Årsmelding for 1979

fra

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Avgitt til Stortinget 8. januar 1980

A/S O. Fredr. Arnesen Bok- og Akcidenstrykkeri, Oslo 1980

Dokument nr. 4.

(1979—80)

Årsmelding for 1979

fra

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Avgitt til Stortinget 8. januar 1980

Til Stortinget

I henhold til § 12 i lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen, jfr. § 14 i Stortingets instruks av 8. juni 1968 for ombudsmannen, skal jeg med dette få gi melding om ombudsmannens virksomhet i 1979.

Meldingen er avfattet etter samme mønster som i de foregående år. Således omhandler avsnitt I institusjonens alminnelige forhold, avsnitt II gir opplysninger om sakene og saksbehandlingen, og avsnitt III har tilleggsopplysninger om saker som er referert i tidligere årsmeldinger. I avsnitt IV er gjengitt 65 enkeltsaker som det er tatt standpunkt til i året.

Oslo, 8. januar 1980.

Erling Sandene.

INNHOLD

Side

Side

I. Institusjonens alminnelige forhold.

1. *Personalforhold.*

Kontorsjef Leif Eldring, som 31. mars 1978 var konstituert som ekspedisjonssjef i Justisdepartementet, sa 5. januar 1979 opp sin stilling som kontorsjef hos ombudsmannen. Olav Saastad, som var konstituert i kontorsjefstillingen etter Eldring, ble 25. januar 1979 tilsatt fast som kontorsjef fra 1. januar 1979.

Engasjert kontorsjef Liv Gjølstad ble 25. januar 1979 gitt fast tilsetting som kontorsjef fra 1. januar 1979 etter at hennes engasjementstilling for 1978 var gjort om til fast stilling.

Førstekonsulent Tor Aavatsmark Gjone har 30. november 1979 sagt opp sin stilling hos ombudsmannen og fratrer 31. januar 1980.

Førstekonsulent Kai Kramer-Johansen ble 25. januar 1979 tilsatt midlertidig som juridisk konsulent i lønnstrinn 27 fra 1. januar 1979 til politifullmektig Egil F. Jensen tiltrådte stillingen 1. april 1979.

Konsulent Lars Holo's permisjon for dommerfullmektigtjeneste ble 3. mai 1979 forlenget med 1 år fra 5 juni 1979.

Konsulent Ingeborg Moen Borgerud's permisjon for konstitusjon som dommer ved Oslo skifterett ble 25. januar 1979 forlenget med tre måneder. Hun har fra 8. mai 1979 fungert midlertidig som førstekonsulent.

Engasjert konsulent Karl-Magnus Norbakk ble 25. januar 1979 gitt fast tilsetting som konsulent fra 1. januar 1979 etter omgjøring av den engasjementstilling han hadde hatt fra 9. mars 1978, til fast stilling. Han ble 11. oktober 1979 innvilget permisjon fra 5. november 1979 for dommerfullmektigtjeneste, foreløpig for 1 år.

Konsulent Stein Erik Stinessen, som 27. april 1978 ble tilsatt i vikarstilling, ble 3. mai 1979 tilsatt fast i konsulentstilling fra 1. januar 1979.

Jens Freuchen, Andreas Sand og Hilde J. Vihovde, som tiltrådte som vikarer i konsulentstillinger i juni/juli 1978, fratrådte henholdsvis 15. juli 1979, 2. september 1979 og 28. oktober 1979 for å gå over i dommerfullmektigtjeneste.

Advokat Jan Martin Flod ble 31. august 1979 tilsatt som vikar i konsulentstilling. Cand. jur. Øystein Hermansen og hjelpedommer Thorleif Waaler ble tilsatt som vikarer i konsulentstillinger henholdsvis 30. oktober 1979 og 8. november 1979.

Sekretær Solveig Hovde, som har vært tilsatt ved ombudsmannens kontor siden 25. oktober 1976, ble 3. mai 1979 innvilget permisjon for 1 år. Som vikar for henne ble 18. juni 1979 tilsatt Lill Reiersgård.

Engasjert sekretær Kari Rimala ble 25. januar 1979 gitt fast tilsetting som sekretær fra 1. januar 1979 etter at den engasjementstilling hun hadde hatt fra 9. mars 1978, var omgjort til fast stilling.

Alle tilsettinger er skjedd i samsvar med min innstilling eller i henhold til fullmakt fra Stortingets presidentskap.

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

Stortingets justiskomité avga 23. november 1979 innstilling om lov om endringer i lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen m. m. (Innst. O. nr. 15 (1979—80)). Samtidig avga Justiskomitéen innstilling om ny instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen m. m. (Innst. S. nr. 61 (1979—80)). — Stortingets lovvedtak, som var i samsvar med Justiskomitéens innstilling, ble meddelt sanksjon 8. februar 1980. Endringene i instruksen, som også samsvarte med komitéens innstilling, ble fastsatt av Stortinget 19. februar 1980.

3. *Institusjonsbesøk.*

Ombudsmannen eller kontorsjef ved institusjonen har i 1979 besøkt følgende fengsler:

Tromsø kretsfengsel, 3. april 1979
Trondheim kretsfengsel, 22. mai 1979
Ila landsfengsel og sikringsanstalt, 7. juni 1979
Bodø kretsfengsel, 31. oktober 1979
Ullersmo landsfengsel og Krogsrud arbeidsleir, 20. november 1979.

Ved besøkene på Ila og Ullersmo deltok representanter for Fengselsstyret.

Følgende psykiatriske sykehus er besøkt i 1979:

Dikemark sykehus, 5. juni 1979
Presteseter sykehus, 12. juni 1979
Rønvik sykehus, 31. oktober 1979.

Besøkene på Dikemark og Presteseter fant sted sammen med helsedirektør Torbjørn Mork og fungerende overlege Bjørn Øgar, Kontoret for psykiatri, Helsedirektoratet.

II. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen.

1. Sakmengden.

a. *Tilgangen på saker i 1979:*

Klager	1 601
Forespørsler o. l.	10
Saker, tatt opp av eget tiltak	30
I alt	1 641 saker

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

Klager og forespørsler m. v.	1978	1979
Januar	159	154
Februar	111	148
Mars	123	129
April	152	105
Mai	142	174
Juni	126	143
Juli	89	112
August	101	115
September	126	122
Oktober	134	164
November	146	136
Desember	106	109
	1 515	1 611
Saker, tatt opp av eget tiltak	23	30
Saker i alt	1 538	1 641

Saktallet er således 103 saker mer enn i 1978.

