor å tøyne en tvilsom lovhjemmel.

Situasjonen i den forliggende sak er at den aktuelle avkjørsel fra offentlig vei må anses for å ligge i tilknytningen mellom rasteplassen og klagerens eiendom. Noen «avkjørsel» i formell forstand i krysset med selve riksveien kan ikke godt komme på tale. Alle og enhver kan i dag kjøre ut og inn til rasteplassen, da det her dreier seg om tilknytningsforholdet mellom to deler av offentlig veigrunn. Atkomsten fra rasteplassen til klagers eiendom vil etter det opplyste praktisk sett være en fotgjengeratkomst eller en «boligavkjørsel». Det er den fremtidige utvidelse i bruken av denne atkomst som følge av kioskdirften vegmyndighetene har satt seg imot. Den riktige rettslige forankring mener Vegdirektoratet må være veglovens § 40 annet ledd - at avkjørselen ikke må «nyttast utan løyve». Noen tidligere, formell tillatelse er det visstnok ikke gitt i dette tilfelle. Men at klageren selv i og for seg har løyve til sin atkomst på bakgrunn av langvarig praksis, er erkjent. Det hun etter vegmyndighetenes mening mangler, er løyve til den utvidede trafikk.

Det er videre på det rene at den økte bruk av atkomsten fra rasteplassen til den planlagte kiosk ikke i seg selv vil være trafikkfarlig. Forbudet er forankret i følgende resonnement fra Vegdirektoratets side:

«Sakligheten ligger i den begrunnelsen som er gitt og går ut på at vegkontoret ikke ønsker annen bruk av rasteplassen enn den som foregår etter dagens forhold. Utvidet bruk av klagerens avkjørsel til rasteplassen vil medføre større trafikk og vansker både for Biltilsynet og for trafikken på riksvegen. Vegmyndighetene er etter Vegdirektoratets oppfatning ikke bundet til isolert å se hen til hvorledes trafikkforholdet blir i tilknytning mellom rasteplass og privat avkjørsel, men må også kunne se hen til forholdet på riksvegen som følge av at avkjørselstillatelse måtte bli gitt. Det vises til ombudsmannsak 1 67/76, veglovkommentaren s. 168 (175).»

Avkjørselsproblematikken flyttes her fra tilknytningen ved rasteplassen over til krysset - eller kryssene - mellom rasteplassen og riksveien. At økt trafikk skulle medføre vansker for Biltilsynets bruk av plassen, kan ikke aksepteres som noe saklig argument for å nekte utvidet bruk av atkomsten til gnr. 32 bnr. 2. I denne relasjon må vegmyndighetene falle tilbake på sin eierposisjon og skaffe seg den plass som trengs ved avgrensede parkeringsforbud eller lignende, slik det i og for seg allerede nå kan vise seg aktuelt ved stor trafikk inne på rasteplassen. Jeg viser for så vidt til det oversendte rundskriv nr. 53/78.

Forholdet til kryssingen av selve riksvei 111 reiser imidlertid rene trafikkikkerhetsproblemer. Hvorvidt det ved vurderingen av en avkjørsel inn på offentlig vei kan tas hensyn til en senere sammenknytning med annen vei, har vært til behandling hos ombudsmannen tidligere, iallfall i to saker, referert i Arnulf og Gauers kommentarutgave av vegloven (1984) s. 168. I den første saken (nr. 167/76) hadde formannskapet avslått en søknad om avkjørsel til kommunal vei, bl.a. under henvisning til dårlig sikt - ikke der hvor avkjørselen munnet ut i den kommunale veien, men i det nærliggende kryss mellom den kommunale veien og en riksvei. Vegdirektoratet mente at det var adgang til å se dette i sammenheng som et faremoment for trafikantene på den kommunale vei, avkjørselen og riksveien. Myndighetene hadde imidlertid også lagt vekt på siktforholdene der hvor avkjørselen munnet ut i den kommunale veien. Og fra ombudsmannens side ble det uttrykkelig tatt følgende forbehold:

«Når kommunen også har betraktet selve avkjørselen trafikkfarlig, er det ikke nødvendig å ta stilling til om søknaden kunne avslås utelukkende av hensyn til forholdet i krysset».

Dette forbehold er ikke gjengitt i referatet av saken i kommentaren.

I en senere sak tok ombudsmannen på mer prinsipielt grunnlag opp nettopp denne pro-

blematikken. Saken er gjengitt i årsmeldingen for 1979 s. 70. Fylkesutvalget hadde her gitt avslag på søknad om utkjørsel til en fylkesvei med den begrunnelse at bebyggelsen i området ville føre til en uheldig økning av myke trafikanter på en riksvei i nærheten. Ombudsmannen ga uttrykk for at dette ikke var noen adekvat begrunnelse i relasjon til veglovens § 40. Både Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet sluttet seg til dette synspunkt.

Så vidt jeg kan se, står vi i det foreliggende tilfelle overfor en tilnærmet parallell til nettopp situasjonen i saken fra 1979. Ved vurderingen av avkjørsel inn på den private eiendom fra rasteplassen - som er en del av offentlig vei - har man begrunnet avslaget med den trafikkøkning og de økte faremomenter dette kan medføre ved kryssingspunktene for selve riksveien.

I likhet med det som ble uttalt i saken fra 1979, mener jeg at dette ikke er holdbart som saklig begrunnelse. Det er etter alt å dømme kioskdirften man vil ramme, fordi man frykter at den vil medføre en uønsket utvidelse i bruken av rasteplassen, som vegmyndighetene selv har etablert på sin grunn. Da er man etter min mening klart utenfor de vanlige hensyn knyttet til trafikkfaremomenter ved kjøring fra privat eiendom ut og inn på offentlig vei. Den nødvendige regulering av trafikken til og fra rasteplassen må skje med andre virkemidler, jf. for så vidt retningslinjene i rundskriv 53/78.

At dette er den egentlige problemstillingen i denne saken, vil bli klarere om man tenker seg at klageren oppfører kiosken i grenselinjen mot rasteplassen - noe det i og for seg vil være adgang til. Da blir det ikke spørsmål om noen form for avkjørsel fra klagerens eiendom og inn på rasteplassen.

Min konklusjon blir derfor at vegmyndighetene ikke har hatt lovdekning for det vedtak som ble truffet av vegsjefen 17. april 1989, og senere fastholdt av vegnemnda i møte 19. september 1989. Følgen av dette må være at vedtaket må omgjøres av vegnemnda etter forvaltningslovens § 35 første ledd bokstav c), jf. veglovens § 11.

La meg tilføye: Så vidt særegent som forholdet er i denne saken, er det vanskelig å forestille seg at en slik løsning skulle ha uheldige presedensvirkninger.»

Kopi av uttalelsen ble sendt Vegdirektoratet, som kom tilbake til saken umiddelbart med spørsmål om vegmyndighetene skulle være avskåret fra «å betrakte faremomentet i en noe videre geografisk omkrets enn selve tilknytningspunktet mellom den private veg og det offentlige vegområdet».

Jeg ga uttrykk for følgende syn på denne problemstillingen:

«Det er akseptert at vurderingen av avkjørselsspørsmålet ikke er begrenset til de tekniske forhold ved selve avkjørselen, men at det kan tas hensyn også til en viss «domino-effekt». Ved avslag på søknad om utvidet bruk av boligavkjørsel ut på riksvei, har jeg således ansett det berettiget å ta i betraktning at dette ville medføre økt kryssende gang- og sykkeltrafikk over riksveien, noe som ble ansett trafikkmessig uheldig. Jeg viser til vedlagte kopi av uttalelse herfra 5. mai 1982 i sak 1432/81, som tidligere i gjenpart er sendt Vegdirektoratet under henvisning til Deres ref. Og i den tidligere omtalte sak fra 1977 (167/76) - som for øvrig ikke er referert i ombudsmannens årsmelding - ble det ikke reist innsigelser mot at trafikkforholdene i et nærliggende kryss mellom kommunal vei og riksveien ble trukket inn i vurderingen av en søknad om avkjørsel ut på den kommunale vei. Men her ble også selve avkjørselen - som lå på en bakketopp - betraktet som trafikkfarlig. Den korrespondanse som ligger til grunn for ombudsmannens uttalelse, synes klart å vise at dette forhold var avgjørende for ombudsmannens standpunkt. I sak 290/77, som er referert i årsmeldingen for 1979 s. 70, er man kommet til et klart ytterpunkt: En søknad om avkjørsel ut til en fylkesvei kan ikke avslås med den begrunnelse at man vil få en uheldig økning av myke trafikanter på en riksvei i nærheten. Her var avkjørselen isolert betraktet trafikkmessig forsvarlig.

På bakgrunn av disse tidligere uttalelser og min uttalelse av 7. februar 1990 synes det ikke å være noen prinsipiell meningsforskjell mellom ombudsmannen og Vegdirektoratet. Utgangspunktet ved vurderingen må - slik Vegdirektoratet uttrykker det i sitt brev - primært knyttes til forholdene ved tilkoplingspunktet, men i tillegg til problemene her må man kunne ha anledning til å vurdere faremomenter i en noe videre utstrekning. Dette prinsipielle syn har jeg også ment å markere ved sluttavsnittet i min uttalelse av 7. februar 1990.

Det antydes i Vegdirektoratets siste brev hit at utfallet kunne ha blitt annerledes i denne saken «dersom vegsjefen hadde påvist reelle faremomenter på dette stedet». Jeg oppfatter uttalelsen som en konstatering av at det ikke er påvist slike faremomenter. Det er da ingen grunn til å gå nærmere inn på det rent hypotetiske spørsmål som antydes. Slik saken nå foreligger utredet, er det ingen reelle hensyn som taler mot å utsette bedømmelsen av de trafikkmessige forhold til kiosken har vært i drift og erfaring er vunnet, jf. for så vidt fjerde siste avsnitt i min uttalelse.»

Vegsjefen foretok deretter en fornyet behandling av saken. I brev 21. mai 1990 til samferdselsutvalgets vegnemnd uttalte vegsjefen bl.a.:

«Vegsjefen legger følgende til grunn for sin gjentatte saksbehandling:

1. Saken dreier seg om utvidet bruk av avkjørsel. Det må søkes om tillatelse etter veglovens paragraf 40.
2. Tilknytningspunktene mellom riksvegen og den såkalte rasteplassen kan ikke betraktes som avkjørsler i veglovens forstand.
3. Et av tilknytningspunktene ligger i nærheten av A's avkjørsel (12 m fra), og vil bli influert av økt bruk av avkjørselen. Det er derfor juridisk sett holdbart å trekke tilknytningspunktet og trafikken i dette inn i vurderingen av avkjørselssøknaden, jf. Vegdirektoratets uttalelse.
4. Det er ikke anledning til å medta som argument i saken at biltilsynet periodevis bruker plassen som kontrollplass. (Ombudsmannen, s. 5)
5. Uønsket økt trafikk langs veg er en begrunnelse som ikke er relevant. (Ombudsmannen, s. 6)

I vegsjefens vedtak av 17. april 1989 la vi nettopp det «influenforhold» som er nevnt i punkt 3 ovenfor, til grunn. Dette kom ikke klart til uttrykk, men ble utdypet i vår innstilling til vegnemnda.

Etter vår mening gir den etterfølgende saksbehandling og de avklaringer/presiseringer som har funnet sted, ikke grunnlag for å endre vedtaket. Vår holdning er fortsatt at vi ikke ønsker noen kiosk eller annen detaljhandelvirksomhet knyttet til denne plassen. Dette fordi slik virksomhet ville øke bruken av avkjørselen og vegtilknytningen vesentlig, til trekke nye trafikantgrupper og øke ulykkesrisikoen. Vår begrunnelse for å avslå søknaden er nå som tidligere at etableringen vil føre til økt ulykkesrisiko på stedet.

Vår hjemmel for vedtaket er veglovens paragraf 40, 2. ledd.»

I samsvar med vegsjefens forslag traff vegnemnda i møte 6. juni 1990 følgende enstemmige vedtak:

«Klagen imøtekommes ikke. Vegsjefens avgjørelse av 17. april 1989 opprettholdes.»

Begrunnelsen for vedtaket fremgår av utskriften fra vegnemndas protokoll:

«Etter vegnemndas mening har den saksbehandling som har funnet sted etter forrige vedtak, gjeldt spørsmålet om lovgrunnlag mer enn de skjønsmessige vurderinger i saken. Hva det siste angår, så framstår saken som tidligere: Det er de samme fakta og de samme retningslinjer/momentene som skal legges til grunn. Dette er det redegjort for i vegsjefens innstilling.

Både klagerens og vegsjefens anførsler er vel kjente. Vegnemnda finner derfor ikke grunn til å gjenta argumentene her.

Vegnemnda finner ikke grunn til å endre tidligere vedtak. Avgjørende for standpunktet er det som er sagt om at en etablering vil føre til økt ulykkesrisiko på stedet.

Vegnemnda legger, som vegsjefen, til grunn Vegdirektoratets vurdering av det såkalte lovgrunnlag.»

A brakte på ny saken inn for ombudsmannen. Denne klagen var ikke avsluttet pr. 31. desember 1990.

55.

#### Avkjørsel - avslag på søknad om utvidet bruk

(Sak 100/90)

*Ved annen gangs behandling avslo vegmyndighetene A's søknad om utvidet bruk av eksisterende avkjørsel. I klagen til ombudsmannen anførte A at klageinstansens hensikt med å sende saken tilbake til førsteinstansen under henvisning til at «vegsjefen tar initiativ til å finne en løsning på avkjørselsspørsmålet», hadde vært at denne skulle innvilge søknaden. Ettersom vegsjefen hadde underskrevet både i egenskap av vegsjef og på vegne av formannen i fylkessamferdselsstyret, mente A dessuten at vegsjefen måtte være inhabil i klagesaken. Klageren mente videre å være utsett for usaklig forskjellsbehandling. - Ombudsmannen uttalte bl.a. at resultatet av første gangs behandling i klageinstansen ikke kunne innebære at A hadde ervervet noe krav på å få søknaden innvilget. Det var etter ombudsmannens mening mer naturlig å oppfatte tilbakesendingen til førsteinstansen som et uttrykk for at denne skulle vurdere om det fantes andre, akseptable avkjørselsløsninger. Det forhold at vegsjefen hadde underskrevet både som vegsjef og for formannen i fylkessamferdselsstyret kunne ikke rammes av forvaltningslovens inhabilitetsregler. Påstandene om usaklig forskjellsbehandling førte heller ikke frem.*

A søkte i 1989 om tillatelse til fradeling av en boligtomt fra sin eiendom slik at datteren kunne bo i nærheten av ham. I forbindelse med behandlingen av fradelingssøknaden tok teknisk etat kontakt med vegkontoret for å få en vurdering av A's søknad om utvidet bruk av den eksisterende avkjørselen på stedet. Vegkontoret avslo søknaden. I begrunnelsen for avslaget het det bl.a.:

«Riksveg 13 har forøvrig 80 km/t i fartsgrense der den planlagte fradeling skal skje.

Det kan videre nevnes at vi anser det som meget betenkelig og uheldig trafikksikkerhetsmessig at det legges opp til randbebyggelse langs riksvegen på dette sted. Dette og-

så ut fra det syn at riksvegen også vil være barns skoleveg uten at de myke trafikanter har fått noen form for sikring.»

A påklaget vegsjefens avslag. Vegsjefen vurderte saken på ny, men holdt fast ved sitt tidligere vedtak. A kom med ytterligere kommentarer til klagen før den ble oversendt fylkessamferdselsstyret, som traff følgende enstemmige vedtak:

- «1. Anken imøtekommes ikke.
2. Vegsjefen tar initiativ til å finne en løsning på avkjørselsspørsmålet.»

Noe senere fikk A underretning om at vegsjefen etter en nøye vurdering av saken hadde konkludert med at det ikke fantes avkjørselsløsninger som gjorde det akseptabelt å fradele boligtomt på den aktuelle eiendommen. Denne konklusjonen ble trukket etter at en representant fra vegkontoret hadde vært på ny befaring på stedet sammen med A og en representant fra vegstasjonen. A skrev deretter til fylkessamferdselsstyret at han i likhet med flere av medlemmene i fylkessamferdselsstyret hadde forstått styrets vedtak slik at vegsjefen *skulle* finne en løsning på avkjørselsspørsmålet. Han ba derfor fylkessamferdselsstyret om å sørge for at styrets tidligere vedtak ble etterfulgt.

Fylkessamferdselsstyret vedtok så med 9 mot 6 stemmer å ta til etterretning at vegsjefen etter en nøye vurdering konkluderte med at det ikke fantes avkjørselsløsninger som kunne gjøre det akseptabelt å fradele boligtomt på den aktuelle eiendommen.

A brakte saken inn for ombudsmannen. Klagen ble herfra forelagt vegkontoret med spørsmål om hva som hadde vært fylkessamferdselsstyrets mening med - i alle fall tilsynelatende - å gi et direktiv til vegsjefen om å finne en løsning på avkjørselsspørsmålet samtidig som det ble vedtatt ikke å imøtekomme A's klage. Videre ble det bedt om en nærmere redegjørelse for bakgrunnen for avslaget på klagen. Dessuten ba en om kommentar til A's anførsler om forskjellsbehandling.

Vegkontoret svarte bl.a.:

«Generelt forsøker en ved saksbehandling av avkjørselssaker å finne løsninger som, innenfor de gitte rammer for behandling av slike saker, innebærer at slike søknader kan innvilges.

Denne fremgangsmåten benyttes også av samferdselsstyret, bl.a. ved at det oppnevnes et eget ankeutvalg som foretar stedsbefaring av hver enkelt ankesak og der også søkeren deltar og får legge sin sak direkte frem for ankeutvalget.

I dette spesielle tilfellet uttrykte ankeutvalget sympati med søkeren noe som i neste om-

gang er gjenspeilt ved styrets første vedtak i saken.

Imidlertid var vedtaket å oppfatte som en anmodning til vegsjefen om å finne en løsning og ikke et pålegg. Hvis så var tilfelle, ville samferdselsstyret ha imøtekommet anken. Denne tolkningen samsvarer forøvrig helt med samferdselsstyrets siste vedtak i saken.

I sitt avslag har vegsjefen basert seg på rammeplanen for behandling av avkjørselsspørsmål som er godkjent av fylkessamferdselsstyret. Videre er det lagt vekt på at fartsgrensen er 80 km/t på den aktuelle riksvegstrekingen hvor avkjørselen ligger.

Ulike forskningsrapporter har påvist klar sammenheng mellom antall avkjørsler og antall ulykker på en vegstreking. Utfra kjent statistikk kan det nevnes at ca 15-20 % av alle trafikkulykker har forbindelse med trafikk til/fra avkjørsler.

Det er også i avslaget lagt vekt på de trafikksikkerhetsmessige følger det har at det legges opp til randbebyggelse langs riksvegen på dette sted.

Ved siden av økt ulykkesrisiko i selve avkjørselen vil økt boligbebyggelse her medføre at barn får som skoleveg en riksveg med høgt fartsnivå. Etter skoletid er det behov for å møte venner, kamerater, idrettsaktiviteter m.v. og da må også de myke trafikanter ferdes på langs riksvegen. Det foreligger ikke planer om bygging av gang- og sykkelveg på den aktuelle strekingen.

Trafikkmengden for riksvegen på dette sted er ADT 1000 kjøretøyer pr. døgn. I perioden 1985-89 har vi hatt 4 politiregistrerte ulykker på de første 18 km fra X mot Y. I den umiddelbare nærhet av A's eiendom er det ikke registrert ulykker i denne perioden (se vedlagte kartkopi og utskrift av ulykkesregistreringsdata). Rammeplanens restriktive holdning til de nye boligavkjørsler på slike vegger har etter vår vurdering klart bidratt til å holde ulykkesnivået på et såvidt lavt nivå.

Det uttrykkes fra A at det fra vegsjefens side stadig anlegges nye avkjørsler til riksvegen. Dette er på ingen måte korrekt. Når det gjelder avkjørselen til B ble denne gitt fordi eksisterende avkjørsel var meget bratt og lå nær en kurve på riksvegen. Eksisterende avkjørsel ble stengt straks den nye var opparbeidet. Vegsjefens holdning til nye avkjørsler både til denne riksvegen og andre riksveger generelt er forøvrig som nevnt nedfelt i rammeplanen for avkjørsler.

Når det gjelder henvisningen til at C skulle fått avkjørsler til riksvegen nevnes følgende:

I 1980-1981 ble det søkt om å få nytte en eksisterende avkjørsel fra riksvegen til et planlagt bolighus. Vegsjefen avsto søknaden men søkeren anket denne avgjørelse inn for Samferdselsstyret. Samferdselsstyret tok imidlertid anken til følge under forutsetning av at avkjørselen ble utbedret slik at den tilfredsstilte vegvesenets krav til teknisk utforming.

Denne avgjørelse ble forøvrig gitt før vi hadde fått rammeplanen for behandling av avkjørselsspørsmål. Hvilket svar som samferdselsstyret ville ha gitt i dag er det derfor vanskelig å ha noen formening om.»

A kom tilbake til saken og anførte bl.a. at flere i samferdselsstyret, herunder forslagsstilleren, hadde uttalt at meningen hadde

vært å gi vegsjefen et direktiv om å finne en løsning på avkjørselsspørsmålet. Videre nevnte A at hans nærmeste nabo - et gårdsbruk i nabokommunen - hadde fått anlagt avkjørsel til riksvegen i 1990. Dessuten anførte A at de to andre gårdsbrukene i kommunen, som har avkjørsel til riksvegen, begge har avkjørsler som benyttes av to husstander.

I avsluttende brev til klageren uttalte jeg følgende:

«I fylkessamferdselsstyrets første vedtak heter det bl.a. at «vegsjefen tar initiativ til å finne en løsning på avkjørselsspørsmålet». De har anført at dette må forstås som et direktiv til vegsjefen om at han *skulle* finne en løsning på avkjørselsspørsmålet.

Vedtaket kan nok fortolkes slik. Jeg finner det imidlertid mer naturlig å oppfatte det som her er sagt dithen at meningen har vært å gi vegsjefen et direktiv om å *vurdere* om det kunne finnes andre, akseptable avkjørselsløsninger. Vegsjefen tok da også spørsmålet opp til overveielse, men konkluderte, etter å ha vært på en befarings på stedet, med at det ikke fantes noen slike løsninger. Fylkessamferdselsstyret vedtok så i neste omgang å ta vegsjefens konklusjon til etterretning. Slik vegkontoret også har anført, peker dette siste vedtaket nokså klart i retning av at vegsjefen skulle overveie om det fantes avkjørselsløsninger på stedet som kunne godkjennes. Det forhold at denne avgjørelsen ikke var enstemmig kan ikke være avgjørende. Viktigere er det etter mitt syn at fylkessamferdselsstyret tross alt valgte å akseptere vegsjefens konklusjon i saken.

De reagerer også på at vegsjefen har underskrevet både i egenskap av vegsjef og på vegne av formannen i fylkessamferdselsstyret. De synes å mene at vegsjefen således må være inhabil i klagesaken. Poenget er imidlertid at vegkontoret (vegsjefen) normalt fungerer som sekretariat for fylkessamferdselsstyret som ikke har noen egen administrasjon. Vegsjefens oppgave vil i slike tilfelle bestå i å skrive og sende ut det vedtaket som fylkessamferdselsstyret har truffet. Vegsjefen er med andre ord ikke selv med på å fatte selve klagevedtaket. Forholdet rammes ikke av forvaltningslovens inhabilitetsregler.

Vegloven av 21. juni 1963 nr. 23 § 40 første og annet ledd lyder slik:

«Avkjørsle fra offentlig veg må berre byggast eller nyttast etter reguleringsplan etter plan- og bygningslova eller plan etter § 12 i veglova.

Ligg det ikkje føre nokon plan som nemnd, eller planen ikkje omfattar avkjørsle, må av-

kjørsle frå riksveg eller fylkesveg ikkje byggast eller nyttast utan løyve frå vegsjefen, og avkjørsle frå kommunal veg ikkje byggast eller nyttast utan løyve frå formannskapet. Fylkesutvalet er klageinstans i avkjørslesaker for riksveggar etter dette ledd og § 41 første ledd.»

Ut fra de foreliggende dokumenter forstår jeg det slik at det for det aktuelle området ikke foreligger slike planer som er angitt i lovbestemmelsen. Hvorvidt det da skal gis tillatelse i medhold av § 40 må i utgangspunktet bero på en skjønnsmessig vurdering der det særlig legges vekt på hensynet til trafikksikkerheten.

Samferdselsdepartementet har 26. februar 1982 gitt retningslinjer for utøvelsen av dette skjønnnet, og disse suppleres av utfyllende retningslinjer gitt av Vegdirektoratet (rundskriv av 10. mai 1982). I tillegg foreligger «Rammeplan for behandling av avkjørselsspørsmål i tilknytning til revisjon av langtidsplan for periodene 1982-85 og 1986-89», som er vedtatt av fylkessamferdselsstyret. Av denne planen fremgår det at angjeldende riksvegstreking skal undergis en «streng holdning». Hva dette nærmere innebærer presiseres på sidene 11 og 12 i rammeplanen der det heter:

#### «Streng holdning

a)

Antall avkjørsler til vegene må være meget begrenset. Dette gjelder også for driftsavkjørsler.

b)

Gårdsbruks hovedavkjørsel bør likevel kunne tillates når den oppfyller de tekniske krav.

c)

Nye boligavkjørsler bør sterkt begrenses.

d)

Tillatelse til utvidet bruk av boligavkjørsel til boligformål bør begrenses. Det bør være et visst antall brukere av avkjørselen fra før.

e)

Nye boligavkjørsler bør ikke tillates uten at det foreligger stadfestet/vedtatt reguleringsplan eller godkjent detaljplan etter vegloven som godkjenner slik løsning. Soneplan eller disposisjonsplan kan benyttes på strekninger i områder med lite utbyggingspress. Avkjørsler bør plasseres spesielt med tanke på en eventuell utvidet bruk av andre i fremtiden.»

Selv om det foreligger en rammeplan, må vegmyndighetene altså likevel foreta en konkret vurdering av avkjørselssøknaden etter § 40 annet ledd. Hvorvidt avkjørselstillatelse skal gis, vil bero på vegmyndighetenes skjønn, og som nevnt er det særlig hensynet til trafikksikkerheten som her vil stå sentralt.

Det fremgår av vegkontorets begrunnelse at det ved avgjørelsen spesielt er lagt vekt på at den tillatte hastigheten på strekningen er høy, og at det trafikksikkerhetsmessig er betenkelig å legge opp til randbebyggelse langs riksvegen så lenge det ikke eksisterer noen form for sikring av de myke trafikantene. Dette er sentrale hensyn ved behandlingen av avkjørselssøknader. Deres påstand om at ingen barn har gått eller syklet langs riksvegen de siste 50 årene, finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på.

De har for øvrig anført at De er villig til å stenge en avkjørsel fra Deres eiendom dersom det gis tillatelse til utvidet bruk av den andre slik som omsøkt. Det vil imidlertid i prinsippet være slik at enhver tillatelse til utvidet bruk av en avkjørsel vil kunne medføre en viss fare for trafikksikkerheten, også selv om en annen avkjørsel skulle bli stengt. Og ombudsmannen - som bare kjenner saksforholdet fra dokumenter og fotografier - kan vanskelig gå inn på en nærmere overprøving av vegmyndighetenes faglige skjønn i så henseende. På denne bakgrunn og ut fra de foreliggende opplysninger finner jeg ikke å kunne karakterisere avslaget som «klart urimelig», noe som er et vilkår for at en skjønnsmessig avgjørelse skal kunne kritiseres av ombudsmannen, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd.

Spørsmålet er så om avslaget kan anses ugyldig som følge av usaklig forskjellsbehandling. De har bl.a. vist til at en campingplass, B, som også har avkjørsel til riksvegen, fikk tillatelse til å flytte sin avkjørsel til tross for at det da var kjent at campingplassen var under utvidelse. Vegkontoret har imidlertid imøtegått dette ved å vise til at det her gjaldt flytting av en avkjørsel fordi den tidligere avkjørselen var svært bratt og lå nær en kurve på riksvegen. Forholdet er derfor ikke sammenlignbart med Deres sak, og påstanden om usaklig forskjellsbehandling kan følgelig ikke føre frem.

Videre har De påberopt Dem at C har fått avkjørsler til riksvegen. Vegkontoret har til dette opplyst at det er blitt gitt tillatelse til utvidet bruk av én avkjørsel, men at denne avgjørelsen ble tatt før det var utarbeidet rammeplan for behandling av avkjørselsspørsmål. Denne saken kan derfor heller ikke sammenlignes med Deres.

De viser dessuten til at det ligger tre gårdsbruk i kommunen, og at to av disse har avkjørsler for to husstander hver, mens De ikke får tillatelse til dette. I tillegg nevner De avkjørselen til nabogården som ligger i nabo-kommunen. Denne skal være ferdigstilt i 1990. De gir imidlertid ingen nærmere opplysninger om disse avkjørselene, bortsett fra at de

alle ligger til riksvegen og er nokså nær hverandre. Som ovenfor nevnt, er det en forutsetning for å kunne nå frem med en påstand om usaklig forskjellsbehandling at det dreier seg om direkte sammenlignbare forhold. Dersom De etter dette fortsatt mener å være utsatt for usaklig forskjellsbehandling, må De i tilfelle utdype dette nærmere.

Slik saken er opplyst for meg, har jeg ikke noe grunnlag for å fastslå at det foreligger usaklig forskjellsbehandling.»

Klageren kom ikke senere tilbake til saken.

56.

#### Ombudsmannens adgang til å innhente uttalelse fra Statens legeråd

(Sak 6E/89)

*I legeloven av 13. juni 1980 nr. 42 § 50 annet ledd er fastsatt at ombudsmannen kan innhente uttalelse fra Statens legeråd om «spørsmål av medisinsk karakter». Bakgrunnen for bestemmelsen er ombudsmannens behov for å kunne forelegge aktuelle klagesaker for en frittstående medisinsk sakkyndig instans. Legerådet har imidlertid i praksis reservert seg mot å opptre som medisinsk sakkyndig i konkrete enkelttilfelle. Begrunnelsen har dels vært at rådet - etter eget syn - bare skal uttale seg om saker av mer prinsipiell karakter, dels at rådets sammensetning og arbeidsform gjør det unaturlig å foreta en slik konkret årsaks-vurdering som ombudsmannen har bedt om.*

*Ombudsmannen fant grunn til å be om Sosialdepartementets syn på problemstillingen. I et møte med Legerådet der representanter fra departementet og Helsedirektoratet var til stede, ble det konkludert med at rådet etter beste evne skal besvare henvendelser fra ombudsmannen om spørsmål av medisinsk karakter.*

Legeloven av 13. juni 1980 nr. 42 § 50 annet ledd lyder:

«Stortingets ombudsmann for forvaltningen kan innhente uttalelse fra rådet om spørsmål av medisinsk karakter.»

En klagesak som var til behandling her gjaldt avslag på søknad om enkepensjon etter yrkesskadetrygdloven av 12. desember 1958 § 18, jf. § 19. Avgjørende var om ektemannen døde av en yrkesskade, eller av en hjertelidelse, slik trygdemyndighetene hadde lagt til grunn. Jeg forela for Statens legeråd spørsmålet om rådets syn på den medisinske side av saken. Rådet konkluderte med at dets sammensetning og arbeidsform gjorde det unaturlig å foreta en slik konkret årsaks-vurdering som jeg ba om.

Også i en tidligere sak forelagt herfra, presierte rådet sitt eget syn på grensene for rådets arbeidsområde. (Saken - nr. 163/86 - er gjengitt i ombudsmannens årsmelding for 1986 s. 53-55.) Legerådet uttalte den gang:

«Som forutsatt i Ot.prp. nr. 1 (1979-80) s. 219 skal Statens legeråd uttale seg om saker av mer prinsipiell karakter og det er ikke meningen at rådet skal opptre som sakkyndig i saker om erstatning o.l.

Legerådet har derfor hittil i sine uttalelser kun gitt uttrykk for en vurdering av forsvarligheten av nærmere beskrevet legevirksomhet og ikke av konkrete enkelttilfeller. Det vises til legelovens §§ 8 og 25, jfr. § 52. Om en leges opptreden i det enkelte tilfelle også gir grunnlag for erstatningsplikt, eventuelt for arbeidsgiveren, beror på en mer omfattende vurdering som hører under domstolene.

Etter legelovens § 50 annet ledd kan Stortingets ombudsmann for forvaltningen innhente uttalelser fra rådet om spørsmål av medisinsk karakter.»

Det var ombudsmannen som opprinnelig tok opp spørsmålet om opprettelse av en uavhengig instans som bl.a. ombudsmannen kunne innhente sakkyndige, medisinske uttalelser fra til bruk under klagebehandlingen. Ombudsmannens brev 21. desember 1964 til departementet, gjengitt i NOU 1976: 1 om legers og tannlegers rettigheter og plikter s. 127, lyder:

«I enkelte saker kan det være behov for sakkyndige, medisinske uttalelser til bruk ved ombudsmannens behandling av klager, således i uføretrygdsaker som frembyr tvil på medisinsk grunnlag. Siden Sosialdepartementet ennå er ankeinstans i saker etter uføretrygdloven, vil Helsedirektoratet alt av den grunn være ugild som sakkyndig for ombudsmannsinstitusjonen i disse tilfelle. Men også ellers kan det være saker, der Helsedirektoratets stilling som organ i statsforvaltningen gjør at det vanskelig kan anses som uavhengig og utenforstående i klagesaker rettet mot statsforvaltningen.

Så vidt man kjenner til, er det i Norge ikke noen uavhengig instans utenfor statsforvaltningen, som offentlige myndigheter kan søke bistand hos når det er behov for legevitenskapelige uttalelser i en sak de har til behandling. Den rettsmedisinske kommisjons myndighet er så vidt vites begrenset til straffesaker og strafferettslige undersøkelser. Skal det innhentes uttalelser av medisinsk karakter fra utenforstående sakkyndige i klagesaker, vil man på samme måten som i saker for domstolene, være henvist til å få oppnevnt sakkyndige for den sak det gjelder. I ombudsmannssakene vil dette være en tungvint og lite hensiktsmessig ordning.

Som det vil være kjent, har man i Danmark ordningen med retslægerådet, som har til oppgave å gi «lægevidenskabelige og farmaceutiske skjønn» til offentlige myndigheter i saker om enkeltpersoners rettsforhold. Bestemmelser om rådet er gitt ved lov nr. 60 av 25. mars 1961. Retslægerådet avgir etter an-

modning uttalelser til Folketingets ombudsmand i klagesaker.

Jeg tillater meg å spørre om det har vært på tale å opprette en lignende institusjon hos oss, eller om det antas at det kan bli aktuelt å overveie dette.»

I første omgang førte ikke dette initiativet til noe. Spørsmålet ble imidlertid tatt opp igjen av utvalget som arbeidet med forslaget til legeloven. Utvalget ba da om ombudsmannens «nåværende» syn på saken. Ombudsmannens svarte 30. april 1974 (NOU 1976: 1 s. 128):

«Ved behandlingen av de klager som kommer inn her over behandling m.v. av pasienter, vil det kunne være av betydning å ha en frittstående medisinsk sakkyndig instans som saken kunne forelegges for. Også i saker som ikke direkte gjelder pasientbehandling, kan medisinsk vurdering ha vesentlig betydning for forvaltningens avgjørelser og saksbehandling. Den medisinske side av saken vil ombudsmannen ikke ha noen mulighet for å overprøve selv, uten sakkyndig bistand. Om ombudsmannens behov i visse klagesaker for å innhente uttalelser fra utenforstående medisinsk sakkyndige, vises til brev herfra av 21. desember 1964 til Sosialdepartementet som utvalget er kjent med. Det eksempel som der er nevnt - uføretrygdsaker - har ikke den samme aktualitet etter at Trygderetten er trådt i funksjon, men spørsmålet om en uavhengig medisinsk vurdering har betydning også i andre sakter - f.eks. saker etter lov om psykisk helsevern og etter vegtrafikkloven (inndragning eller nekting av førerkort av medisinske grunner). Dersom utvalget går inn for å opprette et legeråd, kan det kanskje være grunn til å overveie om ikke en av dets oppgaver bør være å gi slike uttalelser.»

På bakgrunn av Legerådets tilbakeholdenhet med å uttale seg i klagesaker, fant jeg grunn til å forelegge problemstillingen for Sosialdepartementet. Etter å ha referert brevene som er gjengitt foran, skrev jeg 31. januar 1989:

«Det fremgår klart av forarbeidene til legeloven at rådets oppgave i forhold til Sosialdepartementet og Helsedirektøren primært skulle være å uttale seg om spørsmål av mer prinsipiell natur eller som er av betydelig viktighet, se f.eks. Ot.prp. nr. 1 (1979-80) s. 218 første spalte. Spørsmålet er om denne begrensning også skal gjelde ombudsmannens henvendelser til Legerådet.

Det er ikke naturlig å lese en slik begrensning ut av lovens uttrykk «spørsmål av medisinsk karakter». Forarbeidene løser heller ikke spørsmålet uttrykkelig. Men den sterke avgrensning av rådets arbeidsoppgaver omtales hele veien i forhold til de råd *forvaltningen* kan innhente. Samtidig er det helt klart at ombudsmannens *behov* for sakkyndige, me-



disinske uttalelser går lenger enn til de prinsipielle eller særlig viktige saker. Visse uttalelser i forarbeidene kan tyde på at det gjennom opprettelsen av rådet har vært meningen å imøtekomme dette behovet, se utvalgsinnstillingen s. 129 annen spalte og s. 132 første spalte:

«Utvalget vil foreslå at det sakkyndige råd blir kalt Statens legeråd. Det bør være «frittstående» i forhold til Helsedirektoratet og departementet. Det vil da kunne tilfredsstille det behov ombudsmannen har for å kunne få sakkyndige uttalelser fra en uavhengig instans. Hvis det opprettes et slikt råd, vil det også kunne fylle de funksjoner som er tenkt en ansvarsnemnd.

Et unntak fra prinsippet om at uttalelse må innhentes gjennom departementet, vil man foreslå for Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Da han behandler klager over forvaltningens virksomhet, bør det ikke være opp til et departement å bestemme om han skal kunne innhente uttalelse i et gitt tilfelle. Noen stor belastning vil disse saker ikke representere. Om ombudsmannens behov for slike uttalelser vises det til punkt 11.2.3.»

For ordens skyld nevner jeg at heller ikke forskriftene om Statens legeråd, fastsatt ved kgl. res. av 18. desember 1981, synes å gi noen vesentlig veiledning for løsningen av problemstillingen.

Jeg vil be om å få departementets syn på det spørsmål som her er tatt opp.»

Departementet forela saken for Helsedirektoratet, som «sa seg enig i de synspunkter som er fremmet» av ombudsmannen. Det ble deretter holdt et møte med Legerådet på mitt kontor, hvor også direktoratet og departementet var representert. I referat fra møtet - utarbeidet av Legerådet - ble det formulert følgende konklusjon:

«Legerådet vil etter beste evne svare på henvendelser fra Sivilombudsmannen. En ble enig om at Sivilombudsmannen når han oversender saker til behandling til Statens legeråd skal prøve å formulere henvendelsen så konkret som mulig. Statens legeråd skal ved behov innkalle sakkyndige før det gir sin tilråding. Dersom det under saksbehandlingen oppstår problemer, vil en ta kontakt om dette. Sivilombudsmannen kan bidra med midler til godtgjørelse til nødvendig sakkyndig bistand.»

57.

**Ombudsmannens kompetanse i statlige anbudssaker - forholdet til Riksrevisjonen**  
(Sak 832/90)

*Et firma (A) klaget over NSB's behandling og avgjørelse i anbudssak. Firmaet anførte i klagen at dets anbud var det gunstigste/rimeligste og derfor skulle ha vært antatt.*

*Saken berørte spørsmålet om forholdet mellom ombudsmannens og Riksrevisjonens arbeidsområder. Etter § 4 første ledd bokstav d) i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 er Riksrevisjonens virksomhet unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde. Bestemmelsen er forstått slik at det sakområde som hører under Riksrevisjonen, og den måten Riksrevisjonen utfører sin virksomhet på, ligger utenfor ombudsmannens kompetanse. Det hører under Riksrevisjonen å ta stilling til om statens økonomiske interesser er ivaretatt på tilfredstillende måte. Ombudsmannen tok derfor ikke klagen under realitetsbehandling, men uttalte samtidig at spørsmålet om avgrensningen mellom Riksrevisjonen og ombudsmannens ansvarsområde først kunne få sin definitive avklaring når Riksrevisjonen hadde sluttbehandlet saken.*

Et firma (A) klaget over NSB's behandling og avgjørelse i anbudssak. Av klagen fremgikk at saken også var brakt inn for Riksrevisjonen. Klagen til ombudsmannen bygde på at det var opptrådt i strid med anbuds/innkjøpsforskriftene samt alminnelige anbudsrettslige prinsipper. Det ble hevdet at anbudet fra A, som i utgangspunktet var det gunstigste/rimeligste, skulle ha vært antatt. De feil som ble påberopt syntes således å kunne ha betydning for statens økonomiske interesser, slik at forholdet falt innenfor Riksrevisjonens arbeidsområde. Etter § 4 første ledd bokstav d) i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 er Riksrevisjonens virksomhet unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde. Klagen ble derfor ikke tatt under behandling her, men oversendt Riksrevisjonen ved brev herfra 21. juni 1990. I brev til A samme dag uttalte jeg bl.a.:

«Etter omstendighetene er det ikke grunnlag for noe initiativ herfra i saken. Et eventuelt krav om erstatning må i første omgang tas opp med NSB/Samferdselsdepartementet. Og slik saken står, finner jeg ikke grunn til å gå inn på myndighetenes saksbehandling.»

A trakk deretter tilbake klagen til Riksrevisjonen og ba om ombudsmannens vurdering av NSB's håndtering av anbudskonkurransen. A anførte:

«--- Selv om dette spørsmål for såvidt ikke kan sies å grense opp mot Riksrevisjonens kompetanseområde, mener vi likevel at denne sak ikke i første rekke angår statens økonomiske interesser, men vår klients krav på en rettfærdig behandling ved deltagelse i offentlige anbudskonkurranser. Med hensyn til kompetansefordelingen mellom Dem og Riksrevisjonen, tillater vi oss å vise til en artikkel skrevet av tidligere sivilombudsmann Audvar Os i Nordisk Administrativt Tidsskrift for 1983, se side 268.»

Jeg fant derfor grunn til å spørre Riksrevisjonen om saken, eventuelt sider av den ville bli behandlet der. Riksrevisjonen kom i brev 24. juli 1990 med følgende kommentarer til mitt brev 21. juni 1990 til A, jf. sitatet foran:

«Generelt i denne sammenheng gjelder at Riksrevisjonen vurderer om statens økonomiske interesser er forsvarlig ivaretatt, mens det å ivareta enkeltpersoners interesser etter vår oppfatning hører inn under ombudsmannen. Når det f.eks. gjelder anbudssaker konsentrerer Riksrevisjonen seg om å undersøke om statens økonomiske interesser er tilstrekkelig ivaretatt, men tar vanligvis ikke eksplisitt stilling til om anbudsreglene er krenket til skade for en eller flere av anbyderne.

I brevet pekes det også på at Riksrevisjonens virksomhet etter § 4 første ledd bokstav d) i ombudsmannsloven er unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde. I dette tilfelle foreligger en klage rettet mot NSB/Samferdselsdepartementet. Nevnte bestemmelse synes derfor lite relevant i denne klagesaken.»

For øvrig opplyste Riksrevisjonen:

«I ombudsmannens brev av 10. juli 1990 bes det opplyst om Riksrevisjonen vil behandle den aktuelle sak. Da det her kan synes som om statens økonomiske interesser ikke er tilstrekkelig ivaretatt, har Riksrevisjonen funnet det nødvendig å ta opp visse spørsmål med Samferdselsdepartementet. Jf. vedlagte kopi av brev datert 24.7.90.»

Jeg uttalte deretter i brev 31. juli 1990 til Riksrevisjonen:

«1.

I en kommentar til min uttalelse i nevnte brev av 21. juni 1990 påpekes det at Riksrevisjonen har som oppgave å vurdere «om statens økonomiske interesser er forsvarlig ivaretatt», og at det hører inn under ombudsmannen å vurdere spørsmålet om enkeltpersoners interesser er berørt. Om anbudssaker spesielt uttales det:

«Når det f.eks. gjelder anbudssaker, konsentrerer Riksrevisjonen seg om å undersøke om statens økonomiske interesser er tilstrekkelig ivaretatt, men tar vanligvis ikke eksplisitt stilling til om anbudsreglene er krenket til skade for en eller flere av anbyderne.»

Det pekes videre på at min henvisning til ombudsmannslovens § 4 første ledd bokstav d) synes «lite relevant i denne klagesaken».

2.

Riksrevisjonens brev av 24. juli 1990 kan tyde på at Riksrevisjonen har forstått henvisningen til uttrykket «Riksrevisjonens virksomhet» i ombudsmannslovens § 4 første ledd bokstav d) kun som en referanse til «den

måte Riksrevisjonen utfører sine oppgaver på». Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen har imidlertid helt siden 1967 vært enige om at uttrykket også refererer seg til hele saksområdet som hører under Riksrevisjonen. Jeg viser her til Håndbok for Riksrevisjonen s. 43-44.