Det har i 1979 vært 410 personlige besøk, mot 448 året før.

b. *Hvor klagene m. v. kommer fra.*

Som tidligere er det ved den geografiske fordeling av sakene ikke tatt med klager som er kommet fra sentrale anstalter med klientel fra hele landet eller fra større deler av det. Fra sentrale anstalter, vesentlig fengselsanstalter, kom det inn 60 klager, og fra utlandet 34 klager. Tilbake blir da 1 611 ÷ 94 = 1 517 saker. I nedenstående oversikt er angitt hvorledes klagene fordeler seg fylkesvis.

Fylke	Antall klager	Klager i prosent av samlet klagetall	Folkemengde i prosent av rikets — 1970
Østfold	55	3,6	5,6
Akershus	148	9,8	8,0
Oslo	219	14,4	12,6
Hedmark	42	2,8	4,6
Oppland	61	4,0	4,4
Buskerud	80	5,3	5,1
Vestfold	44	2,9	4,5
Telemark	45	3,0	4,1
Aust-Agder	44	2,9	2,1
Vest-Agder	59	3,9	3,2
Rogaland	77	5,1	6,9
Hordaland	121	8,0	9,6
Sogn og Fjordane	30	1,9	2,6
Møre og Romsdal	74	4,9	5,7
Sør-Trøndelag	81	5,3	6,0
Nord-Trøndelag	43	2,8	3,1
Nordland	159	10,5	6,3
Troms	91	6,0	3,6
Finnmark	43	2,8	2,0
Svalbard	1	0,1	—
	1 517	100	100

Tallet på klager fra innsatte i fengselsvesenets anstalter utgjorde i 1979 57 mot 37 året før.

2. Klagebehandlingen og resultatet av den.

a. *Sakbeholdning.*

Beholdning av uavgjorte saker pr. 1. januar 1979 utgjorde	316 saker
Nye saker i 1979	1 641 »
Til behandling i året	1 957 saker
Herav avsluttet pr. 31. desember 1979	1 644 »
Beholdningen av uavgjorte saker pr. 1. januar 1980	313 saker

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

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

1978	19 saker
1979	294 »
	313 saker

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

Av de øvrige beholdningssaker var 131 under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, mens resten var til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

b. *Avviste saker.*

Av de 1 644 saker som det er tatt standpunkt til i 1979 har 812 eller i underkant av 50 prosent, ikke gitt grunnlag for realitetsbehandling. Avvisningsprosenten er omtrent den samme som i 1978. Etter avvisningsgrunnen kan de avviste sakene grupperes slik:

1. Forhold utenfor kompetanseområdet:		
a) Domstolenes virksomhet	84	
b) Tidligere behandlet av Stortinget	13	
c) Avgjørelser i statsråd	9	
d) Andre avvisningsgrunner ..	86	192
2. Forholdet foreldet		41
3. Klagerett til høyere administrativ myndighet		395
4. Utilstrekkelig klagegrunnlag ..		35
5. Tilbakekalte klager		37
6. Brev sendt til orientering, anonyme og uforståelige henvendelser		56
7. Ikke klagerett		18
8. Forespørsler m. v. uten tilknytning til klagesak, avviste		28
		802
9. Besvarte forespørsler		10
		812

Av de avviste sakene er 94 sendt andre myndigheter som rette vedkommende, herav 11 til Ombudsmannen for Forsvaret.

c. *Realitetsbehandlede saker — fordelingen på de forskjellige forvaltningsområder.*

Det er i 1979 undersøkt og tatt realitetsstandpunkt til 832 saker, omlag det samme antall som i 1978.

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

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

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

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

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

Saker som vedrører tjenesteforhold i forvaltningen utgjør et forholdsvis stort antall, og er en noe særegen gruppe. Tjenestesakene er skilt helt ut og behandlet for seg under tabell 6.

1. Statsforvaltning.

Forvaltningsorgan		Saker i alt
Finans- og tolldepartementet		14
Avgiftsmyndigheter	4	4
Fiskeridepartementet		3
Forbruker- og administrasjonsdepartementet		4
Forbrukerombudsmannen	2	

Forvaltningsorgan		Saker i alt
Forbrukerrådet	4	
Prismyndigheter	13	
Statens bygge- og eiendomsdirektorat	2	21
Forsvarsdepartementet		4
Forsvarets bygningstjeneste	1	
Forsvarets fellessamband	1	2
Departementet for handel og sjøfart		1
Departementet for industri og håndverk		1
Justis- og politidepartementet		54
Direktoratet for sivilt beredskap	2	
Fengselsvesenet	31	
Fylkesmann	9	
Politi- og påtalemyndighet	29	
Statens filmkontroll	1	72
Kirke- og undervisningsdepartementet		13
Norsk Rikskringkasting	3	
Statens lånekasse for utdanning	3	
Studentsamskipnad	1	7
Kommunal- og arbeidsdepartementet		9
Den Norske Stats Husbank	5	
Direktoratet for arbeidstilsynet	1	6
Landbruksdepartementet		43
Direktoratet for statens skoger	4	
Fylkeslandbruksstyre	5	9
Miljøverndepartementet		5
Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk	1	1
Olje- og energidepartementet		1
Samferdselsdepartementet		10
Norges Statsbaner	1	
Postverket	3	
Televerket	4	
Vegmyndigheter	25	33
Sosialdepartementet		15
Helsedirektoratet	5	
Trygdemyndigheter	42	47
		379

2. *Blandet statlig og kommunal/fylkeskommunal forvaltning.*

Myndigheter etter:

a) Barnelovgivningen	6	saker
b) Bygningslovgivningen	79	»
c) Lov om psykisk helsevern	2	»
d) Skattelovgivningen (kommunekasserer holdt utenfor)	54	»
e) Skolelovgivningen	12	»
f) Lov om sosial omsorg	7	»
g) Strand- og fjellplanloven	7	»
	167	saker

3. *Fylkeskommunal forvaltning* .. 10 saker

4. *Kommunalforvaltning.*

a) Kommunestyre, formannskap, ordfører og rådmann m. v.	82	saker
b) Boligmyndigheter	3	»
c) Elektrisitetsverk	6	»
d) Kommunekasserer	3	»
e) Diverse organer og institusjoner	12	»
	106	saker

5. *Fordeling av saker som hører under kommunestyre m. v., jfr. 4 a) foran, etter sakområde.*

a) Alkohollovgivning	1	saker
b) Erstatningskrav	11	»
c) Kontraktforhold	13	»
d) Lån, garanti, tilskott, stipend eller annen kommunal stønad	9	»
e) Renovasjonsavgift	6	»
f) Tildeling av tomt eller leilighet	11	»
g) Vann- og kloakkavgift	6	»
h) Veisaker	9	»
i) Øvrige saker	16	»
	82	saker

6. *Tjenestesaker.*

a) Boligforhold	1	saker
b) Diverse godtgjørelser	14	»
c) Ferie og feriepenger	1	»
d) Irettesettelse, ordensstraff	4	»
e) Lærerkompetanse	7	»
f) Lønn	29	»
g) Oppsigelse	3	»
h) Pensjon	8	»
i) Tilsetting	92	»
j) Tjenestefrihet	3	»
k) Tjenestereglement	1	»
l) Øvrige saker	7	»
	170	saker

d. *Realitetsbehandlede saker — behandlingen og utfallet.*

Av de 832 realitetsbehandlede saker har det i 511 saker vært innhentet uttalelse fra vedkommende forvaltningsorgan. I 321 saker har det ikke vært nødvendig å forelegge klagene til uttalelse for administrasjonen, fordi allerede en gjennomgåelse av dokumentene, til dels supplert med enkelte undersøkelser, gjorde det klart at klagene ikke kunne føre fram, eller fordi sakene ble ordnet eller lovet ordnet allerede etter en foreløpig henvendelse.

Av de 511 saker som har vært forelagt for forvaltningen til uttalelse, har 255 ført fram. I de 321 saker som er realitetsvurdert uten at det har vært innhentet uttalelse, har forvaltningen i 47 tilfelle ordnet eller lovet å ordne saken etter en foreløpig forespørsel herfra. I 3 tilfelle har det fremgått at klager over lang behandlingstid i og for seg har vært begrunnet, men at det skyldtes arbeidssituasjonen ved vedkommende forvaltningsorgan, slik at det var hensiktsløst å forelegge saken. Det samlede antall klager som har ført fram eller som er ordnet, var således 305.

Av disse 305 klager har 108 angått avgjørelser, 119 behandlingstid og 78 forhold vedrørende saksbehandlingen ellers.

136 saker er avsluttet med kritikk og/eller henstillinger til forvaltningsorganene, og i 119 av de forelagte saker har forvaltningsorganet rettet opp forholdet uten bemerkninger fra ombudsmannen. Henstillingene har dels vært oppfordringer til vedkommende forvaltningsorgan om å overveie det påklagede vedtak på nytt med sikte på omgjøring, eller å søke skadevirkninger avbøtet på annen måte, dersom omgjøring ikke kunne foretas eller ville være utilstrekkelig til å oppveie tap som var lidt.

I 11 saker har ombudsmannen bedt vedkommende departement vurdere endring eller tilføyelser i lover eller forskrifter, jfr. ombudsmannsloven § 11. Disse sakene er referert under avsnitt IV som sak nr. 7, 9, 14, 15, 18, 19, 21, 44, 49, 57 og 61.

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

Av de tilfelle der det er gitt erstatning, foretatt tilbakebetaling eller etterbetaling eller frafalt krav er 12 saker referert i avsnitt IV. Dette gjelder sak nr. 8, 11, 12, 13, 19, 20, 37, 41, 45, 46, 58 og 60.

III. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger.

Melding for 1976.

Nr. 10 (s. 28—31).

Fastsettelse av uføregrad — begrensede arbeidsmuligheter på hjemstedet.

Ved Trygderettens kjennelse 16. januar 1980 ble A tilstått pensjon etter en uføregrad på 100 prosent med virkning fra 30. oktober 1970, jfr. lov av 12. desember 1958 (nr. 10) om yrkesskadetrygd § 12 nr. 2.

Melding for 1977.

Nr. 16 (s. 41—42).

Sykepenger — tidspunktet for inntreden av arbeidsuførhet.

Trygderetten kom i kjennelse 15. februar 1979 til at det ikke var grunnlag for gjenopptagelse av saken.

Nr. 17 (s. 42—43).

Folketrygden — bidrag til kjøp av rullestol for trygdet over 70 år.

Ved lov av 21. desember 1979 nr. 81 er folketrygdloven endret slik at 70-årsgrensen for visse av folketrygdens ytelser er opphevet.

Nr. 44 (s. 101—103).

Hyttebygging i seterområde — saksbehandlingen.

Etter at bygningsrådet 18. august 1977 fastholdt sitt vedtak og ga A byggetillatelse for hytte, påklaget B på nytt avgjørelsen, men fylkesmannen forkastet klagen.

Nr. 70 (s. 152—153).

Saksomkostninger ved prøving av vedtak om bortfall av allmenningsrett etter grunnavståelse til veg.

Ved dom i herredsretten 19. september 1979 ble allmenningsstyrets vedtak om å frata eiendommene allmenningsrett kjent ugyldig og eiendommene kjent fortsatt allmenningsberettigede. Retten var etter befaring kommet til at eiendommene etter beskaffenhet og bruk måtte sies å tilhøre jordbruket. Det ble lagt til grunn at selv om brukenes størrelse hadde vesentlig veiledende betydning, måtte brukenes karakter være utslagsgivende, og karakteren var ikke endret i og med grunnavståelsen.

Melding for 1978.

Nr. 20 (s. 50—51).

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

Kirke- og undervisningsdepartementet har opplyst at vedtaket om endring av karakteren i norsk er blitt opphevet og at A har beholdt sin opprinnelige karakter. I utkast til nye klageforskrifter er foreslått en 3-månedersfrist for å sette karakteren ned.

Nr. 28 (s. 62—65).

Fradeling av boligtomt — retningslinjer for utslipp av skylle- og spillvann i grunnen.