Videre vises til et brev fra Riksrevisjonen til Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 25. september 1967 inntatt i Dokument nr. 1 (1967-68) s. 13. Denne uttalelsen er grunnlaget for den foran nevnte enighet mellom Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen, og den kaster også lys over forståelsen av § 4 første ledd bokstav d) og hvordan denne bestemmelse forutsettes anvendt i praksis. Det heter i brevet:

«En er enig med Dem i at § 4 i lov av 22. juni 1962 må forstås slik at både det sakområde som hører under Riksrevisjonen, og den måten Riksrevisjonen utfører sin virksomhet på, ligger utenfor ombudsmannens kompetanse.

Spørsmålet om en anbudsavgjørelse er forsvarlig og i samsvar med anbudsforskriftene, hører under Riksrevisjonen. Derav følger at Riksrevisjonen også må vurdere om det er begått slike feil ved saksbehandlingen at det kan ha hatt betydning for anbudsvalget. Selv om muligheten for at en feil kan ha hatt betydning i det konkrete tilfelle er liten eller ingen, blir den påtalt hvis en regner med at det bør gjøres av hensyn til fremtidig praksis på området. Dette kan gjelde formelle feil, f.eks. at det er gitt for kort frist ved anbudsinbydelsen, uten at en kan se at det har hatt økonomiske følger. Eller det kan gjelde andre feil, f.eks. at det er foretatt innkjøp i strid med reglene for innkjøp i staten, selv om innkjøpet er til en like gunstig pris. Under feil går også unnlattelse av å ivareta statens tarv ved sømt tilsyn etc.

Forhold (feil) som etter sin art ikke har eller kan ha økonomisk virkning for staten, faller utenfor Riksrevisjonens saksområde.»

3.

Både Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen har tidligere vært enige om at det kan oppstå tvil om grensen for hva som hører under Riksrevisjonen og ombudsmannens kompetanseområde. Selv om det også har vært enighet om det prinsipielle utgangspunkt, at ombudsmannen skulle vurdere sakene ut fra hensynet til borgerne, mens Riksrevisjonen skulle vurdere hvorvidt statens økonomiske interesser var krenket, har det samtidig vært erkjent at det ikke er mulig å finne en kort formulering som samtidig gir en fullgod veiledning for avgrensningen. Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann har derfor forutsatt at slike spørsmål i tilfelle må drøftes konkret i den enkelte sak dersom det skulle oppstå tvil om grensene.

## 4.

I den foreliggende sak peker jeg på at de anførsler klageren har gjort gjeldende, i overveiende grad er knyttet til vurderingen av hvilket tilbud som var «gunstigst». De vurderinger som er påkrevet å gjøre i denne forbindelse, vil i stor grad være sammenfallende med de vurderinger Riksrevisjonen må foreta når den skal ta stilling til om statens økonomiske interesser er ivaretatt på tilfredsstillende måte.

Da det for ombudsmannen også var opplyst at klageren hadde brakt saken opp for Riksrevisjonen, fant ombudsmannen det nærliggende å anta at Riksrevisjonen ville ta opp saken. I brev av 24. juli 1990 bekreftes også at saken er tatt opp av Riksrevisjonen. Dermed er det helt klart at saken av Riksrevisjonen er vurdert å høre under Riksrevisjonens saksområde.

## 5.

Da det i denne sak vil være svært vanskelig - ja nesten umulig - å skille ut til egen behandling de deler av saken som bare kan sies å berøre «enkeltpersoners interesser», fant jeg det naturlig å forankre avvisningen i en henvisning til ombudsmannslovens § 4 første ledd bokstav d).

Nå kan det ikke utelukkes at saken reiser spørsmål som Riksrevisjonen ikke finner grunnlag for å vurdere fordi forholdene ikke har betydning for statens økonomiske interesser. På grunnlag av klagerens brev til ombudsmannen er det imidlertid ikke mulig å skille ut slike forhold.

## 6.

Jeg har grunn til å anta at Riksrevisjonen deler min oppfatning at Sivilombudsmannen ikke tar den foreliggende sak under behandling. Videre går jeg ut fra at Riksrevisjonen er enig i den forståelse av ombudsmannslovens § 4 første ledd bokstav d) som her er gitt uttrykk for, samt at henvisningen i denne sak var relevant.

Når dette er sagt, vil jeg imidlertid gi uttrykk for at det hadde vært en fordel om kompetansespørsmålet i saken hadde vært drøftet nærmere med Riksrevisjonen før saken ble avvist herfra. Jeg antar nemlig at det da ville ha blitt avklart at saken hørte under Riksrevisjonen, og at klagerens grunnlag for sin klage tilsa at det ikke var grunnlag for ombudsmannen å ta opp saken.»

Klageren ble samtidig underrettet om at det ikke var grunnlag for klagebehandling hos ombudsmannen.

A kom tilbake med anmodning om vurdering av enkelte sider av NSB's anbudshåndtering, uavhengig av Riksrevisjonens behandling. Jeg fastholdt at det ikke var grunnlag for klagebehandling hos ombudsmannen så lenge anbudssaken fortsatt var under behandling i Riksrevisjonen. For øvrig fremholdt jeg i brev til klageren:

«Avslutningsvis skal bemerkes at både Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen er Stortingets kontrollorgan. Det har lenge vært erkjent at Riksrevisjonens og ombudsmannens ansvarsområde dels vil kunne «overlappe» hverandre. Selv om Riksrevisjonen og ombudsmannen utfører kontroll ut fra forskjellige hensyn, vil det i enkelte tilfeller være fare for at de to kontrollorganer behandler samme saksforhold. Dette vil kunne være uheldig. I den foreliggende sak har jeg vurdert det slik at ombudsmannen ikke tar opp til realitetsbehandling de forhold De har tatt opp i Deres klage fordi anbudssaken er til behandling hos Riksrevisjonen. Det har vært forutsatt at grensene for Riksrevisjonens og ombudsmannens kompetanse delvis måtte få sin avklaring gjennom praksis fordi det ikke er mulig definitivt å angi hvor grensene går. På det nåværende tidspunkt, da anbudssaken er under behandling i Riksrevisjonen, finner jeg det mest korrekt ikke å ta klagen under behandling. Standpunktet er for så vidt basert på at saken nå hører under Riksrevisjonens ansvarsområde.

Det har vært fremholdt at anbudssaken reiser spørsmål der hensynet til tredjepart - de konkurrerende anbydere - kommer inn i bildet og at disse sider ikke blir vurdert av Riksrevisjonen. Dette er for så vidt riktig nok. Likevel tilsier god orden etter min mening at Riksrevisjonen sluttbehandler denne saken før det eventuelt tas stilling til om det er sider ved saken eller spørsmål som Riksrevisjonen ikke har behandlet. Først da vil det være mulig å foreta en definitiv avgrensning av Riksrevisjonens og ombudsmannens kompetanse.»

Som rettslig grunnlag for ikke å ta saken opp til behandling viste jeg til ombudsmannslovens § 6 siste ledd. Etter denne bestemmelsen avgjør ombudsmannen selv om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling.

## Register over saker, referert i meldingene for 1978-1990

Register over saker referert i meldingene for 1963-1977 er inntatt i ombudsmannens melding for 1977, Dok. nr. 4 (1977-78) s. 167 flg., jf. også tidligere meldinger.

Registeret er bygget på emne/stikkord, supplert med et lovregister. Henvisningene i registeret gjelder år og side i de trykte meldinger.

### Adopsjon,

bidragsforskudd til enslig adoptant, 87/56.  
opphevelse av adoptivforhold, 85/71.

### Advokatbevilling,

godkjenning av praksis, 82/46.  
irrettesettelse av advokat, hjemmelsspørsmål, 89/127.

krav om prosedyrerfaring, 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,  
avslag begrunnet med nærhet til kirke, 89/113.

avslag pga. negativ uttalelse fra politiet, 90/134.

urettmessig avslag, utenforliggende hen-syn, 85/121 jf. 88/18.

ølsalg,

innskrenket salgstid, 80/121.

nektelse av fortsatt salg, forskjellsbe-handling, 84/99.

### Ambulansetjeneste,

oppsigelse av skysskafferkontrakt, 85/69.

### Anbud,

anbudene forkastet på uholdbart grunnlag, ny utlysning, 87/92, 87/96 jf. 88/20.

avtalebasert fortrinnsrett til oppdraget, 88/122.

bud gjort avhengig av størrelsen på andre bud, 87/96 jf. 88/20.

dokumentinnsyn,

banktjenester i kommune, 87/91.

tilbud på leveranse til kommune, 89/62.

laveste bud antatt, eiendomssalg, 86/116.

mangelfullt utfylt anbud antatt, 90/119.

ombudsmannens kompetanse i statlige an-budssaker, 90/202.

sysselsettingshensyn ved anbudvalg, 82/48.

tidligere anbudutførelse avgjørende ved anbudvalg, 79/117.

tilsidesettelse av anbud i strid med likebe-handlingsprinsipp, 78/118 jf. 81/15, 88/122.

vurdering av anbyders kompetanse, kom-munens opplysningsplikt, 85/119.

### Annonsering, se Kunngjøring.

### Apotek,

vandelskrav til apoteker, 87/128.

### Ansettelse, se Tilsetting.

### Arbeidsgiveravgift,

tilbakebetaling av - for musikere som drev selvstendig næringsvirksomhet, 78/100.

### Arbeidsmiljø,

melding om flytting til nye lokaler, 84/112 jf. 86/19.

### Arbeidstillatelse, se Fremmedsaker.

### Arkiv- og kartoteksystem,

Landbruksdepartementets -, 81/86.

### Avgifter, se også Arbeidsgiveravgift, Elek-trisitetforsyning, Motorvognavgift, Re-novasjonsavgift, Toll- og Innførselsavgift,

Vann- og kloakkavgift, Tilbakevirkning, båt-plassavgift, høyere for utenbygdsboen-de, 79/76.

feieravgift, mangelfull feiing, 84/87.

fritak for arveavgift, erklæring om arvefra-fall avgitt for sent, 84/82, 90/108.

hundevavgift, innkreving ved forening mot avgiften som vederlag, 79/77 jf. 80/16.

kontroll av kalkingsmidler, hjemmelsspør-s-mål, 87/111.

### Avkjørsel, se Veg.

### Avtaler,

betaling for forbedring av veg i kommunalt boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.

båt-plass i kommunal havn, 87/123.

forsinket oppgjør etter eiendomssalg til kommune, 86/110 jf. 87/23.

kloakkavgift, eldre avtale om engangsav-gift, 78/95.

kommunalt boligsalg, endring av satsene for salgsomkostninger, 89/108.

refusjon for kommunal tomteopparbeidelse basert på -, 86/49, 86/148, 87/121.

refusjon for vanntilknytning, forutsetning i tidligere erstatningsoppgjør, 78/96.

strømfremføring, oppfyllelse av avtale ved sammenslutning av kommunale elverk, 78/124.

utbyggingsavtale med kommune, 89/105.

vederlag ved frivillig grunnavståing, frist for fullbyrdelse, 83/75 jf. 85/21.

### Avvisning,

av søknad under henvisning til tidligere avslagsvedtak, 85/91.

verserende straffesak, 86/91.

klageinstans i avkjørselssaker, 83/146 jf. 84/19.

utforming av konklusjon, søndringen mellom avvisning og realitetsvedtak, 85/90.

**Barnebidrag, se Underholdsbidrag.**

**Barnehage,**

betalingssatser for utenbysboende, 83/73.  
opptak, begrunnelse for avslag, 88/57.  
saksbehandlingen ved opptak i -, 82/110, 89/31.

**Barnetrygd,**

utbetaling ved delt omsorg, 85/53.

**Barnevern,**

behandlingstiden, 87/14, 88/14.  
foreløpig anbringelse av nyfødt, 88/49.  
fylkesmannens tilsynsplikt, 88/52.  
fylkesmannens utsettelse av klagebehandling, 90/49.  
gjennomføring av vedtak om omsorgsopphevelse, 88/50.  
mistanke om incest, saksbehandlingen, 88/52.  
omsorgsovertakelse, klagerett for potensielle fosterforeldre, 90/51.

**Befaring i forvaltningssaker,**

behov for lovregulering, 86/76 jf. 87/21.  
byggesak, 87/172.

**Begrunnelse,**

melding om vedtak før begrunnelse er utformet, 85/51.  
retningslinjer for - i saker om skattenedsettelse, 86/97.

standardbegrunnelse,

i bilavgiftssaker, 84/77 jf. 85/23 og 87/18, 86/106.

ved inndragning av førerkort, 88/68.

standardsvar ved massehenvendelser, 80/101 jf. 81/16.

utilfredsstillende,

begrenset realitetsvurdering i skattesak, 84/72.

i hyttesaker, 80/72, 81/87, 82/74, 84/153 jf. 85/24.

i sak etter fengselsloven, 84/53.

i sak om dokumentoffenlighet, 84/61.

i saker om politisk asyl, 89/48.

i visumsak, 81/145, 85/77 jf. 87/19.

ved inntak i videregående skoler, 85/35.

ved opptak i barnehage, 88/57.

**Behandlingsmåte, se Saksbehandling.**

**Bil, se Motorvogn.**

**Bidrag, se Underholdsbidrag.**

**Bo- og driveplikt, se også Konesesjon,**

bo- og driveplikt for to søsken ved erverv av sameiepart i gårdsbruk, 80/71.

bo- og driveplikt, fritak nektet av rasjonaliseringshensyn, 81/85 jf. 82/15.

boplikt for erverver av sameiepart i 350 da ubebygd skogeiendom, 80/68 jf. 81/16.

boplikt for erverver med bolig 1 mil fra bruket, dispensasjon, 80/63.

boplikt for to søsken ved erverv av sameie-

part i 165 da ubebygd 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 odelslovens § 2, 81/80.

rammen for hensyn av betydning for fritak, generelt om sameieformen, 80/66, 87/155 jf. 88/22.

**Bolig- og husleieforhold, se også Tomtetil-  
deling,**

depositum for kommunal leilighet, tilbakebetaling, 84/94.

kommunal tildeling av trygdeleiligheter, uklar regelsituasjon, 85/116 jf. 86/22 og 87/20.

kommunen kunne ikke omgjøre godkjenning av boligbytte, 78/59.

kommunes tilsyn med TV-antennelag i kommunal leiegård, 82/121.

oppsigelse fra kommunal leilighet, 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.

inntektsberegning, avvik fra skatteligning, 86/49 jf. 87/20 og 88/18.

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 jf. 82/15.

**Bruksendring, se Bygningssaker.**

**Bygningssaker, se også Gateadresse, refu-  
sjonskrav og Strandplansaker,  
ansvarshavende,**

bytte av -, 86/122.

ikke godkjent noen -, 85/97.

inndragning av ansvarsrett, 86/124.

atkomst til eiendom, 83/135 jf. 84/18 og 85/21, 87/168.

avstand til kraftlinje, erstatning, 85/97.

bruksendring,

garasjeanlegg i boligstrøk overdratt til bilfirma, 82/36.

samtykke etter husleilovens § 41, 81/115.

samtykke etter plan- og bygningsslovens § 117, 87/177 jf. 88/22.

byggetillatelse,

betaling av tilknytningsavgift som vilkår for -, 87/108.

- bortfall av - for hytte, 82/96.  
forholdet mellom granneloven og plan- og bygningsloven, 88/166.  
forholdet til senere byggeforbud eller reguleringsvedtak, 89/148.  
ugyldig omgjøring, 89/145.  
vilkår om vegerklæring for oppføring av garasje, 88/161 jf. 89/18.
- bygningens plassering,*  
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.  
- innbygging av veranda i firemannsbolig, 87/174.
- høydeplassering,*  
- delegasjon, saksbehandling, 83/120 jf. 87/17.  
- hensynet til nabo, 87/172.
- stedsplassering,*  
- som avslagsgrunn, valg mellom alternativer, 87/174.
- brugge,*  
flyte-, vilkår om parkeringsplasser, 85/150.  
sikring av atkomst, 87/170.
- byggemelding,* veiledningsplikt, samtykke fra andre myndigheter, 81/107 jf. 82/16.
- bygningsskontroll,* myndighetenes ansvar, forholdet til andre etater, 85/97.  
oppmålingsmyndighetene, 86/151.
- bygningssrådets plikt til undersøkelse av byggesøkers rett i forhold til grunneier,* 79/65.
- bygningssrådets varslingsplikt overfor bortfester,* 88/159.
- campingvogner,* vedtektsforbud mot -, 84/141 jf. 85/24.
- delegasjon av bygningssjefens myndighet,* 83/120.
- deling av eiendom,*  
avstand til nabogrense, samme eier av begge parseller, 88/154.  
fradeling av parsell til hagebruk, krav om kloakk, 83/138.  
unnlatt varsel til protesterende nabo i klagesak, 89/79.  
vilkår begrunnet med etterfølgende reguleringsendring, 88/157.
- dispensasjon,*  
forholdet mellom plan- og bygningslovens § 7 og  
- § 28-1 nr. 2, 88/168  
- § 88, 87/176, 89/154.  
fra byggeforskrift, huskjøpers protest, 83/123.  
fra generalplanvedtekt, tidligere dispensert etter bygningslovens § 82, 78/75 jf. 79/10.  
fra 100-metersbeltet langs sjøen, 90/163.  
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 jf. 83/19.  
fra kommuneplan, fritidsbolig i boligområde, 89/151.  
fra reguleringsbestemmelse om utnyttingsgrad, 81/100, 82/84, 85/151.  
fra reguleringsplan, planforutsetninger, 90/160.  
fra reguleringsbestemmelse og vedtekt til bygningslovens § 79, 82/35.  
fra reguleringsplan, svikt ved avgjørelsesgrunnlaget, 82/82.  
fra veglovens byggegrensebestemmelser, 87/166.  
hvem kan søke om dispensasjon, 83/123.  
ikke ubetinget nødvendig med særskilt søknad, 85/149.  
inkonsekvent praksis, 85/151.  
kompetansebegrensningen i plan- og bygningslovens § 7, 89/158.  
ved gjenoppføring av totalskadet sjøbu, 90/163.
- disposisjonsplan,*  
betydningen av ikke godkjent -, 88/161, 88/163.  
festetomt innenfor planområdet ikke medtatt i planen, 80/75.  
grunnlag for å nekte godkjenning, 79/56 jf. 81/16.  
hyttearealgrense, hjemmelsspørsmål, 78/67, 79/10.  
uklar vedtekt etter bygningslovens § 82: krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.
- erstatning,*  
for husplassering nær kraftlinje, 85/97.  
for sen saksbehandling, 83/123.  
for ugyldig, ikke pålagt bygningssrådsvedtak, 80/84.
- forelegg,*  
ombudsmannens kompetanse, 82/122.  
forhåndsuttalelse, 83/118, 88/153.  
fylkesmannens instruksjonsmyndighet, 81/107.
- generalplanvedtekt,*  
generelt om dette emne, 82/75 med videre henvisninger, jf. 83/18 og 84/16.  
vedtekt i tilknytning til generalplan (a-vedtekt)  
- fradeling av boligtomt i område avsatt til landbruk, deling tillatt etter jordloven, konsekvenshensyn, 81/94.  
- fradeling av boligtomter i landbruksområde, soneplankart anga klare grenser for arealutnyttelsen, 83/124.

- oppføring av bolighus i område utlagt til jord-, skog-, naturområde, 82/31.
- ufullstendig kartmateriale, 87/161.
- utnytting i samsvar med planformålet, 82/77.
- vedtekt uten generalplan (pusteromsvedtekt)
  - oppføring av bolighus i område med variert arealutnyttelse, 82/79 jf. 83/19.
  - plassering av kårbygning, 80/81.
  - vedtektens stedlige virkeområde, 81/93.
- hundegård*, spørsmål om bygningsloven fikk anvendelse, 83/132 jf. 84/18.
- hyttevedtekt med byggeforbud m.v.* dispensasjon, se foran.
- dispensasjonsnektelse, fordi bygget var for stort, 86/156.
- generell begrunnelse, hyttepress, 84/153 jf. 85/24, 85/156, 85/159, 90/166.
- konsekvenshensyn, utfyllingstomt, 84/155, 85/156, 90/166.
- disposisjonsplan, se foran.
- flyttbar campinghytte, 78/68.
- forhåndsuttalelse om dispensasjon, 83/118.
- generelt om hyttesaker, 85/17.
- krav om reguleringsplan, 84/150.
- lovvilkår for vedtekt, 84/150.
- soneforbud langs vassdrag og veg, 84/150.
- uklar vedtekt etter bygningslovens § 82:
  - krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.
- varighet, forhold til generalplanperiode, 85/159.
- varslings- og klagereregler ved dispensasjon, 81/86.
- innløsning*, av del av matrikkelenhet, 86/149.
- innhegning mot veg*, 83/132 jf. 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 jf. 83/15.
- retningslinjer for skjønnsutøvelsen, 78/62, 78/71, 79/10.
- kommunen som berørt grunneier*, 86/150.
- midlertidige konstruksjoner m.v.*, jf. bygningslovens § 85, 84/141 jf. 85/24.
- midlertidig plankrav*, samtykke til tross for behov for regulering, 90/174.
- tillatelse til bruksendring uten konkret vurdering og begrunnelse, 87/177 jf. 88/22.
- virkingen av unnlatt kunngjøring, 89/160, 89/162.
- nabos rettsstilling*, partsbegrepet, omgjøring, 80/103.
- nabovarsel*
  - til bortfester, 88/159.
  - til punktsteder, 86/144.
- ombygging* av bedrift i boligstrøk, 82/93.
- privatrettslige konflikter*, 79/65, 86/150, 88/159, 88/166.
- pålegg* om byggestans og riving, hjemmelsspørsmål, 80/83.
- reguleringsplan*,
  - anleggsarbeider påbegynt under reguleringsplanbehandling, 80/78.
  - avvikelse fra - ved dispensasjon eller reguleringsendring, 82/82, 82/84, 88/168.
  - byggningsvedtekter etter den tidligere lov av 1924, uoversiktelig regelsituasjon og inkonsekvent praksis, 85/151.
  - delvis stadfestelse, samarbeid med landbruksmyndighetene, 79/61.
  - departementets kompetanse, 90/178.
  - endret husplassering, 79/64.
  - etterfølgende endring
    - som grunnlag for å avslå byggesøknad, 87/162.
    - som hjemmel for vilkår i delingssak, 88/157.
  - forhåndsbinding av reguleringsmyndighet ved avtale, 82/87.
  - fravikelse av reguleringsformål, 90/160.
  - jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.
  - klageinstansens overprøving av plan for massetak, 90/182.
  - konkret bruksregulering, hjemmelsspørsmål, 82/87.
  - mindretallsanke, departementets kompetanse, 88/169.
  - nøyaktighet m.h.t. husplassering, 83/127.
  - privat utkast ikke forelagt kommunestyret, 81/99 jf. 82/16.
  - privat utkast innstilt, utenforliggende hensyn, 81/96 jf. 82/16.
  - som hjemmel for å nekte deling, 82/75.
  - tilbygg til reguleringsstridig bygning, 86/145.
  - vilkår om redusert mønehøyde, takvinke, 82/85 jf. 83/19.
- sen saksbehandling*, erstatning, 83/123.
- skjønnhetshensyn*,
  - avslagsgrunnlag for garasje, 79/68.
  - vindusutskifting, 81/103, 81/106, 83/128.
- større bygge- og anleggsarbeid*, etablering av ridesenter, 90/174.
- tilfluktsrom*, sivilforsvarsmyndighetene, 83/77.
- ulovlige byggverk*, myndighetenes plikt til å gripe inn, 84/143 jf. 85/24.