Etter ombudsmannens brev 8. september 1978 til fylkesmannen ble saken av fylkesmannen oversendt bygningsrådet for ny behandling. Bygningsrådet vedtok i møte 8. mars 1979 å nekte fradeling, nå under henvisning til punkt II i generalplanvedtekt for kommunen, stadfestet av Miljøverndepartementet 24. august 1978. Vedtektsbestemmelsen lyder:

«Arealer hvor denne vedtekten gjelder, kan ikke nyttes på annen måte enn vanlig der arealene ligger, og arealene kan heller ikke tas i bruk på en måte som i vesentlig grad vil kunne vanskeliggjøre planleggingene eller gjennomføringen av planen.»

Fylkesmannen opplyste i brev 9. august 1979 til ombudsmannen at fradelingsnektelsen ikke var påklaget.

Nr. 30 (s. 67—68).

Hyttearealgrense i disposisjonsplan etter vedtekt til bygningsloven § 82.

Miljøverndepartementet uttalte 7. mars 1979 til fylkesmannen at det etter departementets oppfatning ikke er hjemmel for å fastsette hyttearealgrense i disposisjonsplan.

Nr. 32 (s. 70—71).

Oppføring av uthus med beboelsesrom — forbud i generalplanvedtekt.

Etter nytt avslag av bygningsrådet ga fylkesmannen 17. april 1979 tillatelse til oppføring av uthus med beboelsesrom.

Nr. 33 (s. 71—72).

Oppføring av generasjonsbolig på småbruk — kloakkforhold.

Bygningsrådet ga 25. april 1978 A tillatelse til oppføring av frittliggende hus.

Nr. 35 (s. 75—78).

Hyttebygging — dispensasjon fra generalplanvedtekt etter tidligere dispensasjon fra vedtekt til bygningsloven § 82.

Etter ombudsmannens uttalelse 28. februar 1978 opphevet fylkesmannen 25. april 1978 bygningsrådets tidligere vedtak og sendte saken tilbake til bygningsrådet for ny behandling. Bygningsrådet fastholdt 4. juli 1978 avslaget på dispensasjonssøknaden. Fylkesmannen fant 27. juni 1979 ikke å burde omgjøre bygningsrådets vedtak og bemerket:

«Fylkesmannen legger for sin del vekt på de drikkevannsinteresser som er knyttet til — — — vatnet, og mener det vil være uheldig med ytterligere bebyggelse ved vestenden av vatnet. Fylkesmannen kjenner til at Interkommunalt Vannverk har engasjert konsulent for å utarbeide utbyggingsplaner og konsesjonssøknad for vannforsyning fra — — — vatnet. Statens Institutt for Folkehelse har senest ved brev av 22. mai 1979 fremmet forslag om beskyttelsestiltak for — — — vatnet. Drikkevannsinteressene er således i dag aktuelle.

Fylkesmannen har videre den 30. oktober 1978 meddelt A dispensasjon for oppføring av en hytte på — — —. I dispensasjonssøknaden hadde A bl. a. anført at han tidligere hadde hatt hytte i — — —, og at denne var ervervet av Interkommunalt Vannverk.

Fylkesmannen regner med at dette i noen grad har avbøtet A's problemer med å skaffe seg ny hyttetomt.»

A påklaget fylkesmannens vedtak til Miljøverndepartementet. Departementet opphevet 28. januar 1980 fylkesmannens vedtak og ga A dispensasjon fra generalplanvedtekten for oppføring av hytte.

Nr. 69 (s. 124—125).

Sammenslåing av kommunale elverk — oppfyllelse av avtale om strømfremføring.

Elverket har opplyst at det er ført fram strøm til hyttene.

Nr. 72 (s. 127—129).

Arealvilkår for kraftfôrrabatt — grunnlag for dispensasjonsnektelse.

I Føresegner for kraftfôrrabattordninga gjeldende for tilskuddsperioden 1. februar—31. juli 1980 er dispensasjonsbestemmelsen gitt følgende ordlyd:

«Landbruksselskapet kan gjera unntak frå regelen om nedre arealgrense for brukarar som driv husdyrhald i mindre målestokk, men likevel i eit slikt omfang at inntekta frå husdyrhaldet utgjer ein vesentleg del av brukaren si inntekt.

Det er eit vilkår for dispensasjon at husdyrhaldet var etablert før 1. juli 1974.

Unnatak kan ikkje gjerast om dyrehaldet overstig dei grenser som er satt i medhald av Lov om regulering av ervervsmessig husdyrhald av 10. juni 1975.»

Nr. 73 (s. 129—131).

Flytransport til fjellområde i rekreasjonsøyemed for funksjonshemmet.

I brev 15. november 1978 til kommunen skrev fylkesmannen at «dei synsmåtane ombudsmannen gir uttrykk for må kommunen og fylkesmannen ta omsyn til i liknande saker i framtida».

A søkte 17. april 1979 om landingstillatelse for å være med på en ukes fisketur i juli 1979. Formannskapet avslo igjen søknaden under henvisning til at det gikk bilveg til et vann i nærheten. I begrunnelsen het det videre:

«Ein finn det heller ikkje strengt turvande å legge ferien til ein slik stad at ein er avhengig av å nytte fly, funksjonshemma eller ikkje.»

Fylkesmannen tok 18. juni 1979 til følge klage over avslaget og uttalte:

«Sjølv om ombudsmannen sine uttaler ikkje formelt er bindande, har det vore ein klår føresetnad for heile ombudsmannsordninga at forvaltninga retter seg etter ombudsmannen når det gjeld tolking av lov og føresegner også om ein, som formannskapet, skulle vere usamd med ombudsmannen. Saka ligg i hovudsak føre som tilsvarande sak i 1978, og det vil då vere heilt klårt at det for A ligg føre «særskilte grunner» som etter lovas § 6 gjev grunnlag for dispensasjon slik at han får løyve til landing og start med fly på — — — vann, alternativt — — — vann den 4. og 11. juli 1979 slik han har søkt om.»

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

1.
Betydning av søknadsfrist og innstilling.
(Sak 265/79.)

A klaget 19. februar 1979 til ombudsmannen over ikke å ha blitt tilsatt i halv stilling som kontorassistent hos sykepleiesjefen i en kommune.

Ved årsskiftet 1977—78 ble den halve stilling lyst ledig under forutsetning av kommunestyrets godkjenning. I møte 6. januar 1978 innstilte sosialstyret A som nr. 1. Innstillingen ble meddelt A ved utskrift av møteboken. Kommunestyret vedtok senere ny bemanningsplan, herunder opprettelse av halv kontorassistentstilling som nevnt.