- utsatt iverksetting* ved klage, 85/154, 86/143, 90/173.
- uvanlig bebyggelse*, 82/35, 86/156.
- varige konstruksjoner og anlegg*, jfr. bygningsloven § 84, 82/81, 83/132 jf. 84/18.
- vernehensyn*, vindusutskifting og fasadeendring, 83/128, 84/139.
- vilkår*,  
for flytebrygge, parkeringsplasser, 85/150.  
for utslippstillatelse, 82/99.  
om begrenset hyttestørrelse, 89/160.  
om vegeklæring for oppføring av garasje, 88/161.  
ved delingstillatelse, 89/165.  
ved dispensasjon fra reguleringsbestemmelse, 81/100.
- Børs og kreditt**,  
Børsens forvaltningsmessige stilling, 88/76.  
Kredittilsynets kontrollvirksomhet, taushetsplikt og dokumentinnsyn, 88/76.
- Båndtvang**,  
etter bufeloven for hele året i hele kommunen, grunnlaget for stadfesting av forskrifter, 78/125.
- Dispensasjon**, se også **Bo- og driveplikt**.
- Bygningsaker, Strandplansaker**,  
fra arealvilkår for kraftforrabatt, 78/127, 79/10.  
fra forbud mot etablering av eierleiligheter, 81/116.  
fra forskrift om åpningstider, 88/128.  
fra krav om antall kanaler for manuell mobiltelefon, 88/85.  
fra kringkastingsloven, 83/90 jf. 84/17.  
fra prisforskriftene for innskottsleiligheter, 78/93.  
fra prisstopp, endring av dispensasjonspraksis, 82/103.  
fra tilfluksromforskrifter, 83/77.  
fra tollforskrifter, forvaltningsloven § 40, 81/142.  
fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.  
uten uttrykkelig hjemmel i skattesak, 84/69 jf. 85/22.
- Dokumentinnsyn**, se **Offentlighet i forvaltningen og Partsoffentlighet**.
- Drosjeløyve**,  
beregning av ansiennitet,  
kjørebøker og ansiennitetslister, 84/101.  
kjøring av skolebuss, 89/115.  
passivt kompaniskap, 87/125.  
svangerskapspermisjon, 85/123.  
dokumentasjon for sykefravær, 83/85.  
nektet fornyet, 90/123.  
omgjøring som følge av uriktig faktisk grunnlag, 82/41.  
overføring til avdødes samboer, 83/87.
- EDB**,  
behandling av søknader om,  
inntak i de videregående skoler, 85/35.  
tilskott i jordbruket, 85/128.
- innkreving og utbetaling av bidrag, 88/55.
- 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, oreigningslovens § 15, 80/108.  
gjenervervsrett for ekspropriert til ubenyttet ekspropriasjonsfelt, 81/150.  
grunnnavstæelse under ekspropriasjon.strusel, 83/75 jf. 85/21, 86/110 jf. 87/24.  
grunnkjøpsobligasjoner, usaklig avslag, 81/147.  
plikt til å foreta grunnnerverv til offentlig veg, 90/188.  
renteplikt ved forsinket betaling, 82/50.
- Ekteskap**,  
skilsmisse, administrativ behandling og samtidig søksmål, 83/44.
- Elektrisitetsforsyning**,  
elektrisitetsavgift, ansvar for - på frikraft, 81/148.  
erstatning for uhjemlet pålegg, elektriske installasjoner, 86/96.  
fordeling av strømforbruk før/etter tariffordøyelse, 86/113.  
jordkabel til hinder for videre utbygging av eiendom, 88/119.  
overføring av midler fra elverk til kommunekassen, 87/112.  
sammenslutning av kommunale elverk, oppfyllelse av avtale om strømfremføring, 78/124 jf. 79/10.  
strømregning, etterbetaling ved for lavt stipulert forbruk, 88/121.  
økt strømpris, avsetning til spesielt kommunalt formål, 85/112 jf. 86/22.
- Enkeltvedtak**, se **Lovregisteret**.
- Erstatning**,  
ansvarslemping ved meransvar, 80/84.  
arbeidsgiveransvar,  
ansvarsfraskrivelse, 79/110.  
oppreisningskrav, 86/93.  
ugyldig arbeidsavtale, 84/32.  
forlagt søknad om husbanklån, 85/95.  
hus plassert for nær kraftlinje, 85/97.  
innløsning av årlige erstatninger etter vassdragsreguleringsloven, 86/94.  
lekkasje fra kondemnert privat vannledning, 86/118.  
oppreisning, brudd på taushetsplikt, 86/93.  
pasientskader,  
forholdet sykehuseier/forsikringselskap, 85/61.  
teknisk svikt, 86/53.  
sen behandling i byggesak, 83/123.  
skade på beplantning forvoldt av vegvesenet, 89/166.

- skade på bil forvoldt av privat inntauings-selskap, på vegne av kommune, 83/76 jf. 84/17.
- skade på eget kjøretøy under oppdrags-brøyting, 87/100.
- tyveri av klær fra skole, 80/122, 89/84.
- ugyldig, ikke påklaget bygningsrådsved-tak, 80/84.
- uhjemlet pålegg om retting av elektriske in-stallasjoner, 86/96.
- uhjemlet vedtak (forbud), men de materiel-le vilkår forelå, 78/78.
- urettmessig heving av postgiroutbetalings-kort, 85/99.
- uriktig departementsopplysning om fratrel-delse og pensjon, 79/29.
- uriktig saksbehandling i bygningsråd, 79/68.
- vannskade fra kommunal kloakkledning, 81/156.
- Fengselsforhold**, se også **Politi og Påtalemyndighet**,
- arbeids- og aktivitetstilbud, 85/86 jf. 86/21.
- besøksnektelse som reaksjon mot irregulær korrespondanse, 84/53.
- besøksrutiner, overhøring av alle besøk, 84/50 jf. 86/19.
- enromsplassering, krav til begrunnelse, 89/47.
- forvaltningslovens anvendelse i fengselssa-ker, 90/64.
- fullbyrdelse av straff før endelig avgjørelse av benådningssøknad, 85/84.
- helsetjenesten i fengslene, 86/64 jf. 87/20 og 88/19.
- informasjon til innsatte om ombudsmanns-ordningen, 83/153.
- refselse,
  - bevisbyrderegler, 90/67.
  - utilstrekkelig grunnlag, 81/157.
- saksbehandling*, foreløpig svar og adgang til muntlige konferanser, 90/72.
- nedprioritering av søknader fra en innsatt, 88/64.
- soningsavbrudd, ektefelles nedkomst, 87/59.
- toalettforhold, 85/86 jf. 86/21.
- urinprøve, kontroll ved avgivelse, 81/157.
- utdanningslån, rentefritak under soning, 85/50 jf. 86/21.
- utelukkelse fra felles gudstjenester, 90/73.
- Festetomt på statsgrunn**,  
i Finnmark, jordsalgsmyndighetenes saks-behandling, 85/145.
- Fiske og Fiskeoppdrett**,  
deltaksregulering, forholdet til tilskottsord-ninger mot overkapasitet, 84/107.
- garantilott,  
avbrytelse av søknadsfrist, 88/145.
- begrenset driftsperiode, generelle saksbe-handlingspørsmål, 85/132.
- konsesjon for oppdrett, saksbehandling 84/104, 87/142 jf. 88/21, 90/125, 90/128.
- opptak i fiskermanntall, forskjellsbehand-ling, 89/121.
- Råfisklagets forretningsregler, pålegg til fiskeoppkjøper om betaling av tilleggs-pris, 87/142 jf. 88/21.
- Folkeregistrering**,  
av studenter i utlandet, 89/93.
- innsynsrett for forsker, 84/64.
- registrering av reindriftssamer, 85/75.
- Folketannrøkt**, se **Tannhelsetjeneste**.
- Folketrygden**, se **Trygdeordninger**.
- Forbrukerombudet**,  
kompetanse til å innhente opplysninger, markedslovens avgrensning mot prislo-ven, 79/87.
- offentliggjøring av notat før fremleggelse for Markedsrådet, 79/90.
- Forbrukerrådet**,  
uheldig produktomtale i Forbrukerrappor-ten, 81/143.
- uttalelse i oppsigelsessak, 84/114.
- Forenklet forelegg**,  
«bøteleggelse på stedet» etter vegtrafikk-lovens § 31b, 79/111.
- Forhåndsuttalelse**,  
om dispensasjon fra hyttebyggingsforbud, 82/94 jf. 83/19, 83/118
- til pressen i byggesak, 88/153.
- Forhåndsvarsel**,  
før beslutning om klageprosedyren, 84/115.
- før revisjon av gatenavn, 86/155.
- innkalling til fellesmøte, sammenslåing av viltområde, 86/129.
- omfanget av - i reinbeitesak, 79/98.
- til bortfester i byggesak, 88/159.
- til jordsøkende nabo ved salg av landbruks-eiendom, 83/113 jf. 85/21.
- til leieboere ved dispensasjon for etablering av eierleiligheter, 81/116.
- til nabo og gjenboer ved dispensasjon fra strandplanloven, 81/86.
- unnlatt overfor grunneierlag ved utferdigel-se 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, 87/172.
- ved anmeldelse for overtredelse av lignings-loven, 89/77.
- Forkjøpsrett**, se også **Tilleggsjordsaker**,  
*statens* - etter konsesjonsloven,  
beregningen av tre måneders-fristen, 86/135, 89/138.
- betydningen av plansituasjonen i områ-det, 89/135.
- fristoversittelse, 80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jf. 83/17, 87/153.

- konkurransesituasjon mellom naboer, bosettingshensyn, privat forkjøpsklau-sul, 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 jordsøken-de nabo, 81/73, 82/70.
- sameie mellom konsesjonssøkere, 87/150.
- til fordel for forpakter, 88/148.
- underretning til jordsøkere om forkjøps-frist, 82/73 jf. 83/17 og 85/21.
- ved overdragelse til forpakter, fastsettelse av pris ved skjønn, 79/49 jf. 81/16.
- kommunens* - til leiegårder, formannskapets kompetanse, 87/115 jf. 88/21 og 90/21, 90/115.
- Formannskap,**
- reaksjon mot spredning av opplysninger fra formannskapsmøte, 78/112.
- vilkår for bruk av hasteparagrafen, 90/115.
- Forskjellsbehandling,**
- båtplassavgift høyere for utenbygdsboende, 79/76.
- dispensasjonspraksis i sak etter kringkas-tingsloven, 83/90 jf. 84/17.
- endring av dispensasjonspraksis ved pris-stopp, 82/103.
- i avkjørselssak, 80/85, 83/143.
- i byggesak, fasadeendring, 83/128.
- i fradelingssak etter jordloven, 79/42.
- i sak om dokumentinnsyn, 89/71.
- i strandplansak, 83/148, 83/152.
- skattlegging av utdanningsstipend, 83/62.
- ved fastsettelse av kloakkavgift, 80/88.
- ved flyttingodtgjøring, 81/134.
- ved inndragning av førerkort, 79/114.
- ved inngåelse av legevtales, 85/66.
- ved ligningsverdi for nyoppført bolighus, 79/80.
- ved lønnsforhøyelse, 86/127.
- ved oppføring i fiskermanntall, 89/121.
- ved skattenedsettelse, 81/127.
- ved tildeling av mesterbrev, 89/117.
- ved ølsalgsbevilling, 84/99.
- Forskrift,**
- dispensasjon fra -, forvaltningslovens § 40, 81/142.
- forholdet til hjemmelsgrunnlaget, 78/125.
- forhåndsvarsel ved utferdigelse av -, 79/97, 88/85.
- ikrafttreden, kunngjøring, 81/125, 89/160, 89/162.
- kunngjøring ved oppslag, 84/68.
- mangler ved -, ombudsmannslovens § 11, se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen.
- tilskuddsordningene i landbruket, 86/120 jf. 87/23.
- utvidelse av fredningssone ved laksetrapp burde vært behandlet som enkeltvedtak, 78/101.
- Forurensning,** se også **Utslippstillatelse,** gebyr ved oversittelse av frist for retting, 90/140.
- innløsning av boligeiendom, 88/172.
- pålegg om frakopling av septiktank, 87/68.
- pålegg om oppføring av støyskjerm, 89/177.
- tilbakeslag av kloakk i kjeller, 89/181.
- Forvaltningens avtaler,** se **Avtaler.**
- Fosterhjem,**
- godtgjøring til fosterforeldre, 85/72.
- Fremmedsaker,**
- avvisning,*
- frist for begjæring om oppsettende virk-ning av klage, 90/75.
- pga. manglende midler, kompetanse-spørsmål, fengsling, 83/51.
- bortvisning,* frist for begjæring om oppset-tende virkning av klage, 89/51.
- oppholdstillatelse, innreise til Norge,* for-håndstilsagn omgjort etter endret lovfor-ståelse, arbeidstillatelse, 78/116.
- foreldre til vietnamesiske barn, 85/81 jf. 86/21, 87/62.
- mindreårig ektefelle, 85/81 jf. 86/21.
- mor med en sønn i Norge, søkers hoved-tilknytning, 85/82.
- sønn fra tidligere ekteskap, 84/46.
- uriktige opplysninger fra søker, 80/112, 80/115.
- oppholdstillatelse, fortsatt opphold i Norge,* avsluttet utdanningssituasjon, 84/48.
- dårlig studieresultat, 80/110.
- mor med flere barn i Norge, 86/69.
- søkers ekteskap med norsk borger, 80/109.
- politisk asyl,*
- bortkommet søknad, 89/50.
- iverksetting av utvisningsvedtak, 80/110, kravet til begrunnelse ved avslag, 89/48.
- statsborgerskap,* vilkår om «sømeleg» at-ferd, 83/53, 86/70.
- tolketjeneste,* utelukkelse av tolk, 89/56.
- visumnektelse,*
- forholdet til innvandringsstoppen, man-gelfull og for generell begrunnelse, 85/77 jf. 87/19.
- uriktige opplysninger fra søker, 81/145.
- Fri rettshjelp,**
- Fri sakførsel,*
- i skiftesak, 89/88.
- skjønnsmessig fastsetting av advokatsa-lær, klageinstansens overprøving, 87/75 jf. 88/20 og 90/20.
- ved statens anke over skjønn, 80/120.
- Fritt rettsråd,*
- i benådningssak, 89/90.
- i fremmedsak, 90/78, 90/93.

- i sak om utvisning fra riket, 82/119.  
omgjøring av advokats innvilgelse, 83/55.  
nødvendighetskriteriet i rettshjelplovens § 15, 90/78.  
rimelighetskriteriet i rettshjelplovens § 13, 82/119.  
sen saksbehandling, 83/56.
- Frister,**  
fristforlengelse ikke reell, 78/60.  
fristoversittelse  
- i forkjøpssak etter konsesjonsloven, 80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jf. 83/17 og 85/21.  
- ved krav om refusjon for feriegodtgjøring, 89/129.  
- ved søknad om produksjonstillegg i jordbruket, 83/107.  
- ved søknad om skoleskyssgodtgjørelse, 89/33.  
meldingsfrist om endring til skade ved klage over karakter, 78/50 jf. 79/10.  
søknadsfrist oversittet i bostøttesak, 78/57.  
vilkår for fristavbrytelse, 88/145, 89/31.
- Fysioterapeuter,**  
forhåndsgodkjent turnusplass som vilkår for autorisasjon, 87/130 jf. 90/21.
- Førerkort, se Motorvogn.**
- Gateadresse,**  
revisjon av gatenavn, sletting av korte stikkveger, 86/155.  
søknad om endring av -, 86/151 jf. 87/24.
- Granskning**  
fra prismyndighetene, omfang og saksbehandling, 89/73.
- 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 utslippssak, 84/115.  
for Justisdepartementet ved behandling av søknad om fri sakførsel, 89/61.  
for kommuneadvokat og kommunekontorsjef i erstatningssak, 79/68.  
for kommunestyrerepresentanter ved uttalelse i vegsak, 78/103.  
for medlemmer av rådgivende ekspertorgan, 85/88.  
for medlemmer i klagenemnd, 86/41 jf. 89/16.  
for skolestyremedlem i tilsettingssak, 82/17, 86/73.  
for trygdesjef som hadde uttalt seg i avisartikkel om trygdesøker, 78/103.
- fremgangsmåten ved avgjørelse av -, 86/73.  
oppnevning av stedfortreder, 79/98.  
ved lovbestemt interesserepresentasjon, 87/69.
- Havnevesen, se Sjøfart.**
- Hjemmehjelp,**  
klagerett, klageinstansens kompetanse, 86/79 jf. 87/21.
- Hundeavgif, se Avgifter.**
- Husbanken, se også Bostøtte, Erstatning.**  
*etableringslån,*  
mangelfull kommunal informasjon, 88/124 jf. 89/18  
redusert inntekt på søknadstidspunktet, 82/21.  
spørsmål om enkeltvedtak og klagerett, 89/58.  
vedtak bygget på bristende forutsetninger, 82/118 jf. 83/20.  
*husbanklån,* behov for formalisering av prioriteringsregler, 88/124 jf. 89/18.  
*tilskudd til småhusbygging om vinteren,* søknadsfrist oversittet, mangelfull kunngjøring og veiledning, 79/35 jf. 80/15.  
*utbedringstilskudd,* tildelingskriterier, 86/51.
- Husdyr,**  
isolering av sauebesetning p.g.a. fare for mædismitte, 80/123.  
konsesjon, maksimaltall for svineproduksjon, 90/146.
- Husleieforhold, se Bolig.**
- Informasjon, se også Veiledning,**  
feilinformasjon i tollsak, 86/103 jf. 87/23 og 88/19.  
feilinformasjon om praksiskrav ved opptak til høgskole, 89/41.  
om billettordningen på A/S Oslo Sporveier, 90/116.  
om «rimelige skjønnhetshensyn» etter bygningslovens § 74 nr. 2, 81/106.  
om sammenhengen mellom ulike tilskuddsordninger i landbruket, 87/132 jf. 88/21.  
om søknadsfrist for tilskudd til småhusbygging om vinteren, 79/35.  
om søknadsordningen for bostøtte, 79/37.  
ved omlegging av eksamensform, 85/40.
- Jakt, se Viltsaker.**
- 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 jf. 81/15.  
 bruk av jordlovens formålsbestemmelser, 79/45 jf. 81/15, 79/47, 80/45, 80/53.  
 etablering av sameie, 82/63.  
 forholdet til bygningsmyndighetene, oversiktsplaner, 81/65, 81/67, 83/107 jf. 84/18.  
 hypotetisk begrunnelse for avslag, forskjellsbehandling, 79/42 jf. 80/16.  
 hyttetomter i beiteområde, 83/107 jf. 84/18.  
 innløsning av festetomt, 82/26.  
 i to bruksnummer uten endring i eier eller driftsforhold, 80/43.  
 kontroll med tomtestørrelse og -behov, 81/64, 82/24 (nr. 7 og 8).  
 krav om bakgrunnsareal pr. hytte, 83/107 jf. 84/18.  
 krav om reguleringsplan, disposisjonsplan, 83/107 jf. 84/18.  
 krav om reguleringsplan for tilstøtende område, 80/53.  
 lovens delingsbegrep, 82/63.  
 lovens uttrykk «driftsøkonomisk forsvarleg», 83/107 jf. 84/18, 88/146.  
 miljøhensyn som avslagsgrunn, 81/67, 81/70, 82/25, 82/67, 83/107 jf. 84/18, 83/111, 84/131, 85/137.  
 muligheten for landbruksdrift på tomten, 79/44, 80/53.  
 naboers rettsstilling, 89/81.  
 ombytte av våningshus, 80/50 jf. 81/16, 82/65, 85/139.  
 passivitet fra myndighetene, 79/40, 85/139.  
 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 jf. 80/15.  
 vilkår om byggetillatelse, 81/65.  
 vilkår om overdragelse av del av eiendommen, 80/42.  
 jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.  
 omdisponering (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.

av setertomt for hytteformål, uriktig lov-anvendelse, 87/147 jf. 88/22.

#### **Kirkelige forhold,**

alkoholfri nattverdivin, 86/48.  
 plassering og flytting av askeurne, 83/38.  
 utlån av kirkehus til suspendert prest, 89/43.

#### **Kjørelærer,**

tilbakekall av godkjenning, 85/125, 87/126 jf. 88/21.

#### **Klagebehandling,**

arbeidsgruppe som saksforbereder, partsrepresentasjon, 84/115.  
 begrenset prøving av skjønnsmessig vedtak, 87/75 jf. 88/20, 87/142 jf. 88/21.  
 endring til skade i klagesak, meldingsfrist, 78/50 jf. 79/10.  
 etter at klagerett var gått tapt, 78/85, 85/145.  
 fullbyrdelse av fengselsstraff før endelig avgjørelse av benådningssøknad, 85/84.  
 før klagefristens utløp, 79/98.  
 førstinstansens omgjøringsadgang i klagesak, 89/138.  
 i underinstanser, 78/36.  
 klage etter begjæring om omgjøring, 82/44.  
 klageinstans for avvisningsvedtak i avkjørselssaker, 83/146 jf. 84/19.  
 klageinstans i naturskadesaker, 84/130.  
 klageinstansens forhold til praksis og retningslinjer, 83/143.  
 klageinstansens overprøving av reguleringsvedtak, 90/182.  
 klageinstansens overprøving i byggesak, 89/151.  
 mangelfull styring av saksbehandlingen, 85/145.  
 realitetsuttalelse fra klageinstans utenfor klagebehandling, 82/62.  
 realitetsvurdering unnlatt i sak om hjemmehjelp, 86/79 jf. 87/21.  
 ugyldig underinstansvedtak, 84/137.  
 underretning om vedtak, fremgangsmåten, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/17.  
 unnlatt behandling av klage, 78/67 jf. 79/10, 90/49.  
 uten holdbart grunnlag i tilsettingssak, 84/25.  
 uten varsel til part, 88/128, 89/79.  
 utforming av konklusjon i klagesaker:  
 omgjøring, opphevelse, avvisning, 85/90.  
 utilstrekkelig grunnlag i karaktersak, 84/34 jf. 85/22.  
 utsatt iverksetting, jf. forvaltningslovens § 42, 85/154, 86/143, 88/60, 89/51, 90/173.  
 vedtak truffet etter intern delegasjon, instansordningen, 84/132.  
**Klagerett (klageadgang),**  
 til ombudsmannen,  
 begunstigende vedtak, 86/79.