B, som var tilsatt i midlertidig halv sentralbordstilling, søkte 4. september 1978 om overføring til den faste halve stilling ved sykepleiesjefens kontor. Formannskapet traff deretter følgende vedtak:

«1. Formannskapet har i samråd med sosialsjefen fått forståelse for at den ½ kontorassistentstillingen ved sentralbordet ikke fungerer tilfredsstillende og skal innen 1.9.-78 etter forslag fra sosialstyret innenfor budsjettet gå inn for egen full kontorassistentstilling ved sosialkontoret og ½ stilling ved sykepleiesjefens kontor.
2. Den midlertidige ½ stilling ved sentralbordet overføres og gis fast ansettelse ved sykepleiesjefens kontor og ny ½ stilling som sentralbordbetjent forsøkes besatt blant vanskeligstilte arbeidstakere.»

Etter at sosialstyret hadde gitt uttalelse i saken, sluttet kommunestyret seg 12. september 1978 til formannskapets vedtak.

A klaget 26. september 1978 til sosialstyret over at B var overført til stillingen som kontorassistent ved sykepleiesjefens kontor og fremholdt:

«Da vedkommende ikke har søkt stillinga på vanlig måte innen tidsfristens utgang, mener jeg at jeg er blitt forbigått ved ansettelsen.»

I brev 16. mars 1979 til A pekte jeg på at det ved tilsetting i alminnelighet ikke er noe vilkår at det er søkt før søknadsfristen er utløpt, for at tilsettingsmyndigheten skal kunne ta hensyn til søknaden. I foreliggende sak skjedde tilsetting ved overføring av tjenestemann fra annen stilling i kommunen ut fra administrative og sosiale hensyn. Selv om stillingen var utlyst og sosialstyret hadde avgitt innstilling, hadde A ikke noe krav på å bli tilsatt i stillingen. Ut fra de opplysninger som forelå kunne det ikke innvendes noe mot at kommunen i dette tilfellet fant å burde overføre til stillingen en som allerede var tilsatt i kommunen; dette innebar ikke noen urett mot A.

2.
Tilsetting av tannlegekonsulent — innstilling (råd) fra interesseorganisasjon, arbeidsgivers uttalelse om søker.
(Sak 291/77.)

A klaget 24. februar 1977 til ombudsmannen over tilsetting 3. september 1976 av tannlegekonsulent i Helsedirektoratet.

I utlysingen het det:

«Stillingen ønskes besatt med tannlege som har interesse for offentlig tannrøkt og administrasjon og helst med praksis fra offentlig tjeneste.»

Foruten A meldte seg 7 søkere, blant dem B som fikk stillingen og tiltrådte 18. oktober 1976.

A var ferdig utdannet tannlege i 1959 og hadde deretter variert praksis, i privat og offentlig virksomhet. I tillegg hadde han i flere år drevet forskning og tatt en lisensiatgrad. — B, som var ferdig utdannet i 1971, hadde senere arbeidet som distriktstannlege.

I anledning av tilsettingssaken skrev Helsedirektoratet 23. juli 1976 til Den norske tannlægeforenings rådgivende utvalg og ba om råd til innstilling. I brev av 23. august 1976 innstilte utvalget 3 av søkerne. A var ikke med på innstillingen. — Heller ikke var han med på innstillingen fra tannlegekontoret i direktoratet.

I klagen til ombudsmannen anførte A:

«— — — Jeg mener meg forbigått ved ansettelsen. — — —

En korrekt vurdering av søkerne ble utelukket ved å sende saken til Den norske tannlægeforening. Dette visste H-dir. ved oversendelsen. Jeg er persona non grata i tannlægeforeningen etter min deltagelse i arbeidet for å få utdannet tannterapeuter ved Universitetet i — — — etter anbefaling fra Sosialdepartementet. Det bør reises kritikk mot at Den norske tannlægeforening som åpenbar partsinstans gis bestemmende innflytelse over ansettelser i offentlig forvaltning.»

Ombudsmannen forela klagen for Sosialdepartementet som 24. mai 1977 uttalte:

«— — — Innstillingen bygget på en samlet vurdering av søknadene og søkernes antatte egnethet for stillingen som konsulent og faglig saksbehandler i Sosialdepartementet, Helsedirektoratet. I denne sammenheng ble A's vitenskapelige arbeid ikke funnet å ha avgjørende betydning.»

Til departementets uttalelse anførte klageren i brev 8. juni 1977:

«Prinsipielt bør det kunne reises spørsmål ved om det er heldig med en prosedyre i ansettelsessaker, som gir en privat næringsorganisasjon avgjørende innflytelse på ansettelser i statsforvaltningen og derved mulighet for å skjalte ut personer med synsmåter som ikke føles behagelig for de næringspolitiske interessene.

— — —

B hadde 5 års tjeneste som offentlig ansatt tannlege. A hadde 7 år. B's tjeneste hadde skjedd utelukkende som distriktstannlege klasse A, mens A hadde en variert offentlig tjeneste som militærtannlege, skoletannlege (kommunalt), distriktstannlege klasse A og distriktstannlege klasse B, noe som må antas å ha gitt sistnevnte et bredere erfaringsgrunnlag ved saksbehandling. Eller legger Sosialdepartementet til grunn at den ytterligere større erfaringsbredde gjennom privat praksis, undervisning på forskjellige nivåer og forskning virker reduserende på den kompetanse som kan opparbeides gjennom ansettelse i offentlig stilling som tannlege?»

Ombudsmannen skrev 25. juli 1977 slik til departementet:

«Blant de søkere som gjensto på tilsettingstidspunktet, synes A å ha stått meget sterkt ut fra en rent faglig vurdering, — — —

Av saksdokumentene går ikke fram på hvilket grunnlag A måtte stå tilbake for andre søkere, sml. at A ikke er nevnt verken i uttalelsen fra Den norske tannlægeforening eller i innstillingen fra tannlegekontoret.»

Departementet svarte 31. oktober 1977:

«I tillegg til den odontologiske kompetanse som A kan dokumentere var hans faglige aktivitet og personlige egenskaper momenter av betydning for avgjørelsen.»

Departementet gjenga deretter visse uttalelser om A innhentet fra fylkestannlegen, og konkluderte slik:

«Etter det kjennskap man således har til A's praksis, har departementet funnet at han ikke vil være best egnet til stillingen som tannlegekonsulent i Helsedirektoratet, hvor arbeidsoppgavene er bundet og hvor man er avhengig av at løpende saker blir behandlet raskt i samsvar med gitte retningslinjer.

A hevder å være persona non grata i Tannlegeforeningen. Departementet kan ikke se at foreningen i noen av sine uttalelser til helsedirektøren har lagt annet enn rent saklige vurderinger til grunn.»

Klageren ba om å få oversendt fylkestannlegens uttalelse. Departementet sendte klageren et brev av 8. juli 1977 fra fylkestannlegen til Helsedirektoratet i anledning av en annen stilling A også hadde søkt. Om A opplyste fylkestannlegen i brevet:

«Fra 1971 til 1974 hadde A i tillegg til undervisningslederstillingen en halv stilling som distriktstannlege kl. B. I denne stillingen hadde han anledning til i en viss utstrekning å arbeide med forsøk med forebyggende tannhelsetiltak for småbarn. Begrunnelsen var at forsøksvirksomheten skulle gi folketannrøkta mer kunnskap for å sette ut i livet slikt forebyggende arbeid i større skala.

1. Søkerens utdanning skulle formelt sett være betryggende for stillingen.
2. Søkeren har relativt kort tids tjeneste som distriktstannlege, og bare i B-stilling. Forøvrig går hans praksis mer i retning av undervisning og forskning. Når det gjelder forsøksvirksomheten innenfor rammen av en halv B-stilling som nevnt foran, antok denne etter hvert en retning og et omfang som ikke var forutsatt. Jeg ble omsider klar over at han ville bruke dette arbeidet som grunnlag for en doktoravhandling og at arbeidet med dette etter hvert opptok hele hans tjenestetid. Arbeidet har ikke tilført folketannrøkta noe vesentlig nytt for planleggingen og utførelsen av det forebyggende tannhelsearbeid for småbarn. Den vitenskapelige verdi av arbeidet er såvidt jeg vet, enda ikke vurdert.
3. Søkerens administrative erfaring begrenser seg til hans tjeneste som undervisningsleder for tannlegeassistentlinjen i den videregående skole. Hans virksomhet i denne stilling har vært preget av hans personlige egenskaper og legning. Han har i stor utstrekning brukt stillingen til å forme utdanningen etter sine egne idéer, og det har ved flere anledninger vært nødvendig

for yrkesutvalget å gripe inn for å bringe undervisningen tilbake til det som er alminnelig akseptert som relevant for tannlegeassistenter.»

Klageren kommenterte 1. juni 1978 fylkestannlegens uttalelse. I utgangspunktet hevdet han at uttalelsen ikke angikk tilsettingen i tannlegekonsulentstillingen, idet uttalelsen ble avgitt på et langt senere tidspunkt. For øvrig anførte han:

«Jeg tror at man vil kunne se at fylkestannlegen gjennom forutinntatthet hadde tatt en beslutning om hvem som burde bli eller ikke burde bli overtannlege, og at beskrivelsene er foretatt i henhold til det.

Det vil også være av prinsipiell betydning for saken og for ansettelsesforhold i offentlig forvaltning i det hele tatt å få belyst hvilken vekt et departement skal kunne tillegge åpenbart tendensiøse fremstillinger. — — —»

A gikk detaljert inn på og imøtegikk fylkestannlegens vurderinger av hans faglige kompetanse, tidligere praksis i offentlige stillinger, forskningsaktiviteter og administrative og personlige egenskaper.

På bakgrunn av klagerens brev stilte ombudsmannen 12. juni 1978 følgende spørsmål til departementet:

«Tilsettingen i den tannlegekonsulentstilling A's klage gjelder, ble imidlertid så vidt skjønnes foretatt høsten 1976 og således lenge før fylkestannlegens brev av 8. juli 1977. Det er derfor vanskelig å se at opplysningene i dette brevet kan ha hatt betydning for vurderingen av A til den stilling hans klage gjelder. Det bes om departementets uttalelse til dette og om det er andre opplysninger fra fylkestannlegen enn de som er gitt i brevet av 8. juli 1977, det siktes til i uttalelsen hit av 31. oktober 1977. Dersom slike opplysninger foreligger skriftlig, bør det vel vurderes om A skal få se dem.»

Departementet svarte 23. juni 1978:

«Det går imidlertid klart fram av brevet fra fylkestannlegen at hans uttalelser bygger på kjennskap til klageren som undervisningsleder ved yrkesskolen fra 1971 og som distriktstannlege klasse B i halv stilling 1971—74. Departementet var ikke ukjent med disse forholdene da klageren meldte seg som søker til tannlegekonsulentstillingen.»

Ombudsmannen skrev deretter 7. august 1978 til departementet:

«I forbindelse med A's innvendinger mot at Den norske tannlægeforening er rådspurt, bes opplyst om det er vanlig at det innhentes uttalelse i form av innstilling fra tannlegeforeningen til tannlegestillinger i departementet, og i tilfelle hva som er bakgrunnen for en slik praksis. Det er også av interesse å få vite hvilke retningslinjer tannlegeforeningen følger ved sine innstillinger og hva som er bakgrunnen for at A, til tross for sine formelle kvalifikasjoner, ikke er kommet med på foreningens innstilling.»

Departementet svarte 8. november 1978:

«Bakgrunnen for ordningen med rådgivende utvalg er denne: Helsedirektoratet er en avdeling i Sosialdepartementet. Avdelingen omfatter dessuten et fagdirektorat. Denne kombinasjonen har ført til at det i Helsedirektoratet er en rekke personalgrupper som ikke er vanlig i sentraladministrasjonen. I tillegg til dette utgjør Helsedirektoratet en egen avansementskrets. Den tilsettingsprosedyren som skal følges er fastsatt i Reglement for personalforvaltningen i departementene av 9. oktober 1970. Den reglementsfestede tilsettingsprosedyre passer ikke særlig godt for de spesielle arbeidstakergruppene som leger, tannleger, farmasøyter osv. Det samme var tilfelle under de tidligere reglementene. Vi har derfor aldri brukt innstillingsrådet ved tilsetting i disse stillingene. Etter at det nye reglementet var trådt i kraft, søkte vi Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD) om fortsatt adgang til å besette spesialstillingene uten å gå veien om innstillingsrådet. Den 2. juli 1972 samtykket Forbruker- og administrasjonsdepartementet i dette.