- for jordsøkende nabo i konsesjonssak, 81/72.
- for rådmann over departementsuttalelse om hans habilitet i vegsak, 78/131.
- til overordnet forvaltningsorgan,*
- begunstigende vedtak, 86/79.
- for bortfester i byggesak, 88/159.
- for grunneiere i konsesjonssak om utbygging av elv, 87/74.
- for jordsøkende nabo i forkjøps- og konsesjonssak, 80/57, 81/72.
- for kjøper av leilighet i pristakstsak, 81/121.
- for nabo i delingssak etter jordloven, 89/81.
- for nabo i konsesjonssak med virkning for hans seterdrift, 81/76.
- for nabo og gjenboer ved dispensasjon for hyttebygging, 81/86.
- for odelsberettiget i delingssak, 82/113, 84/135, 87/149.
- for selger ved avslag på konsesjonssøknad, rettslig klageinteresse, 78/108.
- for tidligere eier i sak om boplikt for odelserverver, 82/114.
- klageinstansens omgjøring av eget vedtak, 87/177 jf. 88/22.
- ved avgjørelser i*
- naturskadesaker, 84/130, 86/81 jf. 87/22.
- NAVF, 79/104.
- sak om hjemmehjelp, 86/79 jf. 87/21.
- Kloakkavgift, se Vann- og kloakkavgift.**
- Kommunale bedrifter,**
- A/S Oslo Sporveier, forholdet til forvaltningsloven, 86/84.
- Kommunale lån og stønader, se også Husbanken,**
- endring av vilkår for egenkapitallån, 88/124.
- Kommunestyre,**
- feil ved varamanninnkalling, omgjøring, 85/115.
- fylkesmannens legalitetskontroll, 86/27.
- kommunestyrerepresentanters habilitet ved uttalelse i vegsak, 78/103.
- mindretallsanke i regulerings sak, 88/169.
- 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 fordi kjøper av tomteområde ikke drev utbygging som næring, 86/134.
- avslått fordi kjøper var utenlandsk statsborger, 88/152.
- avslått for å opprettholde eiendommen som selvstendig enhet, 90/153.
- avslått på utilstrekkelig rettslig grunnlag, arealets størrelse for fritidsformål, 78/83.
- avslått ut fra urealiserbare rasjonaliseringsformål, 90/157.
- 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.
- konsesjonsplikt ved gjenerverv, 89/140.
- konsesjonssøknad som innebærer deling av driftsenhet, saksbehandlingen, 82/70, 82/72.
- kontroll med størrelse på fritidseiendommer, 81/79.
- sameie i landbrukseiendom, 83/116, 87/150, 88/152.
- utvidet konsesjonsplikt for helårsboliger, hyttepress, 86/138 jf. 89/16 og 90/20.
- vilkår,
- om begrenset yrkesaktivitet utenom bruket, 80/61.
- om grunnavståing, 80/57, 89/140.
- om videresalg av eiendommen innen en bestemt frist (tidsbegrenset konsesjon), 83/116.
- spørsmål om bortfall som følge av passivitet, 89/143.
- Kringkasting,**
- delt opphavsrett til felles fjernsynsproduksjon, 89/44.
- dispensasjon fra loven, signaler fra OTS-satelitten, 83/90 jf. 84/17.
- forringet TV-mottaking forårsaket av privat bedrift, 87/98.
- Kunngjøring,**
- av lokal forskrift, i avis, 81/125.
- av tilskuddsordningene i landbruket, 86/120 jf. 87/23.
- unnlatt kunngjøring av midlertidig plankrav, 89/160, 89/162.
- ved oppslag, 84/68.
- Vinmonopolets annonsering i dagspressen, 86/125.
- Landbruket, se Tilskudd.**
- Leger,**
- avtale med kommunen, plikt til kunngjøring, 85/66.
- kravet til skikkethet for leger over 75 år, 89/125.
- turnustjeneste som vilkår for autorisasjon, 85/63.

**Ligning,**

*beskatning av samboere*, 83/61.  
*distriktsskatteloven*, krav om søknad før investering foretas, 84/72 jf. 85/22.

*fradrag i inntekt,*

besøksreiser til hjemmet 78/97, 88/94 jf. 89/18.

bruk av bil mellom hjem og arbeidssted, 90/102.

forskuddsbetalte renter, 88/91.

privatbil brukt i yrket, 85/105.

regnskapsmessig avskrevet goodwill, 82/107, 83/65.

utgifter i forbindelse med doktordisputas, 84/73.

utgifter til hobbyvirksomhet, 88/96.

utgifter til juridisk bistand ved fastsettelse av barnebidrag, 79/83 jf. 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 ekspropriasjonserstatning for steinuttak, 80/92.

av erstatning ved opphør av arbeidsforhold, 85/103.

av utdanningsstipend, 83/62.

skjønnsmessig fastsettelse av inntekt ved honningsalg, 87/101.

*klassefradrag* m.v. for enslig forsørger ved delt omsorg, 88/99.

*ligningsdokumenter*, frigivelse i rettsak, 80/93.

*ligningsverdi* for nyoppført bolighus, forskjellsbehandling, 79/80.

*skatteplikt til Norge,*

for utenlandsboende sjømann, 90/97.

midlertidig utenlandsopphold, 84/73, 87/100.

tidspunktet for -, 88/88, 89/18.

*sparing med skattefradrag,*

frist for kontraktsforlengelse, 84/69 jf. 85/22.

bindingstiden brutt ved feil fra bankens side, 89/91.

*særfradrag,*

for forsørgelse av foreldre i utlandet, 79/85.

for sykdomsutgifter, 83/64.

**Ligningsbehandling,**

adressering, skattyters krav om annen postadresse enn bopel, 79/87.

advarsel fra ligningsnemnd til skattyter for språkbruk, 82/38.

anmeldelse for lovovertrødelse, 89/77.

dokumentinnsyn, skattyters opplysningsplikt, 85/101.

fylkesskattesjefs nektelse av å legge sak frem for fylkesskattestyret, 78/97.

innsynsrett i ektefelles selvangivelse, 83/46, 85/100.

lojalitetsplikt overfor rettskraftig underrettsdom, 88/101.

mangelfull informasjon til skattyter, 90/102.

mangelfull veiledning, unødvendig skjema- bruk, 78/107.

saksomkostninger ved administrativ klagebehandling i skattesaker, 78/114, 86/98.

spørsmål om fornyet behandling i overligningsnemnd, 90/106.

**Loddtrekning,**

som fordelingsprinsipp, kommunal småbåthavn, 85/118.

**Luftfart, se også Motorferdsel,**

endring av innflygingsrutiner, saksbehandlingen, 89/169.

«handlingsvirksomhet» på flyplass, 86/122.

medisinske krav for luftfartssertifikat, 85/62.

midlertidig tilbakekalling av trafikkflygersertifikat, saksbehandlingen, 89/172.

**Lærere,**

*administrasjonsgodtgjøring*, 79/26.

*erstatning*, ugyldig arbeidsavtale, 84/32.

*ferierettigheter,*

godtgjøring for adjunkt i videregående skole, 81/33 jf. 82/15 og 83/15.

i forbindelse med repetisjonsøvelse, 83/33 jf. 84/17.

*inntektsfradrag* for utgifter til studiereise for språklærer, 79/82.

*kompetanse,*

dispensasjon fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.

forskrifter til lærerutdanningsloven, 79/31 jf. 81/15.

rettsvilkår, forhold mellom lov og avtale, 83/32 jf. 84/16.

vurdering av utenlandske universitetsstudier, 82/61 jf. 83/17.

*midlertidig tilsetting*, 90/35.

*overføring*, av rektor ved nedleggelse av skole, 89/30.

*tilsetting,*

departementets godkjenningrett ved stemmelikhet i skolestyre, 79/18.

departementets tilsettingsmyndighet etter grunnskolelovens § 21 nr. 2 «på fritt grunnlag», 78/14, 89/19.

## fortrinnsrett,

for midlertidig tilsatt i grunnskolen, 85/33.

for timelærer i videregående skole, 84/30.

praksiskravet i lærerutdanningslovens § 9 nr. 1 ved rektor tilsetting, 79/16.



- skoledirektørens adgang til å nekte godkjenning etter grunnskolelovens § 21 nr. 2, 80/26.
- tilsidesettelse av søker,  
til årsvikariat p.g.a. innkalling til første-gangstjeneste, 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 jf. 84/17.
- Lånekassen, se Statens lånekasse for utdanning.**
- Merverdiavgift,** se også **Toll,**  
ansvar for - på frikraft, 81/148.
- Motorferdsel i utmark,**  
eldre funksjonshemmet henvist til leiekjøring, 86/132.
- i nasjonalpark, 89/175.
- i område med etablert leiekjøring, 80/119.
- med fly, funksjonshemmet, 78/129 jf. 79/10.
- på statsgrunn i Finnmark, 84/126.
- Motorvogn, se også Motorvognavgift og toll,**  
førerkort,  
inndragning, 79/112, 79/114, 80/125 jf. 81/16, 88/68.
- sperrfrist på grunn av gjentatt promillekjøring, 86/66 jf. 87/21.
- parkeringsgebyr, kommunes behandling av søknad om frafallelse, 84/57.
- parkeringstillatelse for eldre fører med bevegelseshemmet ektefelle, 87/60.
- Motorvognavgift,**  
kilometeravgift, nedskrevet avgiftsgrunnlag, 86/107.
- registreringsavgift,  
tilbakebetaling ved heving av bruktbil-kjøp, 83/67 jf. 84/17.
- tiltak mot uriktig innkreving, tilbakebetaling, 84/81.
- utdeling fra uskiftet bo, 80/90.
- årsavgift, tilleggsavgift ved for sen betaling, 86/106.
- Motregning,**  
i skattetilgodehavende for renovasjonsavgift, 78/97.
- Målform,**  
retten til å kreve annet skriftlig opplæringsmål enn vedtatt for skolen, 78/41.
- Naturskade,**  
erstatning, forsikring, klageadgang, 84/130, 86/81 jf. 87/22.
- Navn,**  
bevilling til foreldres rettsbeskyttede slektsnavn, 80/117.
- slektsnavnet Henriksen rettsbeskyttet, 83/49.
- slektsnavn Kinnes/Kines, 85/74.
- tilknytning til slektsnavn, 86/61.
- Norges eksportråd,**  
ombudsmannens kompetanse, partsoffentlighet, offentlighetsloven, 83/155.
- Offentlighet i forvaltningen,**  
anbud på banktjenester i kommune, 87/91.
- brev med tilknytning til budsjettbehandling, 79/92.
- ettergivelse av skatt, 87/89.
- forskers adgang til folkeregisterets flyttemeldinger, 84/64.
- fotografier utenfor bestemt sak, sikkerhetsmessige hensyn, 82/109.
- granskingsrapport i tjenestesak, meroffentlighet, 80/97.
- hensynet til rikets sikkerhet, «dråpebe-ger»-metoden, 86/90.
- hvordan dokument gjøres kjent, 84/61, 86/85, 86/90, 87/81, 88/73.
- infamerende opplysninger i tjenestesak, 89/67.
- intern oversikt over nordmenn i krigsområde, 90/81.
- interne styredokumenter i tjenestesak, meroffentlighet, 78/36.
- internt dokument utarbeidet av underordnet organ, 84/63.
- internt dokument sitert i innstilling til fylkesutvalg, 89/70.
- journalføring, korrespondanse med statsråd, 88/71.
- lovens dokumentbegrep,  
bokverk, 84/61.
- reglement, 87/81.
- opplysninger gjengitt i rettssaksdokument, 87/86.
- pressemelding om politianmeldelse, 88/76, 90/85.
- rapport om personalforhold ved sykehus, 89/71.
- referat fra nordisk helsedirektørmøte, 83/60.
- sesjonsplakater, 86/90.
- tilbud på leveranse til kommune, 89/62.
- ugradert artikkelsamling, sikkerhetsmessige hensyn, 81/129.
- unntak for visse lånesaker, 78/110.
- utdeling av kommunal kulturpris, 87/82.
- utleiepris for jaktrett i statsallmenning, 80/99 jf. 83/15.
- utsettelse av tidspunkt for offentliggjøring av oppsigelseskort, 78/109.
- vassdragsregulering, tidspunkt for innsyn, 88/73.
- vegvesenets brøytekontrakter, meroffentlighet, 82/38.

**Ombudsmannen, se også Klagerett**

*informasjon om ombudsmannsordningen,*  
83/153 jf. 84/19, 84/161.

*kompetanse, forholdet til,*  
domstolene,

forelegg etter bygningslovens § 114,  
82/122.

private organisasjoner og institusjoner  
på helse- og sosialsektoren, 89/186.

påtalemyndighetens avgjørelse om do-  
kumentinnsyn i straffesaker, 81/159.

saker behandlet av skjønnsrett, 86/157.

stevning for overholdelse av søksmåls-  
frist, 81/159.

tinglysingsavgjørelser, 85/165.

Forbrukertvistutvalgets vedtak, 83/155.

Kommunal Landspensjonskasse, 78/132.

Kongen, 83/156, 85/164.

Norges Eksportråd, 83/155.

Riksrevisjonen, 90/202.

Råfisklaget, 87/142 jf. 88/21.

stevnevitne, 78/131.

Stortinget, 84/161, 88/175.

studentsamskipnader, 79/115, 80/127.

**saksbehandlingen for ombudsmannen**

forvaltningsorganer som mener seg fritatt  
fra å begrunne vedtak som påklages til  
ombudsmannen, 83/156, 86/116, 87/15,  
89/22.

frafallelse av ombudsmannsklager for å  
oppnå avtale med kommunekasserer,  
83/154.

innhenting av uttalelse fra Statens lege-  
råd, 90/200.

klagere som ber om konfidensiell be-  
handling, 83/156.

sak med flere private parter, 85/19,  
86/158.

sak uegnet for klagebehandling,  
faglig teknisk ekspertise, 88/175.

privatrettslig innslag og bevissspørsmål,  
84/161, 86/158.

sen besvarelse av brev fra ombudsman-  
nen, 80/128, 83/79, 83/80, 85/166, 86/159,  
87/15, 89/22, 89/82.

**Omgjøring,**

av advokats innvilgelse av fritt rettsråd,  
83/55.

av beslutning om utsatt iverksetting, 90/173.

av byggetillatelse, 89/145.

av fordeling av tilleggsgjord, 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 vara-  
manninnkalling, 85/115.

av påtaleunntatelse til gunst for siktede, 83/  
50.

av tariffstridig arbeidsavtale, 84/32.

av tilsettingsvedtak ved inhabilitet, 82/17.

av vedtak i byggesak, nabos rettsstilling,  
80/103.

av vedtak i viltlovsak, 86/83.

av vedtak om drosjeløyve, uriktig faktisk  
grunnlag, 82/41, 87/125.

av vedtak om permisjon, manglende kom-  
petanse, 82/117.

av vilkår for oppløsning av borettslag, 82/44.

opphøvelse av adopsjonsforhold, 85/71.

uttrykket «direkte tilgodeser» i forvalt-  
ningsloven § 35, 82/44.

**Oppholdstillatelse, se Fremmedsaker.****Oppsigelse, se Tjenestemenn.****Parkeringsgebyr, se Motorvogner.****Partsoffentlighet,**

betaling for dokumentkopier, 86/85, 87/85 jf.  
89/17 og 90/20.

granskingsrapport i tjenestesak, innsyns-  
rett for anmelder, 80/97.

i ligningssak, skattyters opplysningsplikt,  
85/101.

i sak om vassdragsregulering, 88/73.

i sak om vernepålegg etter arbeidsmiljølo-  
ven, 87/79.

i tilsettingssak,  
navn på referansepersoner, 89/24.

Norges Eksportråd, 83/155.

Oslo Sporveier, 86/84.

uttalelser fra tillitsvalgte, 87/26.

innsynsrett i ektefelles selvangivelse, 83/46,  
85/100.

kopiering og utlån av dokumenter, 86/85,  
88/73.

navn på jurymedlemmer ved prøveopples-  
ning 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  
tredjemand, 80/97.

utleiepris for jaktrett i statsallmenning,  
80/99 jf. 83/15.

ved politianmeldelse, 88/76.

vegvesenets brøytekontrakter, meroffent-  
lighet, 82/38.

**Pasienter, se Partsoffentlighet, Refusjon, Sykehus.****Pensjonsordninger,**

førtidspensjonering av kommunal tjeneste-  
mann, 86/32.

Statens Pensjonskasse,

boliglån, 83/27.

frafall av foreldelsesinnsigelse, 81/48.

mangelfull informasjon, 86/34.

- medlemskap for engasjementstilling finansiert under sekkebevilgning, 79/23.
- medlemskap, spørsmål om innmeldingsdato, 83/31.
- medregning av kommunal tjenestetid, 82/20 jf. 83/15 og 84/16.
- tilbakebetaling av for meget utbetalt pensjon, 81/37.
- underretning til pensjonsberettigede om pensjonsrettigheter, 82/18.
- utbetaling av restpensjon etter medlemmets død, 80/37 jf. 82/14.
- tilleggspensjon fra statskassen, informasjon, veiledning, 83/31.
- konsekvenshensyn, 86/33.
- Politi og påtalemyndighet,**
- assistanse ved tvangsbehandling av psykiatrisk pasient, 85/59.
- beslaglagte penger brukt uten skriftlig samtykke, 84/55.
- formløs inndragning av beslaglagte gjenstander, 84/55 jf. 85/22.
- overordnet påtalemyndighets adgang til å omgjøre påtaleunntatelse til gunst for siktede, 83/50.
- pågrepelse og innsetting i ventecelle, 86/63.
- ransaking uten rettens samtykke, 80/126.
- Riksadvokatens påtalemessige vurderinger, 88/175.
- «særlig politioppsyn» etter politilovens § 27, 80/106.
- underretning til bistandsadvokat, 87/56 jf. 89/17.
- Postverket,**
- portotakster, refusjonskrav ved utskutt iverksettelse av nye -, 79/75.
- urettmessig heving av postgiroutbetalingskort, erstatning, 85/99.
- Prisforskrifter,**
- anmeldelse for brudd på -, offentliggjøring, 90/85.
- endring av dispensasjonspraksis ved prisstopp, forskjellsbehandling, 82/103.
- for innskottsleiligheter,
- boligselskap fra før borettsloven, 82/22.
- dispensasjon, 78/193.
- klagerett for kjøper, 81/121.
- overgangsordning ved forskriftsendring, 80/86, 81/123.
- takst etter forskjellige regler ved bytte av leilighet, 81/124.
- takstgrunnlag ved forhøyelse av festeavgift, 78/88.
- Produksjonstillegg, se Tilskudd i landbruket.**
- Psykisk helsevern,**
- bortvisning fra kommune, 84/97.
- informasjon til pasienter om ombudsmannsordningen, 83/153.
- klage over medisinsk mangelfull og inhuman behandling, 81/45.
- kravet til forutgående legeundersøkelse, vilkårene for innleggelse, 78/51.
- refusjon i dødsbo for utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88, 88/46.
- tvangsmedisinering i institusjon, mangelfulle rutiner, 88/41, 89/17.
- tvangsmedisinering utenfor institusjon, 85/59 jf. 86/21.
- tvangsinnleggelse i psykiatrisk sykehus, innleggelsesbegjæring fra den sykes «nærmeste», 79/33.
- Ransaking, se Politiet.**
- Refusjonskrav,**
- for det offentliges utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88, 88/46.
- for fast vegdekke i boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.
- for oppholdsutgifter i pleiehjem, tvist mellom institusjonen og de berørte kommuner, 84/95.
- for oppholdsutgifter i sykehjem for overbeleggs pasient, 80/35.
- for tekniske anlegg basert på avtalerettslig grunnlag, 90/170.
- for tilknytning til kommunal vannledning, 78/96.
- for tomteopparbeidelse basert på avtale, 86/16, 86/148, 87/121.
- overgangen til reglene i loven av 1985, 88/171.
- Reindrift,**
- tap av retten til -, 84/111.
- tillatelse til vinterbeiting i annet distrikt, 89/110.
- Renovasjon,**
- avgift for ubebygd eiendom, fraflyttet helårsbolig, 83/71, 86/109.
- fritak for hytterenasjon pga. beliggenhet, 84/88 jf. 85/24 og 86/19, 87/13.
- fylkesmannens godkjenning, formkrav, 83/70.
- kommunens plikter etter renovasjonsordning, 78/97.
- områdebestemt unntak, saksbehandlingen, 87/109.
- overføring av midler fra renholdsverk til kommunekassen, 87/112.
- retningslinjer for deltagelsesplikt, 81/124.
- tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelser, 85/110 jf. 86/22.
- Rente,**
- forsinket utbetaling,
- eiendomssalg til kommune, 86/110 jf. 87/23.
- kommunalt grunnerverv, grunnkjøpsobligasjoner, 82/50, 88/113.
- salg av kommunal tomt, - fra ferdigstillelse til avtaleinngåelse, 87/120.
- uriktig innkrevd eiendomsskatt, 79/79.
- utgifter for pleiehjemsopphold, 84/95.

ved tilbakebetalingskrav, 88/142 jf. 89/18, 89/92.

**Rettsgebyr,**

utstedelse av midlertidig reisepass, 86/71 jf. 87/21.

**Retts hjelp, se Fri retts hjelp.**

**Saksbehandling, se Avvisning, Befaring, Begrunnelse, Forhåndsuttalelse, Forhåndsvarsel, Habilitet, Klagebehandling, Kunngjøring, Omgjøring, Partsoffentlighet, Sen saksbehandling, Underretning, Veiledning.**

**Saksomkostninger, Forvaltningslovens § 36,** endring «til gunst for en part» og «tvist mellom parter» etter § 36, 79/107.

endring «til gunst for en part», opphevelsesvedtak, 89/86.

«feil ved .... avgjøringsgrunnlaget» etter § 36, 82/115, 83/57, 83/59.

feil lovanvendelse i byggesak, 87/91.

forholdet mellom § 36 første og annet ledd, 82/115.

frist for fremsetting av krav, 85/94 jf. 86/21.

i fremmedsak, 90/93.

i sak for Markedsrådet etter markedsføringsloven § 13, 78/113.

i sak om betaling for sykehjemsopphold, 86/56.

klageavgjørelse ikke truffet fordi saken falt bort, 84/60.

«nødvendige» kostnader,

ved advokatbistand, 81/133, 81/134, 82/116, 83/57, 86/56, 86/89, 90/93.

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, 86/98.

underretning om rett til saksomkostnader, 85/94 jf. 86/21.

ved klagesak om betaling av «særlig politioppsyn», 80/106.

ved omgjøring av,

forkjøpsvedtak, 81/132, 83/59.

hovedplanvedtak for veg, 88/82.