Som kjent oppnevner de forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjonene 2 funksjonærrepresentanter med varamenn til innstillingsrådene. Denne form for medbestemmelsesrett er ikke til stede dersom innstillingsrådet koples ut. Etter initiativ fra de berørte tjenestemannsorganisasjonene, ble det derfor under hånden enighet om at søknadene til spesialstillingene skulle forelegges et utvalg, oppnevnt av den aktuelle tjenestemannsorganisasjon. Utvalget skulle gi helsedirektøren «råd» om hvem som burde innstilles og i hvilken rekkefølge det burde skje. Det foreligger ingen bindende avtale. Det er helt opp til helsedirektøren om han vil forelegge saken for det rådgivende utvalget eller ikke. Han har heller ingen plikt til å følge de råd utvalget måtte gi ham. Men praksis er stort sett at søknadene sendes det rådgivende utvalg til uttalelse før tilsetting foretas. Vi har alltid sett på denne ordningen som en gunstig ordning for søkerne, og vi har et bestemt inntrykk av at også arbeidstakerne vurderer den slik.»

Etter anmodning fra departementet la tannlegeforeningen fram instruks for N.T.F.'s rådgivende utvalg, retningslinjer for det rådgivende utvalg og også protokoll fra møtet i utvalget 18. august 1976 med følgende nedtegnelse:

«Utvalget drøftet først søknaden fra tannlege A. Som vedlegg til søknaden fulgte diverse arbeider og artikler. Utvalget fant at det usedvanlig sterke og utadrettede i A's engasjement i omstridte sosialpolitiske og samfunnsodontologiske spørsmål, som også til dels kan ha vært i konflikt med rådende oppfatninger hos myndighetene og i tannlegestanden, vil reise tvil hos mange om hans skikkethet som saksbehandler i Helsedirektoratet. En slik tvil vil kunne svekke Tannlegekontorets omdømme i tannlegestanden. Utvalget besluttet derfor å uttale at man efter en samlet vurdering ikke hadde funnet å ville innstille A.»

Nr. 2 i de nevnte retningslinjer for utvalget lyder:

«En nøktern vurdering av søkernes faglige og personlige kvalifikasjoner og deres tjeneste som yrkesutøvere skal legges til grunn ved den rådgivende innstilling. Denne må ikke bygge på spesielle gruppeinteresser.»

I brev av mai 1979 oppsummerte klageren sine anførsler:

«— — — det synes ikke urimelig å fremsette en påstand om at Sosialdepartementet i en ansettelsessak

— har tatt hensyn til rykter,
— ikke har villet ansette en person med utadvendt engasjement i sosialpolitiske og samfunnsodontologiske spørsmål, og
— har tatt mer hensyn til ønsker fra tannlegeforeningen enn til søkerens kvalifikasjoner.»

I avsluttende uttalelse 23. juli 1979 bemerket jeg:

«1. Saksbehandlingen

Et klagepunkt gjelder ordningen med innstilling fra tannlegeforeningens rådgivende utvalg. — Bakgrunnen for ordningen fremgår av departementets brev av 8. november 1978 og 20. april 1979. Reglement for personalforvaltningen i departementene, gitt ved kgl. resolusjon 9. oktober 1970, § 1 nr. 2 fastslår at et departement kan, med samtykke fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet, gjøre unntak fra enkelte bestemmelser i reglementet, dersom avgjørende grunner taler for det. — Helsedirektoratets begrunnelse for et ønske om spesialordning i en del tilsettingssaker synes forståelig og akseptabel. Siden ordningen er godkjent av vedkommende departement i samsvar med reglementet av 9. oktober 1970, finner jeg ikke grunnlag for generelt å gå mot ordningen. Jeg vil likevel peke på at det kan reises prinsipielle innvendinger mot at en faglig interesseorganisasjon tas med på råd ved tilsetting i en offentlig stilling i administrasjonen. Spesielt vil dette gjøre seg gjeldende om tilsettingen gjelder en stilling der innehaveren er pålagt arbeidsoppgaver som direkte berører forholdet mellom det offentlige og interesseorganisasjonen. Påtrengende vil situasjonen kunne bli om det rår uenighet om disse arbeidsoppgavene og/eller hvilke kvalifikasjoner stillingsinnehaveren bør ha. Noen slik situasjon synes imidlertid ikke å ha foreligget ved tilsetting av tannlegekonsulent.

A har anført at han er «persona non grata» i tannlegeforeningen. Holdbarheten av denne anførselen kan ombudsmannen ikke ta stilling til. Men jeg vil peke på at det også ut fra slike forhold kan være betenkeligheter med å trekke inn private organisasjoner i offentlige tilsettingssaker. Selv om det selvfølgelig er opp til helsedirektøren om han vil følge foreningens råd, er forutsetningen for en slik innstillingsordning at det har betydning å høre hva det innstillende organ mener.

Tannlegeforeningens rådgivende utvalg synes særlig å skulle erstatte vurdering av fagkolleger på tjenestemannssiden i innstillingsrådet. — Det er klart at det ved vurderingen i en tilsettingssak vil komme inn en rekke andre forhold enn de rent formelle kvalifikasjoner, søkernes teoretiske forutsetninger ut fra utdanning og praksis. På den annen side vil det vel særlig være forholdene vedrørende de formelle kvalifikasjoner tannlegeforeningen kan ha spesielle forutsetninger for å uttale seg om. Hvis det ved utvalgets innstilling i en slik sak ses bort fra søkere med bedre formelle kvalifikasjoner enn de innstilte, bør dette etter min mening iallfall fremgå uttrykkelig av innstillingen. Bakgrunnen for dette er at det ved vurdering av en innstilling fra en privat organisasjon i større grad enn ellers vil ha betydning å vite hvilket grunnlag innstillingen bygger på.