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,**

barnevernssaker, 84/45.

bidragssaker, 88/55 jf. 89/17.

byggesaker, 80/128, 81/111, 83/123, 86/143, 86/159, 89/82.

fengselsaker, 88/64.

konsesjonssaker for fiskeoppdrett, 84/104.

husbanklån, 88/124 jf. 89/18.

regulerings sak, 82/90.

retts hjelpsaker, 83/56.

straffesak, 87/56 jf. 89/17.

tildeling av festetomt på statsgrunn, 85/145.

tilskudd til jordbruksveg, 87/78 jf. 88/20.

trygdesaker, 83/42, 88/38.

ved underretning om vedtak, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/17.

**Sjøfart, Havnevesen,**

båtplass, tilsagn fra havnefogd, 87/123.

det offentliges ansvar for isbryting, 86/127.

fjerning av privat fortøyningsbøye, 86/127, 87/123.

havnestyrets uttalerett ved mulig salg av tomt i havneområde, 88/115.

**Sjømenn,**

forhyringsnektelse, frist for søknad om opphevelse, 81/24.

**Skatt, se Eiendomsskatt, Ligning og Ligningsbehandling.**

**Skattenedsettelse, Ettergivelse,**

forskjellsbehandling, 81/127.

offentlighet, taushetsplikt i sak om -, 87/89. retningslinjer for begrunnelse, 86/97.

**Skattetrekk,**

anvendt til dekning av kommunal renovasjonsavgift, 78/97.

**Skilsmisse, se Ekteskap.**

**Skjemabrev,**

unødvendig skjemabruk, 78/107.

**Skjenkebevilling, se Alkoholomsetning.**

**Skogbruk,**

håndheving av forbud mot blinking og avvirkning, 87/155.

regning for skogplanting foretatt uten eiers vitende eller pålegg etter lov, 78/125.

**Skole og universitet,**

erstatning, ved tyveri fra elev, 80/122, 89/84.

fagprøve (svenneprøve),

prøvenemndas kompetanse, 90/86.

saksbehandlingen, 85/43, 86/41 jf. 89/16.

folkehøgskoler,

departementets ansvar som overstyre, 80/31.

departementets godkjenningsrett ved stemmelikhet i skolestyret, 79/18.

hjemmeundervisning, 78/42.

karactersaker,

elevrådsarbeid som begrunnelse for nedsett oppførselskarakter, 81/40.

endring til skade ved klage i -, meldingsfrist, 78/50 jf. 79/10, 85/48.

fritak fra skriftlig karakter i norsk side-mål, 88/62.

standpunkt karakter, klageinstansens kompetanse og saksbehandling, underretning, 84/34 jf. 85/22, 86/40 jf. 87/20, 87/48 jf. 89/17.

standpunkt karakter, kompetansen til å fastsette tilligger faglærer, 77/59 jf. 78/11.

*målform,*

overføring av nynorskklasser til annen skole med nynorsk opplæringsmål, 78/41.

skifte av skriftlig -, ugyldighet pga. misoppfattet foreldremening, 81/42.

stemmerett ved avstemming om -, 81/44 jf. 82/15 og 84/16.

*nedleggelse av barneskole,* saksbehandlingen, 84/33.

*omlegging av studieopplegg og eksamenform,* informasjon, 85/40.

*opptak (inntak),*

feilinformasjon om praksiskravet ved Norges Veterinærhøgskole, 89/41.

fremskutt skolestart, mangler ved saksbehandlingen, 87/39.

karakter feilført på søknadsskjema av skolerådgiver, 80/30.

manglende opplysning om ungdomsskoleleksamnen, 81/38.

overflytting av elev til ny klasse pga. disiplinærproblemer, saksbehandlingen, 82/58.

poengberegning ved fysioterapiskole, 79/32 jf. 80/15.

regelstrid, departementsforskrifter/lokale forskrifter, 78/39 jf. 81/15.

videregående skoler,

- kriterier for -, elevenes skoleønske, 87/41, 90/37.
- inntaksprosedyren, 85/35.

*reglement,*

endring av -, distriktshøgskole, 83/35.

for videregående skole, 86/37.

*rett til spesialundervisning etter voksenopplæringsloven,* 85/38 jf. 86/20.

*skolebytte,* ved flytting innen kommunen, 89/31.

*skolepenger,*

for elev i ungdomsskole i nabokommunen, 78/45.

*skolerom,*

dissentermenighets adgang til å leie, 78/48.

*skysst,* for elever i videregående skoler, 87/45, 90/40.

*tilskott,* statstilskott til privat skole, 89/35.

*utelukkelse fra undervisning på grunn av røkning,* 86/37.

*utvisning,* utsatt iverksetting ved klage, 88/60.

**Sosialhjelp,** se også **Hjemmehjelp,** dekning av utlegg til nødstiltak til fordel for hjelpeløs, syk person, 79/34 jf. 80/15.

mangelfullt avslagsgrunnlag, 88/41.

nektelse av adgang til sosialkontorer, 90/48.

til hjemreise for utlending, 84/49.

**Statens lånekasse for utdanning,**

behandlingsrutiner, søknadsfrist, 86/45.

borteboerstipend nektet pga. tidligere tilstått grunnstipend, 78/46.

ettergivelse av lån, omsorg for barn, 85/49.

klagebehandling, begrunnelse, underretning, 85/51.

rentefritak under soning, 85/50 jf. 86/21.

risiko for svikt i postgangen, 86/45.

utenlandsstudent,

- krav om fullstendig yrkes- eller utdanningskompetanse, 84/36.
- studium allerede påbegynt, 84/38.

**Statens Pensjonskasse, se Pensjonsordninger.**

**Strandplansaker,**

*brygge,* til sikring av atkomst, 87/170.

*dispensasjon,*

- begrunnelse ved avslag, 80/72, 81/87, 87/159.
- etablert hytteområde, planbehovet, 83/148.
- forskjellsbehandling, 83/148, 83/152.
- hyttetilbygg, 81/87.
- krav om konkret vurdering, kommunale retningslinjer for arealbruk, 82/74, 83/152.
- langvarig planarbeid uten resultat, 82/29.
- oppføring av sjøbod, 82/74.
- varslings- og klageregler, 81/86.
- ved langvarig planarbeid, 79/59.
- vilkår om brygge-, båt- og parkeringsplass, 84/158 jf. 85/24.

*endring av plan,*

- for oppføring av hytte, 79/61.

*vesentlig endring etter strandplanlovens § 3 nr. 1,*

- omdisponering av uthus til sovehytte, 81/89.

**Strøm, se Elektrisitetsforsyning.**

**Studentsamskipnad,**

tildeling av studenthybel, 79/115.

**Sykehus og sykehjem,**

- betaling for kopi av sykejournal, 87/85 jf. 89/17 og 90/20.
- egenbetaling ved sykehjemsopphold, 86/56.
- hjerteroperasjon i utlandet, 88/44.
- motsetningsforhold personale/pasient, 86/55.
- pasientrepresentant i styre, suppleringsvalg, 86/55.
- pasientskader,

  - behandling av erstatningskrav, 85/61.
  - teknisk svikt, 86/53.

refusjonskrav for oppholdsutgifter for overbeleggspasient, 80/35.

refusjon for utgifter til institusjonsopphold, beregningsgrunnlaget, 90/45.

#### **Tannhelsetjeneste,**

folketannrøkta, rett til fri behandling ved tidligere manglende tannlegekapasitet, 78/55 jf. 83/14.

#### **Tannleger,**

reisegodtgjøring for tjenestepiktig tannlege, 78/31.

#### **Taushetsplikt,**

erstatningskrav mot arbeidsgiver for brudd på - , 86/93.

for leger, rekkevidde av samtykke til offentliggjøring, 90/83.

for medlem av barnevernsnemnd som opptrådte som observatør i barnehagenemnd, 82/110.

for psykolog i barnevernsak, 80/95.

forskers adgang til flyttemeldinger, 84/64.

frigivelse av ligningsdokumenter i rettssak, 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. i sak om ettergivelse av skatt, 87/89.

opplysninger fra forvaltningssak gjengitt i rettssaksdokument, 87/86.

politianmeldelse referert i pressemelding, 88/76.

samtykke til offentliggjøring, alminnelig kjente opplysninger, 78/103.

ved politianmeldelse fra prismyndighetene, 90/85.

#### **Telefon,**

kanalantall for manuell mobiltelefon, 88/85.

#### **Tilbakebetalingskrav,**

for innbetalt arbeidsgiveravgift, 78/100.

for meget betalt vann- og kloakkavgift, 84/84 jf. 85/24.

for meget utbetalt, lønn, 80/25, 86/31.

pensjon, 81/37.

produksjonstillegg i landbruket, 88/142 jf. 89/18.

trygd, 85/55, 85/57 jf. 87/19 og 88/18, 86/35.

for mottatt bidragsforskudd, 87/54

uhjemlet avgiftskrav, 87/111.

#### **Tilbakevirkning,**

etterfølgende endring av reguleringsplan, 87/162, 88/157.

forhøyelse av kommunale avgifter, regelsituasjonen, 85/110.

forhøyelse av vann- og kloakkavgift, 84/83.

nedsettelse av barnebidrag, 87/51.

tilsetningsvilkår endret etter tilsetningsvedtaket, 88/30.

vandelskrav ved autorisasjon av preparant, 88/133.

#### **Tilleggsjordsaker, se også Forkjøpsrett og Konesjon,**

jordsøkende nabos rettsstilling, 80/57.

myndighetenes opptreden ved forespørsel om salg av landbrukseiendom, 82/70, 82/72, 83/113 jf. 85/21.

saksbehandlingen 78/85, 80/57, 81/74, 82/70. videresalg av bolig på eiendom ervervet i rasjonaliseringsøyemed, landbruksmyndighetenes kompetanse, 79/53.

#### **Tilsetning, se også Lærere,**

*kunngjøring,*

av engasjement som gir fortrinnsrett til ny tilsetning, 80/20 jf. 81/16.

forbehold i utlysning om tidsbegrensning, 80/16.

fravikelse av kvalifikasjonskrav, 83/23.

intern, 78/13, 80/20 jf. 81/16.

*saksbehandling,*

anmodning fra departementet om ny behandling i tilsetningsråd, 79/19.

arbeidsgivers uttalelser burde vært forelagt søker, 79/11.

delegasjon av tilsetningsmyndighet, 84/24.

diskriminering av søkere utenfor landsdelen, 90/27.

fremgangsmåten ved avgjørelse av habilitetsspørsmål, 86/73.

*innstilling*

ekstern søker utelatt, 90/31.

fra interesseorganisasjon, 79/11.

intervju, skriftlig referat, 86/73.

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 varmann, 82/18, 85/29.

tilsetningsorganets plikt til selvstendig vurdering, 87/25, 89/19.

tilsetningsvilkår endret før tiltredelse, 88/30.

tjenestemann uten stemmerett i tilsetningsråd, 82/56 jf. 83/17.

undersøkelse av attester, 83/24.

utredningsplikt mht. personlig skikket, 89/19.

uttalelser fra tillitsvalgte, 87/26.

*tilsetningsvedtaket,*

alders betydning, utelukkelse av søkere over 34 år, 80/23.

arbeidsløshet, betydning av -, 83/21, 90/27.

- arbeidsmarkedstiltak, betydning av praksis, 86/25.
- familietilsetting, 78/22, 79/20, 84/22.
- forbigåelse av best kvalifisert søker, 78/18, 78/19, 79/15, 79/20, 81/17, 82/51 jfr. 83/16, 82/53, 83/20, 83/21, 83/23, 84/22, 84/30, 85/30, 86/23, 88/24, 89/22 jf. 90/21, 90/28, 90/31.
- fortrinnsrett,
- for deltidsansatt til hel stilling, 85/27.
  - for en engasjert i stillingen, 80/20 jf. 81/16.
  - forholdet mellom arbeidsmiljølovens § 67 og § 58 nr. 7, 86/26.
  - for midlertidig tilsatt, arbeidsmiljølovens § 67 nr. 1, 82/54 jf. 83/17, 85/33.
  - for søkere fra kommunen, 80/19, 86/26, 90/28.
  - for timelærer i videregående skole, 84/30.
  - ved videreføring av arbeidsoppgaver ved omorganisering, 89/24.
- godkjenningsretten for kommunen ved tilsetting av barnehagepersonell, 81/20.
- likestilling, sterk kjønnspreferering, 86/23.
- lovbestemte kvalifikasjonskrav, 83/26 jf. 84/16, 87/128, 90/35.
- sammenlignende kvalifikasjonsbedømmelse ikke foretatt, 80/18, 81/18 jf. 82/14.
- stillingssinndragning, betydningen av muligheten for -, 80/19.
- stillingsskifte, forbigåelse pga. hyppige -, 78/21.
- tilsidesettelse av søker,
- til årsvikariat pga. innkalling til førstepgangstjeneste, 84/20.
  - til årsvikariat pga. påregnet svangerskapspermisjon, 78/16.
  - tiltredelsestidspunktets betydning, 80/18.
  - uriktig faktisk grunnlag, 78/20.
  - utenfor landsdelen, 90/27.
  - utenlandsk statsborgerskap, 89/21.
  - utlending, språkkunnskaper, 85/30.
  - velferdsgrunner, 82/17.
- ugyldighet, 82/17, 82/56, 83/24, 84/22.
- utenforliggende hensyn, 83/20, 83/21, 84/22, 90/28.
- vandel, eldre promilledom, 88/24.
- Tilskudd til landbruket,**
- endring av administrativ praksis, 87/136.
  - endring av regelverket,
  - oppbrukt tildelingskvote, 87/134.
  - sen saksbehandling, 88/139.
  - forholdet mellom flere tilskuddsordninger, 85/130, 87/132 jf. 88/21.
  - forholdet til forvaltningsloven, kunngjøringsmåten, 86/120 jf. 87/23.
  - forventning om tilskudd som følge av uheldig saksbehandling, 88/137.
  - kontraktproduksjon av egg, tidspunkt for slaktning, 85/130.
  - produksjonstillegg,
  - arealvilkår, grunnlaget for nektelse av dispensasjon, 78/127 jf. 79/10.
  - forholdet mellom produksjon og arealgrunnlag, 85/128.
  - forpaktningssavtale må omfatte hele bruket, 83/104.
  - fristoversittelse, 83/107.
  - tilbakebetaling og rentekrav ved feilaktig utbetaling, 88/142 jf. 89/18.
  - tiltak påbegynt før søknaden var avgjort, 87/136, 88/137, 88/139.
  - veganlegg, mangelfulle svarrutiner, 87/78 jf. 88/20.
- Tilskudd til organisasjoner,**
- søknad fra menneskerettighetskomite, 90/97.
- Tinglysing,**
- overdragelse i strid med lov, 86/140 jf. 87/24.
  - tinglysingsdommerens undersøkelsesplikt, 85/165.
- Tjenestemenn, se også Habilitet, Lærere, Pensjonsordninger, Taushetsplikt, Tilsetting,**
- avskjedsgrunnlag, distriktsjordmor i dobbeltstilling, 81/30.
  - beordringstillegg for ekstrabetjent i lensmannsetaten, 88/31.
  - bindingsforpliktelse overfor tidligere arbeidsgiver ved stillingsskifte, 81/23, 87/32.
  - boliglån i Statens Pensjonskasse, 83/27.
  - boligtilskott til prest, 81/27.
  - flyttinggodtgjøring,
  - forskjellsbehandling, 81/134.
  - uklar stillingsutlysning, 79/28 jf. 83/14.
  - hovedstillinger, forbud mot å ha to - i stats-tjenesten, 78/13.
  - innsyn i interne saksdokumenter vedrørende eget arbeidsforhold, 78/36.
  - intervjuordning ved opptak av postelever, 79/31 jf. 80/15.
  - krav om lederskifte som vilkår for økonomisk støtte til bedrift, 88/136.
  - ledelsens styringsrett
  - hvor tjenestemann ønsket overflytting fra en seksjon til en annen, 78/12.
  - ved endring av arbeidsoppgaver, 89/24 jf. 90/21.
  - lojalitetsplikt,
  - for fylkesveterinær, 78/25.
  - for redaktør i direktorat, 85/25.
  - for tolk i fremmedsak, 89/56.
  - lønn,
  - bortfall av personlige lønnstillegg som følge av tariffrevisjon, 84/28.
  - lønnstillegg til uorganisert, 86/27.
  - lønnstrekk, ulovlig fravær, 87/29.
  - oppjustering ut fra likhetsbetraktninger, 80/24.



opplysning i tilsetningsbrev i strid med overenskomst, 79/22.  
 overtidsgodtgjørelse for arbeidsleder, 86/29.  
 personlig avlønning, tjenestemann i over- tallig stilling, 81/25 jf. 82/15.  
 tilbakebetaling av for meget utbetalt -, 80/25, 86/31.  
 ved utdanningspermisjon, bindingstid og tilbakebetalingsvilkår, 82/57.  
*lønnsopplysning* i tilsetningsbrev i strid med overenskomst, 79/22.  
*næringsvirksomhet*, ligningssjefs ektefelles rett til å drive -, 78/32 jf. 81/15 og 83/14.  
*omorganisering*, avdelingsledere i trygde- etaten, 89/24 jf. 90/21.  
*oppsigelse*, endring av arbeidsoppgaver, 89/24 jf. 90/21.  
 lederskifte som vilkår for økonomisk støtte, 88/136.  
 poststyrer anmodet om å si opp stillingen, 78/13.  
*opptak av aspirant* til utenriktjenesten, 85/32.  
*permisjon*, offentlig verv, 87/29.  
 omgjøring pga. kompetansemangel, 82/117  
 ved overgang til ny stilling, 79/20.  
*reisegodtgjøring*, reisesens utgangspunkt, 87/33.  
 tjenestepiktig tannlege, 78/31.  
*tilrettevisning* for brudd på lojalitetsplikt, 85/25.  
*uttalelser til pressen*, 78/25, 78/103, 85/25.  
**Toll og Innførselsavgift**,  
 båtmotoravgift på industrimotor, hjem- melsspørsmål, 87/107 jf. 88/20 og 90/21.  
 frist for etterberegning, 88/109 jf. 89/18.  
 innførsel av lystbåt, ansvaret i kjøps situa- sjon, 85/107.  
 kosmetikkavgift på hårsjampo, 90/111.  
 kroppsvitasjon ved tollundersøkelse, 88/ 107.  
 kvantumsgrense ved kjøp av alkoholholdi- ge varer fra «tax-free shop», 83/66.  
 midlertidig bruk av utenlandsregistrert kjø- retøy, gjenutførsel, 89/97.  
 ombygging av varebil til personbil, 87/103.  
 ombygging av buss til personbil, 89/102.  
 opprinnelsesbevis, tepper innført fra u- land, 82/104.  
 toll- og avgiftsfritak for brukt personkjøre- tøy ved flytting til Norge,  
 bil nr. 2, ektefeller, 78/101, 85/107.  
 feilinformasjon fra folkeregister, 86/103 jf. 87/23 og 88/19.  
 omtariffering og etterberegning, 89/94.  
 politisk flyktning, 86/101 jf. 87/22 og 88/19.

standardbegrunnelse og andre saksbe- handlingsspørsmål, 84/77 jf. 85/23 og 87/18.  
 transportskadet bil byttet, brukstid, 84/80 jf. 85/23.  
 unntakstilstand i hjemlandet, 84/78 jf. 85/ 23.  
 valg av tollsted ved import av bruktbil, 83/65.

#### **Tomtetildeling i kommunal regi, se også**

##### **Anbud og Avtaler,**

fristforlengelse for byggestart ikke reell, 78/ 60.  
 krav om deltakelse i kabel-TV anlegg, 87/118.  
 rentekrav for tiden mellom ferdigstillelse og avtaleinngåelse, 87/120.  
 rentetillegg til tilbudsprisen, 80/40.  
 sammenkobling med avgiftskrav, 83/72.

##### **Trygderetten,**

gjenopptagelse av sak etter anmodning fra ombudsmannen, 80/37 jf. 82/14, 81/46, 85/51.  
 kompetanse i saker om,  
 frafall av statens foreldelsesinnsigelse, 81/48 jf. 82/15.  
 tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd, 85/57 jf. 87/19 og 88/18.  
 Rikstrygdeverkets adgang til søksmål mot trygdede om Trygderettens kjennelser, spørsmål om lovendring, 78/115 jf. 83/14.  
 tempo i gjenopptagelsessak, henstilling, 80/39.

##### **Trygdesaker, se også Barnetrygd og Tryg- deretten,**

dagpenger under arbeidsledighet, for partreder, 87/37.  
 etterbetaling av grunnstønad utover 3 må- neder, 88/34.  
 fødselspenger, omsorgspermisjon med lønn for fedre, 87/35 jf. 88/20.  
 krigspensjon,  
 krigsseilersyndromet, 85/51.  
 mangelfull dokumentasjon av krigstje- neste, 88/37.  
 medisinsk behandling i utlandet, 84/40, 88/ 44.  
 meldingsrutine ved klagers død, 78/55 jf. 80/ 15.  
 saksbehandlingstiden i trygdeetaten, 83/42.  
 sen oppfølging av trygderettskjennelse, 88/ 38.  
 separert mor samboende med mulig barne- far, 84/40.  
 tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd, 85/55, 85/57 jf. 87/19 og 88/18, 86/35.  
 underretningsformen ved kortvarig beta- lingsstans, 87/37.

- uttalelser fra trygdesjef 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,*  
 enslig adoptant, 87/56.  
 etter rettsforlik om bidragsfracfall, 80/33.  
 tilbakebetaling, 87/54.  
*bidragsplikt*  
 for hjemmeværende kvinne uten egen inntekt, 83/44.  
 ved delt omsorg, 90/56.  
 bidragspliktiges betalings-/inntektsevne, 86/60, 87/49.  
*nedssettelse av -*,  
 på feilaktig grunnlag, 90/59.  
 tilbakevirkning, 87/51.  
 rutiner ved innkreving og utbetaling, 88/55 jf. 89/17.  
 uklar hjemmelsanvisning for bidrag til tidligere ektefelle, 84/43.
- Underretning,**  
 til bistandsadvokat i straffesak, 87/56, jf. 89/17.  
 vedtak i klagesaker, fremgangsmåten, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/17, 87/48 jf. 89/17, 88/41 jf. 89/17.  
 vedtak om kortvarig stans av dagpenger, 87/37 jf. 90/20.
- Utlendinger, se Fremmedsaker.**
- Utsatt iverksetting, se under Klagebehandling.**
- Utslippstillatelse, se også Bygningssaker,**  
 byggepress og hensyn til andre søkere som begrunnelse for avslag, 83/139.  
 byggepress og oppbrukt utslippskvote, 84/145 jf. 85/24.  
 industriutslipp i sjøområde (Titania-saken), saksbehandling, vilkår, 84/115.  
 klart urimelig avslag på søknad om separat utslipp, 89/184.  
 riving av eldre bolig som vilkår for oppføring av ny, 82/99.
- Valg,**  
 listeforslag til kommunestyrevalg, 83/81.  
 pasientrepresentant i sykehjemstyre, 86/55.  
 valgbarhet til landbruksnemnd for kommunerevisor, 84/98.  
 valgbarhet ved kommunestyrevalg, 88/117.
- Vann- og kloakkavgift,**  
 betaling av tilknytningsavgift som vilkår for byggetillatelse, 87/108.  
 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.  
 overføring av midler fra vannverk til kommunekassen, 87/112.  
 plikt til å betale - ved eldre avtale om engangsavgift, 78/95.  
 tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelse, 84/83, 85/110 jf. 86/22.  
 tilknytningsavgift ved påbygg og bruksendring, 82/105, jf. 83/20.  
 tilleggsavgift for unnlatt montering av vannmåler, hjemmelsspørsmål, 89/109.  
 uriktig beregningsgrunnlag, tilbakebetaling, 84/84 jf. 85/24.
- Vassdrag,**  
 dokumentinnsyn i regulerings sak, 88/73.  
 fjerning av laksetrapp, saksbehandling, 83/97.  
 innløsning av årlige erstatninger, 86/94.
- Veg,**  
*avkjørsel,*  
 alment om regelverket, rammeplaner, klageinstansens stilling, 83/143, 83/146 jf. 84/19.  
 avslag uten holdbar hjemmel, 90/193.  
 bortfall av tillatelse, hjemmelsspørsmål, 82/101.  
 endret bruk, 81/113, 82/101.  
 erstatning for veggrunn, 90/188.  
 ny avkjørsel, fjernvirkninger, 79/70.  
 omlegging av avkjørsel, vedtaksform, økonomisk medansvar for myndighetene, 85/163.  
 utvidet bruk,  
 - begrensning av randbebyggelse, hensyn til «myke trafikanter», 80/85.  
 - forskjellsbehandling, 83/143, 89/167, 90/197.  
 - hjemmelsspørsmål, 76/110 jf. 78/11, 80/85, 82/100.  
 - liten trafikkfare, 84/146.  
 - oppføring av ny bolig og riving av gammel, 78/81.  
 - tolking av vegplan, 83/141 jf. 84/19.  
 - vilkår om bruksrett for nabo, 84/148.
- byggegrensar,* manglende individuell vurdering av dispensasjonssøknad, 87/166.  
*privat veg,*  
 spørsmål om åpen for alminnelig ferdsel, 83/135 jf. 84/18, 84/93, 84/146, 86/114.  
 vegmyndighetenes adgang til stenging, 79/72.  
*reklameskilt,* «tettbygd strøk» i vegloven § 33, 79/73 jf. 80/16.  
*vedlikehold av - bygget med kommunal garanti,* 86/114.

*vegplan,*

- saksomkostninger ved omgjøring, 88/82.
- tolking, endringer ifm. ekspropriasjon, 83/141 jf. 84/19.

*vegstatus,* spørsmål om privat eller kommunal veg, 90/186.

**Veiledning,** se også **Informasjon,**

- i pensjonssak, 83/31, 86/34.
- i sak om betaling for sykehjemsopphold, 86/56.
- i trygdesak, 83/41.
- ved byggemelding, 81/107.
- ved ligningsbehandling, 78/107.
- ved søknad om småhusbygging om vintren, 79/35.

**Viltsaker,**

- endring av grenser for elgvald, 87/145.
- feilskyting under elgjakt, viltlovens § 48, 83/99, 89/133.

## felles viltområde,

forvaltningsregler for - , 86/83.

sammenslåing til - , 86/129.

jegerregister, bruk av fødselsnummer, 90/152.

subdelegasjon av myndighet fra direktorat til fylkesmann, 87/147.

**Vinmonopolet,**

annonsering i dagspressen, 86/125.

**Ølbevilling,** se **Alkoholomsetning.**

## Lovregister.

<b>I. Lover.</b>			
15.4.1687 Norske Lov			
2-11-3 .....	89/43		
2-17-1 .....	89/43		
17.5.1814 Grundloven			
§ 20 .....	85/84		
§ 96 .....	86/107		
§ 97 .....	85/110 jfr.86/22,	88/133	
12.8.1848 Jernbaneloven			
§ 2 .....	90/116		
16.5.1860 Sunnhetsloven			
§ 3 .....	89/177		
1.7.1887 nr. 5 straffeprosessloven			
§ 91 første ledd .....	83/50		
§ 131 .....	81/159		
§ 221 .....	80/126		
§ 223 .....	80/126		
§ 236 .....	83/51		
§ 280 .....	81/159		
§ 473 .....	85/84		
3.8.1897 nr. 1 om kirker og kirkegårder			
§ 35 .....	83/38		
§ 37 .....	83/38		
§ 41 .....	83/38		
§ 47 .....	89/43		
19.12.1898 nr. 2 om jordmødre			
§ 12 tredje ledd .....	81/30		
22.5.1902 nr. 10 straffeloven			
§ 121 .....	87/86		
18.8.1911 nr. 8 skatteloven			
§ 15 første ledd .....	87/100, 88/88 jfr.	89/18	
§ 17 .....	84/73, 87/100, 88/88 jfr.	89/18,	90/97
§ 41 siste ledd .....	88/91		
§ 42 første ledd .....	80/91, 83/62,	85/103	
§ 43 fjerde ledd .....	80/92		
§ 44 første ledd .....	79/83, 82/107,	85/105,	88/96
første ledd, bokstav g .....	79/82,	88/94 jfr.	89/18
syvende ledd .....	82/108,	88/99	
åttende ledd .....	84/73		
ellevte ledd nr. 2 .....	84/69		
jfr. 85/22,	89/91		
§ 47 første ledd .....	80/92		
§ 50 annet ledd .....	83/65		
§ 75 første ledd .....	83/61,	88/99	
§ 76 .....	79/85		
§ 77 nr. 4 .....	83/64		
3.5.1913 om likbrenning			
§ 2 .....	83/38		
13.8.1915 nr. 5 domstolloven			
§ 146 .....	88/145		
§ 219 nr. 2 .....	82/46,	83/87	
§ 225 .....	83/87		
§ 229 .....	89/127		
13.8.1915 nr. 6 tvistemålsloven			
§ 204 .....	80/93		
§ 437 .....	90/125		
2.4.1917 nr. 1 adopsjonsloven			
§ 21 .....	85/71		
§ 27 .....	85/71		
1.6.1917 nr. 1 skjønnsprosessloven			
§ 57 .....	83/75 jfr.	85/21	
14.12.1917 nr. 16 industrikonsesjonsloven			
§ 20 første ledd .....	88/152		
14.12.1917 nr.17 vassdragsreguleringsloven			
§ 4 a .....	88/73		
§ 6 .....	88/73		
§ 16 nr. 5 annet ledd .....	86/94		
31.5.1918 nr. 2 ekteskapsloven			
§ 43 første ledd .....	83/44		
§ 56 annet ledd .....	84/43		
31.5.1918 nr. 4 avtaleloven			
§ 36 .....	86/110 jfr. 87/23, 86/113, 87/118,	89/105	
26.6.1925 nr. 4 om hundeavgift			
§ 1 første ledd .....	79/77 jfr.	80/16	
10.7.1925 nr. 6 om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg			
§ 10 annet ledd .....	84/98		
§ 13 nr. 1 d, annet ledd .....	83/81		
9.7.1926 nr. 4 om ansvar for skade på bufe ved hund m.v.			
§ 3 annet ledd .....	78/125		
5.4.1927 alkoholloven			
§ 17 .....	84/99		
§ 22 .....	89/113		
§ 24 .....	85/121 jfr. 88/18, 89/113,	90/134	
§ 27 første ledd .....	80/121		
29.4.1927 nr. 1 legeloven			
§ 14 første ledd .....	80/97		
20.5.1927 nr. 1 ektefelleloven			
§ 1 annet ledd .....	83/46,	85/100	
8.6.1928 nr. 1 om kommunal renholdsavgift			
§ 1 .....	83/70, 83/71, 84/88 jfr. 85/24 og	86/19	
8.6.1928 nr. 2 postloven			
§ 12 .....	85/99		
§ 17 .....	85/99		
§ 23 .....	85/99		

6.6.1930 nr. 20 forsikringsavtaleloven			26.6 1953 nr. 4 prisloven		
§ 81 b	86/81 jfr.	87/22	§ 15		89/73
§ 94		85/61	§ 18	86/113,	87/118
19.5.1933 nr. 11 omsetningsavgiftsloven			§ 52		90/85
§ 1	87/107 jfr.	88/20	17.7.1953 nr. 9 sivilforsvarsloven		
7.6.1935 nr. 2 tinglysingsloven			§ 41		83/77
§ 7 fjerde ledd		85/165	17.7.1953 nr. 14 om barnevern		
§ 13	85/165, 86/140 jfr.	87/24	§ 4 tredje ledd		82/100
13.3.1936 nr. 3 politiloven			§ 9	88/49,	88/52,
§ 13		88/24	§ 11	88/49, 88/52	90/49
§ 20 a		88/24	§ 12		80/95
§ 27		80/106	§ 15		88/52
16.6.1939 nr. 6 om husleie			§ 19		90/49
§ 2		78/58	§ 24		85/72
§ 41		81/115	§ 48		88/50
§ 42		84/94	§ 52	90/49,	90/51
15.3.1940 nr. 3 om vassdragene			§ 54		90/51
§ 115 nr. 1 og 2		81/156	§ 55		90/49
§ 116		83/97	§ 70		88/50
1.3.1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank			12.11.1954 nr. 1 om styret i kommunene		
§ 15 tredje ledd		79/79	§ 16	78/113,	88/169
24.10.1946 barnetrygdloven			§ 17		85/115
§ 2 første ledd b)		85/53	§ 21		84/27
§ 11		85/53	§ 22		90/115
13.12.1946 krigspensjon for sivile m.v.			§ 24 nr. 1	87/115 jfr. 88/21 og	90/21
§ 1		88/37	§ 55 tredje ledd		79/77
§ 3		85/51	§ 60	86/27, 87/115 jfr. 88/21 og	88/169
27.6.1947 nr. 9 sysselsettingsloven			§ 61		88/169
§ 34 annet ledd	87/37 jfr.	90/20	18.3.1955 nr. 2 jordloven		
14.11.1947 nr. 3 om ferie			§ 1	79/45, 79/47, 80/45, 80/53,	85/143
§ 1 tredje ledd	81/33 jfr. 82/15 og	83/15	§ 2 første ledd		80/41
§ 6 første og annet ledd	81/33 jfr. 82/15 og	83/15	§ 5 tredje ledd		84/98
9.4.1948 nr. 2 losloven			§ 6	82/72, 83/113 jfr.	85/21
§ 2		86/127	§ 54	80/53, 81/52, 81/57, 87/147 jfr.	88/22
28.7.1949 nr. 10 om folketannrøkt			§ 55 første ledd	78/65 jfr. 80/15,	
§ 1		78/55 jfr.	79/40, 79/42 jfr. 80/16, 79/44, 79/45,		
28.7.1949 nr. 19 om folkehøgskular		83/14	79/47, 80/42, 80/43, 80/45, 80/48		
§ 4		80/31	80/50, 80/53, 81/57, 81/58, 81/61,		
§ 6 tredje ledd		79/18	81/63, 81/64 jfr. 82/15, 81/65,		
28.7.1949 nr. 26 om Statens Pensjons- kasse			81/67, 81/70, 82/24 (nr. 7 og 8),		
§ 6	79/23,	83/31	82/25, 82/26, 82/63, 82/65, 82/67,		
§ 19	82/20 jfr. 83/15 og	84/16	82/70, 82/72, 83/107 jfr. 84/18,		
§ 23 første ledd a)		86/33	83/111, 83/112, 84/131, 84/132,		
§ 50 første ledd	80/37 jfr.	82/14	84/137, 85/137, 85/139, 87/149,		
8.12.1950 nr. 3 om norsk riksborgar- rett			88/146,	89/81	
§ 6 første ledd nr. 3	83/53,	86/70	annet ledd	79/40, 81/59, 82/63,	
14.12.1951 nr. 3 råfiskloven			83/111, 84/135,	85/139	
§ 4	87/142 jfr.	88/21	9.12.1955 nr. 5 innkrevingsloven		
21.11.1952 nr. 2 skattebetalingsloven			§ 10	88/55 jfr.	89/17
§ 18		89/92	§ 11	88/55 jfr.	89/17
§ 24 nr. 1		78/97	13.7.1956 fysioterapeutloven		
§ 41 nr. 1	81/127,	86/97	§ 2		87/130 jfr.
§ 58		86/97	27.7.1956 fremmedloven (se også fremmedforskriftene under IV)		
29.4.1953 nr. 1 om Den norske kirkes ordning			§ 3	81/45, 85/77 jfr.	87/19
§ 26		89/43	§ 6		78/116
			§ 11	78/116, 83/51,	90/75
			7.12.1956 nr. 1 kredittilsynsloven		
			§ 7	88/76 jfr.	89/18

5.4.1957 om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m.v.		c) ..	81/159, 82/122, 83/155, 85/165, 86/157
§ 9 .....	81/27	d) .....	90/202
26.4.1957 nr. 4 om forskuttering av oppfostringsbidrag		f) .....	85/112 jfr. 86/22
§ 2 nr. 5 .....	80/33	§ 6 første ledd .....	78/131, 81/72, 86/79
§ 3 .....	87/54	tredje ledd .....	83/153 jfr. 84/19, 86/157
§ 4 .....	80/33, 87/56	fjerde ledd .....	84/161, 86/157, 86/158, 88/175, 90/202
§ 5 .....	87/54	§ 7 første ledd .....	79/117, 86/116, 87/15, 89/22
§ 6 annet ledd .....	80/33	tredje ledd .....	83/156, 84/161, 87/15
§ 13 .....	87/54	§ 10 annet ledd «klart urimelig»	
28.6.1957 nr. 7 friluftsløven		78/46, 78/72, 78/75, 78/93,	
§ 6 .....	83/27	78/129, 79/35, 79/49, 80/33,	
6.7.1957 om samordning av pensjons- og trygdeytelser		80/53, 80/68, 80/97, 81/50,	
§ 25 .....	81/37	81/52, 81/77, 81/127, 82/57,	
12.12.1958 nr. 7 om fengselsvesenet		84/40, 85/139, 85/156, 86/103	
§ 1a .....	90/64	jfr. 87/23 og 88/19, 87/60, 89/184	
§ 6 .....	88/24	§ 11 se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
§ 7 .....	89/47	21.6.1963 nr. 17 apotekloven	
§ 21 .....	86/24 jfr. 87/20	§ 8 .....	87/128
§ 23 .....	84/50 jfr. 86/19, 84/53	21.6.1963 nr. 23 vegloven	
§ 26 .....	90/67	§ 1 .....	83/135 jfr. 84/18, 84/93, 86/114
§ 30 a .....	81/157, 84/50 jfr. 86/19	§ 5 .....	86/114
§ 33 .....	87/59	§ 11 .....	83/146 jfr. 84/19
19.6.1959 nr. 2 motorkjøretøy- og båtavgiftsloven		§ 12 .....	88/82
§ 1 .....	86/107	§ 15 .....	90/188
23.10.1959 om oreigning av fast eiendom		§ 24 .....	90/188
§ 10 annet ledd .....	81/150	§ 25 .....	86/114, 90/186
§ 15 .....	80/108	§ 30 .....	87/166
4.2.1960 nr. 2 om borettslag		§ 31 .....	89/166
§ 58 .....	89/172	§ 33 annet ledd .....	79/73 jfr. 80/16
§ 78 .....	82/44	§ 40 .....	79/70, 80/85, 81/113, 82/100, 83/141, 83/143, 83/146 jfr. 84/19, 84/146, 84/148, 85/163, 89/167, 90/193, 90/197
16.12.1960 nr. 1 luftfartsloven		§ 41 første ledd .....	80/85, 82/101, 83/146 jfr. 84/19, 84/148, 85/163, 90/193
§ 55 .....	85/62	tredje ledd .....	85/163
28.4.1961 nr. 2 om psykisk helsevern		§ 56 .....	79/72
§ 1 nr. 2 .....	85/59 jfr. 86/21	29.5.1964 nr. 1 om personnavn	
§ 2 femte ledd .....	85/59 jfr. 86/21, 88/41 jfr. 89/17	§ 7 .....	83/49, 85/74
§ 5 annet ledd .....	78/51	§ 9 .....	80/117, 86/61
§ 13 første ledd .....	85/59 jfr. 86/21	5.6.1964 nr. 2 om sosial omsorg	
§ 18 .....	78/87, 78/88, 88/46	§ 3 .....	84/49, 88/41, 90/45
§ 21 .....	79/33	§ 5 .....	84/95
12.5.1961 nr. 2 åndsverkloven		§ 13 .....	90/48
§ 6 .....	89/44	§ 16 a .....	84/49
§ 39 .....	89/44	§ 17 .....	84/95
9.6.1961 nr. 24 naturskadeløven		§ 18 nr. 1 .....	82/62
§ 21 .....	84/130	nr. 2 .....	84/49, 86/79
16.6.1961 nr. 15 grannelova		19.6.1964 nr. 14 arveavgiftsloven	
§ 2 .....	88/166, 89/177	§ 8 tredje ledd .....	84/82, 90/108
8.6.1962 nr. 4 husdyrloven		12.3.1965 om statens grunn i Finnmark	
§ 3 første ledd .....	80/123	§ 2 .....	84/126, 85/145
22.6.1962 nr. 8 ombudsmannsloven		21.5.1965 om skogbruk og skogvern	
§ 3 .....	87/142	§ 21 .....	87/159
§ 4 første ledd .....	78/132, 79/115, 80/127, 83/155, 89/186	18.6.1965 nr. 4 vegtrafikkloven	
a) .....	84/161	§ 5 .....	87/60
b) .....	78/131, 83/156, 85/165, 86/70		

§ 8 .....	87/60	§ 92 tredje ledd .....	81/103, 83/118, 84/139
§ 22 tredje ledd .....	79/112	§ 93 første ledd .....	83/132 jfr. 84/18
§ 24 a .....	86/66 jfr. 87/21	annet ledd .....	82/36
§ 27 .....	85/125, 87/126 jfr. 88/21	§ 94 nr. 3 .....	86/144
§ 31 a .....	84/57	§ 95 nr. 1 og 2 .....	81/107 jfr. 82/16, 84/148, 85/97, 86/150
b .....	79/111	§ 96 .....	82/96
§ 33 nr. 1 .....	80/125, 88/68	§ 97 .....	84/143 jfr. 85/24, 85/97
nr. 3 .....	79/112	§ 98 .....	85/97, 86/122, 86/124
nr. 4 .....	86/66 jfr. 87/21	§ 113 .....	80/83
§ 37 fjerde ledd .....	83/76	§ 114 .....	80/83, 82/122, 84/143 jfr. 85/24
§ 39 .....	86/66 jfr. 87/21	§ 117 .....	85/151
<b>18.6.1965 nr. 7 bygningsloven</b>		§ 119 .....	84/139
§ 3 .....	84/141 jfr. 85/24, 86/151	<b>25.6.1965 nr. 1 forpaktingslova</b>	
§ 7 .....	78/67, 78/72, 79/10, 82/35, 82/82, 82/84, 83/118, 83/123, 85/149	§ 11 .....	86/89
§ 9 .....	84/143 jfr. 85/24, 86/150	<b>10.6.1966 nr. 5 tolloven</b>	
§ 14 .....	83/120 jfr. 87/17	§ 1 nr. 3 .....	85/107
§ 21 første ledd a 81/91, 81/94, 82/31, 82/75 jfr. 83/18, 82/77, 83/124, 87/161		§ 12 .....	88/107
annet ledd .....	78/70, 79/10, 79/39, 80/81, 81/93, 82/75, 82/79 jfr. 83/19	§ 15 første ledd .....	82/104
tredje ledd .....	82/75	§ 33 .....	89/97
syvende ledd ... 78/75 jfr. 79/10, 81/91		§ 37 .....	85/107
§ 25 nr. 6 .....	82/87	§ 38 .....	89/94
§ 26 nr. 1 .....	79/64, 82/85 jfr. 83/19, 82/87, 90/182	§ 58 første ledd .....	88/109 jfr. 89/18, 89/94
§ 27 nr. 1 og nr. 5 .....	79/61, 80/78	<b>17.6.1966 nr. 12 folketrygdloven</b>	
nr. 2 .....	81/96 jfr. 82/16, 81/99 jfr. 82/16	§ 2-6 nr. 1 .....	85/69
§ 28 nr. 3 .....	82/84	§ 2-13 .....	84/40
§ 31 nr. 1 .....	86/145	§ 3-21 nr. 4 .....	87/35 jfr. 88/20
nr. 3 .....	85/151	§ 4-3 nr. 2 .....	87/37
§ 33 .....	85/151, 86/143	§ 7-7 .....	86/35
§ 35 nr. 1 .....	86/149	§ 8-5 .....	80/37
§ 42 .....	86/149	§ 11-8 .....	83/40
§ 46 .....	84/91	§ 12-3 fjerde ledd .....	88/38
§ 48 nr. 5 .....	86/148	§ 12-4 annet ledd .....	84/40
§ 63 nr. 3 .....	82/75, 83/138, 86/150	§ 14-2 nr. 2 .....	86/35
§ 66 nr. 1 .....	83/135 jfr. 84/18 og 85/21, 85/151, 86/151 jfr. 87/24	§ 14-7 .....	87/37
nr. 2 .....	78/62, 78/71 jfr. 79/10, 80/73, 80/79 jfr. 83/15, 83/138	§ 14-9 fjerde ledd .....	88/34
§ 67 .....	83/135, 84/18	§ 15-8 .....	85/55, 85/57 jfr. 87/19 og 88/18, 86/35
§ 69 nr. 1 .....	85/150	§ 16-1 nr. 4 .....	89/129
§ 70 .....	82/32, 82/92, 83/120, 83/127, 83/134, 84/138, 85/149 jfr. 87/17	§ 16-3 .....	78/100
§ 72 .....	82/32	§ 18-4 nr. 1 .....	78/103
§ 74 nr. 2 .....	79/68, 81/103, 81/106, 83/128, 87/91	<b>16.12.1966 nr. 9 om anke til Trygde- retten</b>	
§ 78 nr. 1 første ledd .....	82/36, 82/93	§ 23 .....	78/115 jfr. 83/14
§ 79 .....	82/35, 86/156	<b>10.2.1967 forvaltningsloven</b>	
§ 80 nr. 2 .....	85/150	§ 1 .....	83/55, 83/155, 86/84, 87/45, 87/68, 87/142 jfr. 88/21, 88/76
§ 82 .....	78/67, 78/68 jfr. 79/10, 80/73, 80/75, 82/68, 82/94 jfr. 83/19, 82/96, 83/118, 84/150, 84/153, 84/155, 85/17, 85/156, 85/159, 86/156 90/166	§ 2 første ledd	
§ 84 .....	82/81, 83/132 jfr. 84/18, 85/150	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, 86/48, 86/81 jfr. 87/22, 86/120, jfr. 87/23, 86/155, 87/45, 87/109, 87/142 jfr. 88/21, 88/60, 88/76 jfr. 89/18, 88/82, 88/136, 89/58, 90/51, 90/64
§ 85 .....	78/68, 84/141	e) ... 80/57, 80/99 jfr. 83/15, 80/103, 81/72, 81/116, 82/58, 85/53, 86/122, 86/129, 87/145, 88/159	
§ 87 nr. 1 .....	86/145	tredje ledd .....	83/146 jfr. 84/19, 85/90, 85/91
nr. 2 .....	82/93, 83/132 jfr. 84/18, 86/145		



§ 3 annet ledd .....	85/60	§ 28 første ledd .....	78/108, 79/104,
§ 4 første ledd .....	87/86	81/72, 81/76, 81/121, 82/113, 82/114,	
§ 6 første ledd .. 78/22, 78/103, 79/95,		83/146 jfr. 84/19, 84/130, 84/135,	
86/41, 87/69		86/79, 87/74, 87/142 jfr. 88/21,	
annet ledd .. 78/103, 79/68, 80/59,		87/149, 88/159, 89/81	
84/115, 84/132, 85/88, 86/41,	89/61	annet ledd .....	86/79 jfr. 87/21, 89/58
§ 8 .....	86/73	tredje ledd .....	79/104
§ 9 .....	79/98	§ 29 .....	78/85
§ 10 .....	79/68, 79/95, 84/115, 86/41	§ 30 .....	88/145, 89/31
§ 11 .....	81/107 jfr. 82/16, 82/20, 83/31,	§ 31 .....	82/44, 85/94 jfr. 86/21,
83/123, 88/109 jfr. 89/18		85/145, 86/83	
a) .....	84/104, 85/166, 87/15, 87/78	§ 33 første ledd .....	84/65 jfr. 85/22,
jfr. 88/20, 88/62, 88/124		86/17 og 87/78, 84/132	
jfr. 89/18, 89/82, 90/72		annet ledd .....	78/36, 85/90, 89/138
§ 12 .....	86/85, 87/111	tredje ledd .....	88/128, 89/79, 90/125
§ 13 .....	87/86, 88/76 jfr. 89/18, 89/70,	fjerde ledd .....	87/79
90/81, 90/85		femte ledd .....	90/49
§ 13 a .....	89/71	§ 34 første ledd .....	85/90, 86/79
§ 13 b .....	88/76 jfr. 89/18	annet ledd .. 78/50, 85/48, 86/79	
§ 13 f .....	82/110	jfr. 87/21, 86/129, 87/75 jfr.	
§ 15 .....	89/73	88/20 og 90/20, 87/142 jfr. 88/21,	
§ 16 første ledd .....	82/58, 82/112,	88/68, 89/151, 90/125, 90/182	
84/115, 85/53, 86/129, 87/145, 88/159		tredje ledd .....	84/137, 85/90
annet ledd .....	79/98, 82/58	§ 35 første ledd a) .....	80/103, 82/44
tredje ledd .....	88/49, 88/128	b) .....	81/131, 84/25
§ 17 første ledd .....	78/21, 79/11,	c) .....	85/71, 85/115,
81/107 jfr. 82/16, 82/112, 83/97,		86/83, 89/145	
85/53, 85/119, 85/121 jfr. 88/18,		annet ledd .....	83/55, 84/25, 86/83
85/132, 86/76 jfr. 87/21, 86/129,		§ 36 .. 78/113, 79/107, 80/104, 80/106,	
87/25, 87/136, 88/76, 88/109		81/132, 81/133, 81/134, 81/138,	
jfr. 89/18, 88/159, 89/19, 90/134 90/182		82/115, 82/116, 83/57, 83/59,	
annet ledd .....	82/58, 82/110, 85/119	84/59, 84/60, 85/92, 85/94 jfr. 86/21,	
tredje ledd .....	81/107 jfr. 82/16,	85/95, 86/56, 86/89, 87/91, 88/82,	
84/115, 87/172, 89/24		89/86, 90/93	
§ 18 første ledd .....	78/80, 86/84	§ 37 første ledd .....	89/169
annet ledd .....	82/41, 87/26	annet ledd .....	79/97, 88/85, 89/169
tredje ledd .....	82/41	§ 38 .....	83/70, 84/68, 86/120 jfr. 87/23
§ 19 .....	78/106, 87/79	§ 39 .....	81/125, 84/68, 84/83, 85/40,
§ 20 .....	86/85, 87/85 jfr. 89/18	85/110 jfr. 86/22, 89/160 89/162	
og 90/20, 88/73		§ 40 .....	81/142 jfr. 82/16, 88/85
§ 22 .....	90/48, 90/72	§ 41 .....	82/58, 85/115, 86/83, 87/134
§ 23 .....	82/58, 86/41 jfr. 89/16	§ 42 .....	82/58, 85/84, 85/154,
§ 24 første og annet ledd .....	80/101,	86/96, 86/143, 88/60, 89/51, 90/173	
82/58, 82/112, 85/51, 86/41 jfr. 89/16,	88/57	7.7.1967 om husleieregulering m.v.	
tredje ledd .....	89/47	for boliger	
§ 25 første ledd .....	82/112	§ 17 .....	81/123, 81/124, 82/22
annet ledd .....	85/77 jfr. 87/19,	§ 20 første ledd .....	81/121
86/106, 89/47		22.3.1968 tilleggslov om krigspensjo-	
tredje ledd .....	81/145, 84/77 jfr.	nering	
85/23 og 87/18, 85/35, 85/77 jfr.		§ 1 .....	88/37
87/19, 88/68, 90/182		§ 2 .....	88/37
§ 26 .....	87/25	13.6.1969 nr. 24 om grunnskolen	
§ 27 første ledd .....	82/58, 84/65	§ 3 .....	84/33, 89/31
jfr. 85/22, 87/17 og 87/78, 86/41,		§ 10 nr. 4 .....	78/48
jfr. 89/16, 86/83, 87/37 jfr. 90/20,		§ 13 nr. 1 .....	78/42
87/142 jfr. 88/21		nr. 2 .....	87/39
annet ledd .....	79/98, 80/101,	§ 16 annet ledd .....	88/60
82/58, 89/48		§ 17 nr. 2 .....	85/33
tredje ledd ... 82/58, 82/112, 84/77		§ 19 nr. 6 .....	79/24
jfr. 85/23, 85/17, 85/62, 86/96		§ 21 nr. 2 .....	78/14, 80/26, 86/73, 89/19

§ 24 nr. 1 .....	89/30	10.12.1971 om planlegging i strand- områder og fjellområder	
§ 31 .....	81/44 jfr. 82/15	§ 3 nr. 1 .....	81/89, 90/166
§ 40 nr. 4 .....	81/42, 81/44 jfr. 82/15	§ 4 nr. 3 .....	84/158 jfr. 85/24
nr. 6 .....	78/41	§ 6 første ledd ....	79/59, 79/61, 80/72, 81/87, 82/29, 82/74, 83/148, 83/152, 87/159
13.6.1969 nr. 26 om skadeserstatning		annet ledd .....	84/158 jfr. 85/24
§ 2-1 .....	79/29, 79/110, 80/84, 83/76 jfr. 84/17, 84/32	§ 12 tredje ledd .....	79/61
§ 2-2 .....	80/84	3.3.1972 nr. 5 arveloven	
§ 3-5 .....	86/93	§ 19 første ledd .....	86/140 jfr. 87/24
§ 5-2 .....	89/84	16.6.1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring	
19.6.1969 nr. 49 om stønad til ungdom i vidaregåande utdanning		§ 15 første ledd .....	79/87
§ 2 første ledd .....	78/46	§ 20 første ledd .....	79/87
§ 6 femte ledd .....	85/49, 85/50 jfr. 86/21	16.6.1972 nr. 57 om regulering av fiskerideltakelsen	
§ 7 annet ledd .....	84/36, 84/38, 86/45	§ 2 .....	84/107
19.6.1969 nr. 57 om sykehus m.v.		§ 4 .....	84/107
§ 2 .....	88/44	9.3.1973 nr. 13 psykologloven	
§ 6 .....	88/44	§ 6 .....	80/52
§ 12 .....	80/35, 86/56	8.6.1973 nr. 49 om lærarutdanning	
§ 14 .....	86/55	§ 9 nr. 1 .....	79/16
19.6.1969 nr. 66 om merverdiavgift		§ 12 nr. 1 .....	80/26, 83/32 jfr. 84/16
§ 14 .....	81/148	§ 24 nr. 2 .....	85/40
§ 64 .....	85/107, 89/94	§ 26 nr. 3 .....	83/35
19.6.1969 nr. 72 distriktsskatteloven		§ 27 .....	83/35
§ 4 nr. 2 b) .....	84/72 jfr. 85/22	31.5.1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter	
16.1.1970 nr. 1 om folkeregistrering		§ 1 første ledd .....	78/95, 80/88
§ 14 annet ledd .....	84/64	§ 2 .....	82/105 jfr. 83/20, 83/69, 84/84 jfr. 85/24, 87/108, 89/109
§ 15 .....	85/75, 89/93	§ 3 .....	80/89, 84/83, 85/110 jfr. 86/22 87/108, 87/112
29.5.1970 nr. 32 brannvernloven		31.5.1974 nr. 19 konsesjonsloven	
§ 19 .....	84/87	§ 1 .....	79/53, 82/68, 85/143, 86/134, 87/150, 88/148, 89/135, 90/153
19.6.1970 nr. 63 om naturvern		§ 2 .....	89/140
§ 22 .....	89/175	§ 5 første ledd nr. 1 b) .....	82/68
19.6.1970 nr. 69 offentlighetsloven		tredje ledd ...	86/138 jfr. 89/16 og 90/20
§ 1 .....	80/99 jfr. 83/15, 82/38, 86/84, 87/86, 88/73	§ 6 første ledd nr. 1 .....	81/80, 83/115
§ 2 annet ledd .....	82/109, 87/81, 88/71	annet ledd ....	80/68, 80/71, 81/80, 81/85 jfr. 82/15
tredje ledd ....	86/90, 87/91, 89/62, 90/81	§ 7 .....	82/15
§ 3 første ledd .....	84/61, 88/73	§ 8 .....	81/77, 83/116, 90/153, 90/157
annet ledd .....	87/82, 89/67	§ 9 .....	80/61, 83/116, 89/140, 89/143
§ 4 første ledd .....	78/109	§ 12 .....	79/49
§ 5 .....	78/36, 90/81	§ 13 annet ledd ...	80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jfr. 83/17 og 85/21, 86/135, 87/153, 89/138
annet ledd a .....	84/63, 87/82	§ 14 .....	79/49
annet ledd b .....	89/70	§ 21 tredje ledd .....	88/148, 89/135
tredje ledd .....	87/82, 89/70	§ 25 .....	83/116
§ 5 a .....	87/89, 89/67, 89/71, 90/81	21.6.1974 nr. 55 om vidaregåande opplæring	
§ 6 nr. 1 .....	83/60, 86/90, 90/81	§ 6 .....	88/62
nr. 2 .....	87/91, 89/62	§ 7 .....	78/39, 85/35, 87/41, 90/37
nr. 3 .....	78/110	§ 13 .....	87/45
nr. 5 .....	88/76	§ 15 .....	86/37
nr. 6 .....	80/97	§ 16 .....	86/37
nr. 8 .....	79/92	§ 21 .....	81/28
§ 8 .....	86/90, 87/81	§ 22 .....	83/32 jfr. 84/16
26.6.1970 nr. 75 om vern mot vann- forurensning			
§ 6 .....	84/145 jfr. 85/24		
§ 10 .....	82/99, 83/139, 84/115		
§ 11 .....	82/99, 84/115		
4.12.1970 nr. 83 om handel med gjødsel m.v.			
§ 8 .....	87/111		

28.6.1974 nr. 58 om odels- og åsetesretten			
§ 2	81/80		
§ 27	80/63, 80/64, 80/65, 80/66, 81/80, 81/85 jfr. 82/15, 87/155 jfr.	88/22	
§ 63		87/159	
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	
13.6.1975 nr. 46 om ervervsmessig husdyrhold			
§ 2		90/146	
2.4.1976 nr. 16 om Norges veterinærhøgskole			
§ 17		89/41	
28.5.1976 nr. 35 voksenopplæringsloven			
§ 5 annet ledd	85/38 jfr.	86/20	
28.5.1976 nr. 36 om forbud mot etablering av eierleiligheter			
§ 2	81/116 jfr.	86/20	
4.6.1976 nr. 63 om samferdsel			
§ 7	82/41, 83/85, 84/101, 85/123, 87/125, 89/115,	90/123	
§ 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 jfr.	86/19	
§ 31	85/123,	87/35	
§ 41		86/29	
§ 55 nr. 2		87/29	
§ 58	80/16, 85/33, 86/26,	90/35	
§ 66 nr. 1		81/30	
§ 67 nr. 1	82/54 jfr. 83/17, 84/30, 85/33, 86/26,	90/35	
§ 77		87/79	
29.4.1977 nr. 34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder			
§ 3	87/115 jfr. 88/21 og 90/21,	90/115	
§ 5	87/115 jfr. 88/21 og 90/21,	90/115	
§ 6	87/115 jfr. 88/21 og	90/28	
10.6.1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag			
§ 5		84/126	
§ 6 første ledd	78/129, 79/10, 80/119,	86/132	
§ 10		84/126	
9.6.1978 nr. 45 likestillingsloven			
§ 3 tredje ledd		86/23	
§ 4 annet ledd		86/23	
9.6.1978 nr. 49 reindrifftsloven			
§ 4	84/111, 89/110		
23.6.1978 nr. 70 delingsloven			
§ 1-1	86/151 jfr.	87/24	
§ 1-6		86/155	
§ 4-1	86/151 jfr. 87/24,	86/155	
§ 5-5	86/151 jfr. 87/24,	86/155	
23.5.1980 nr. 11 stiftelsesloven			
§ 35		90/62	
§ 38		90/62	
23.5.1980 nr. 13 fagopplæringsloven			
§ 19		90/42	
§ 23	85/43, 86/41 jfr.	89/16	
13.6.1980 nr. 24 ligningsloven			
§ 3-4 nr. 2 b		85/101	
§ 3-13	83/46, 85/100,	87/89	
§ 4-8		85/101	
§ 8-2		87/101	
§ 9-5 nr. 1		90/106	
§ 9-5 nr. 7	88/88 jfr. 89/18,	90/102	
§ 9-11		86/98	
13.6.1980 nr. 35 om fri rettshjelp			
§ 1		89/90	
§ 3	87/75 jfr. 88/20 og	90/20	
§ 6		89/90	
§ 8		83/55	
§ 13	82/119,	90/93	
§ 14 annet ledd		83/55	
§ 15	90/78,	90/93	
§ 18		89/88	
§ 19 nr. 3	84/88 jfr. 85/24 og	86/19	
13.6.1980 nr. 36 om kringkastingsloven			
§ 1	83/90 jfr.	84/17	
13.6.1980 nr. 42 legeloven			
§ 2 nr. 2		85/63	
§ 6		89/125	
§ 32		90/83	
§ 46	85/74, 87/85 jfr. 89/17 og	90/20	
§ 50		90/200	
13.3.1981 nr. 6 forurensningsloven			
§ 7		89/181	
§ 16		84/115	
§ 17		88/172	
§ 18		89/181	
§ 26		87/68	
§ 30	84/88 jfr. 85/24, 86/109, 87/13,	87/109	
§ 34	85/110,	87/112	
§ 37		86/83	
§ 73		90/140	
§ 83		87/109	
8.4.1981 nr. 7 barnelova			
§ 3		84/40	
§ 45		88/50	
§ 50 annet ledd		86/53	
§ 52	83/44, 86/60, 87/49, 88/55 jfr. 89/17,	90/56, 90/59	
§ 57		87/51	
15.5.1981 nr. 19 fiskeoppdrettsloven			
§ 2		84/104	
22.5.1981 nr. 25 straffeprosessloven			
§ 73 annet ledd	87/56 jfr.	89/17	
§ 175		86/63	
§ 179		86/63	
§ 264 a	87/56 jfr.	89/17	
§ 458		85/84	

29.5.1981 nr. 38 viltloven	
§ 4	87/147
§ 16	87/145
§ 26	90/152
§ 37	86/83, 86/129
§ 48	83/99, 89/133
§ 49	88/133
11.6.1982 nr. 42 om fiskerirettledning	
§ 8	89/121
19.11.1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene	
§ 1-1 annet ledd	86/64 jfr. 87/20 og 88/19
§ 1-3 nr. 4	86/79 jfr. 87/21
§ 4-2	85/66
§ 7-1	85/66
17.12.1982 nr. 86 rettsgebyrloven	
§ 26	86/71 jfr. 87/21
4.3.1983 nr. 3 tjenestemannsloven	
§ 10	89/19, 90/28
§ 11	85/32
§ 12	85/25, 89/19
§ 13	85/27, 89/19, 90/28
§ 14 nr. 2 tredje ledd	85/25
8.1.1984 nr 5 havneloven	
§ 16 annet ledd	86/127
§ 17 annet ledd	88/115
1.3.1985 nr. 3 valgloven	
§ 12	88/117
§ 65	88/117
§ 78	88/117
26.4.1985 nr. 20 åpningstidsloven	
§ 6	88/128
14.6.1985 nr. 68 fiskeoppdrettsloven	
§ 6	90/128
§ 11	90/125
14.6.1985 nr. 73 privatskulelova	
§ 26	89/35
14.6.1985 nr. 77 plan- og bygningsloven (se også bygningsloven av 1965)	
§ 7	87/176, 88/168, 89/154, 89/158, 90/160, 90/163, 90/166
§ 10-1 annet ledd	86/150, 89/148
§ 17-2 første ledd	87/159, 90/163, 90/166
tredje ledd	87/170
§ 23 nr. 1	90/174
§ 27-2 nr. 2	88/169, 90/178
§ 28-1 nr. 2	88/168
§ 31 nr. 1	87/162, 88/157
§ 33	89/148, 90/178 90/182
§ 46	86/16
§ 55	86/148
§ 63 nr. 2	89/79
nr. 3	88/154, 89/165
§ 66 nr 1	87/168, 89/167
§ 67	88/161 jfr. 89/18, 89/105
§ 70 nr. 1	87/172, 87/174
nr. 2	87/174, 88/154
§ 78	90/160
§ 84	90/182
§ 88	87/176, 89/154

§ 93	89/148
§ 94 nr. 3	88/159, 89/79
§ 95 nr. 2	87/108, 88/157
§ 117	87/177 jfr. 88/22, 88/161 jfr. 89/18, 88/163, 89/160, 89/162, 90/174
§ 118	86/127
§ 121	88/171
9.5.1986 nr. 19 om organisering av velferd for elever og studenter	
§ 3	87/45, 89/33, 90/40
20.6.1986 nr. 37 om mesterbrev i håndverk og annen næring	
§ 9	89/117

## II. Stortingsvedtak.

30.1.1940 om flere hovedstillinger i statstjenesten	78/13
14.6.1965 om medregning av kommunal 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 Sosialdepartementets 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 innskottsleiligheter	
§ 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
17.3.1978, forskrifter for kjøp av varer og tjenester til staten	
§ 17	87/96 jfr. 88/20
18.5.1979, retningslinjer for statens annonsering i dagspressen pkt 3	86/125
21.11.1980, forskrifter om parts- offentlighet i offentlige tilsettingsaker	
§ 1	86/84
§ 3	87/26, 89/24
§ 5	86/73
§ 6	87/26

20.11.1981, forskrifter vedrørende garantert minstelott for fiskere			
§ 1 .....	85/132		
6.5.1983, forskrifter om innføring av fiskefartøyer over 50 fot i register ...	84/107		
21.9.1984, forskrifter om begrenset adgang til tvangsbehandling i det psykiske helsevern			
§ 3-2 .....	88/41 jfr.	89/17	
§ 4-2 .....	88/41 jfr.	89/17	
§ 6 tredje ledd .....	88/41 jfr.	89/17	
28.6.1985, påtaleinstruksen			
§ 17-2 .....	87/56 jfr.	89/17	
§ 25-7 .....	87/56 jfr.	89/17	
<b>IV. Andre forskrifter og vedtekter.</b>			
20.3.1957, forskrifter om utlendingers adgang til riket			
§ 24 .....	81/145, 85/77 jfr.	87/19	
§ 42 femte ledd .....	84/46, 85/81, jfr. 86/21 (nr. 31 og 32), 85/82, 86/69 jfr.	87/62	
a) .....	80/109, 80/112,	80/115	
b) .....	80/110,	84/48	
§ 57 .....	83/51,	90/75	
§ 58 .....		83/51	
12.12.1961, fengselsreglementet			
§ 53.1 .....	85/86 jfr.	86/21	
§ 53.4 .....		89/47	
§ 55.2 .....		90/73	
§ 57.1 .....	85/86 jfr.	86/21	
§ 59.8 .....		87/59	
§ 64 .....	84/50 jfr. 86/19,	84/53	
18.12.1964, reglement for lignings- kontorene og folkeregistrene			
§ 4 .....	78/32 jfr. 81/15 og	83/14	
10.6.1975, forskrifter for sjømannsfor- midlingen .....		81/24	
15.1.1976, forskrifter om opptak av studenter ved statens fysioterapi- skoler .....	79/32 jfr.	80/15	
6.9.1976, forskrifter om retningslinjer ved forhøyelse av festeavgifter m.v. § 2 .....		78/88	
15.12.1976, forskrifter til barnehage- loven			
§ 3 og § 5 .....		81/20	
1.10.1976, forskrifter om toll- og av- giftsfritak for brukt personkjøretøy medbrakt ved flytting til Norge § 1 nr. 3 .....	84/77 jfr. 85/14 og 87/18,	84/80	
7.10.1977 og 14.7.1978, forskrifter om fortrinnsrett til ny tilsetning § 9 .....	80/20 jfr.	81/16	
14.12.1978, forskrifter om avgift på elektrisk kraft			
§ 1 og § 3 .....		81/148	
20.2.1979, forskrifter om registrerings- avgift			
§ 3 .....		80/90	
21.10.1983, forskrift om parkering for bevegelseshemmede			
§ 2 .....		87/60	
4.1.1984, forskrifter om toll- og engangsavgift på motorvogner m.v. § 6 .....	85/107, 86/101 jfr. 87/22 og 88/19, 86/103 jfr. 87/23 og	88/19	
§ 9 .....		87/103	
§ 13 .....	86/101 jfr. 87/22 og 88/19, 86/103 jfr. 87/23 og	88/19	
2.12.1985, forskrift om utslipp fra separate avløpsanlegg			
§ 7 .....		89/184	
§ 11 .....		89/184	
5.3.1987, forskrift om toll- og avgifts- fri innførsel av utenlandsregistrerte motorvogner			
§ 2 .....		89/79	