Nok et klagepunkt er knyttet til fylkestannlegens vurdering av klageren. Brevet av 8. juli 1977 fra fylkestannlegen forelå først ca. 10 måneder etter at departementet avgjorde tilsettingssaken. Departementet har imidlertid opplyst at man ikke var ukjent med forhold som omtales i brevet, da klageren meldte seg som søker til tannlegekonsulentstillingen, selv om det ikke fremgår når og i hvilken forbindelse departementet fikk kjennskapen. — Etter dette må jeg legge til grunn at lignende synspunkter og vurderinger som fremkommer i fylkestannlegens brev av 8. juli 1977 har foreligget i departementet i en eller annen form sommeren/høsten 1976, og at dette har vært tillagt betydning ved vurderingen av klageren. Jeg viser her til den begrunnelse som ble gitt i Sosialdepartementets brev 31. oktober 1977 for hvorfor A ikke ble tilsatt, sine formelle kvalifikasjoner til tross. Så vidt skjønnes har opplysningene ikke foreligget i skriftlig form på tilsettingstidspunktet. Endelig er det intet som tyder på at disse forhold har vært forelagt klageren til eventuell imøtegåelse før tilsetting ble foretatt 3. september 1976.

Etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 17 første ledd skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt oplyst som mulig før vedtak treffes. Selv om det er uvanlig å forelegge uttalelser fra tidligere eller nåværende arbeidsgivere for en søker, kunne det etter omstendighetene vært grunn til å gjøre dette i foreliggende tilfelle. Oplysningene fra fylkestannlegen var av en slik karakter at det synes forståelig at klageren reagerer på at det ble lagt til grunn ved vurderingen av hans tjenesteforhold, uten at han fikk anledning til imøtegåelse.

2. Tilsettingsvedtaket

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

Klageren hadde lengre og mer variert praksis enn den søker som ble tilsatt. Hans formelle kvalifikasjoner synes således bedre, selv om det selvsagt kan være spørsmål om hvor meget dette hadde å si for den aktuelle stilling. Og hans interesse for forskning og samfunnsodontologiske spørsmål burde ikke tilsi at han skulle stå tilbake for konkurrenten.

Departementet fant at klageren ikke ville være best egnet til stillingen som tannlegekonsulent i Helsedirektoratet hvor «arbeids-

oppgavene er bundet og hvor man er avhengig av at løpende saker blir behandlet raskt i samsvar med gitte retningslinjer», jfr. departementets brev 31. oktober 1977.

Det er klart at slike vurderinger av søkernes personlige skikkethet for den stilling det gjelder, vil ha vekt i en tilsettingssak og i enkelte tilfelle være avgjørende. Grunnlaget for slike vurderinger vil gjerne være attester/uttalelser fra overordnede eller andre som har hatt med søkerne å gjøre i tidligere tjeneste. At fylkestannlegens uttalelser er trukket inn i foreliggende sak, er således ikke noe irregulært forhold.

Spørsmålet i saken er om departementets vurdering av A's skikkethet for omhandlede stilling er tilstrekkelig og forsvarlig underbygd. Det er i klagesaken for ombudsmannen ikke fremkommet andre konkrete opplysninger om avgjørelsesgrunnlaget enn referat av/henvisning til fylkestannlegens uttalelser, som senere kom til uttrykk i hans brev 8. juli 1977 vedrørende tilsetting i overtannlegestilling i — — —. Som jeg har gitt uttrykk for tidligere, mener jeg at uttalelsene om A var av en slik art at de burde vært forelagt ham. Hvorvidt dette ville ført til et annet resultat, kan ombudsmannen ikke fastslå.»

3.

Tilsetting av skoletannlege — sammenlignende kvalifikasjonsbedømmelse ikke foretatt.
(Sak 827/78.)

Den norske tannlægeforening klaget 4. juli 1978 på vegne av et medlem (A) til ombudsmannen over tilsetting av skoletannlege.

Den tilsatte (B) hadde et års praksis som militærtannlege og deretter vikariert et år i skoletannlegestilling. Dette vikariat hadde ikke vært utlyst fordi den tidligere innehaveren søkte permisjon så sent at det ikke var tid til utlysing. Da vedkommende sa opp etter et års permisjon, ble imidlertid stillingen lyst ledig fra 1. august 1978 på vanlig måte.

A hadde 6 års praksis som distriktstannlege, skoletannlege og som tannlege ved medisinsk institusjon, og dessuten forskjellige videreutdanningskurs ved universitetet med henblikk på spesialisering i barne- og handicaptannpleie.

Det var 32 søkere til stillingen. Den norske tannlægeforenings rådgivende utvalg, skoletannlegesjefen, skoletannpleieutvalget og skolesjefen gikk alle inn for A. B var ikke nevnt i tannlegeforeningens uttalelse, men han var innstilt som 12., 3. og 4. varamann av henholdsvis skoletannlegesjefen, skoletannpleieutvalget og skolesjefen. Innstillingsnemnda tiltrådte skolesjefens anbefaling og innstilte A.

Skolestyret vedtok i møte 12. juni 1978 med 11 stemmer å tilsette B, mot 4 stemmer som ble avgitt for A.

Skolesjefen opplyste i brev 21. juni 1978 til A:

«I skolestyrets vedtak er det ikke protokollert noen begrunnelse for tilsettingen, hvilket heller ikke er påkrevet. Men muntlig i skolestyrets møte ble forslaget om tilsetting av B begrunnet med følgende:

a. B har de nødvendige kvalifikasjoner for å bli tilsatt.
b. Som vikar i stillingen i tils. hele skoleåret 1977/78 har han opparbeidet seg tillit hos elever, foreldre og medarbeidere i skolen.
c. Ettersom han har søkt, fant man ut fra foranstående ingen grunn til å tilsette noen annen enn ham.»

Ved brev 13. juli 1978 forela ombudsmannen klagen for skolestyret til uttalelse, bl. a. om hvordan A's kvalifikasjoner var vurdert i forhold til B's.

Skolestyret viste til hvordan A og B var innstilt av de instanser som hadde uttalt seg i saken og pekte på at det her var en viss uenighet. Videre fremholdt skolestyret:

«— — — Begrunnelsen som muntlig i skolestyrets møte ble gitt for forslaget om å tilsette B, er referert i foran siterte skriv av 21.6.1978 til A. Skolesjefen mener at denne begrunnelse for å tilsette B er helt holdbar, og ifølge gjeldende bestemmelser stod skolestyret helt fritt i å tilsette hvem som helst av søkerne. Skolesjefen hadde det inntrykk at hele skolestyret anså bl. a. både B og A for kvalifiserte til stillingen, hvilket også fremgår av vedtaket hvor disse 2 søkerne er satt på de 2 første plasser (tilsettingsplass og 1. varamannplass). — — — Ettersom B hadde søkt, og han ble funnet fullt kvalifisert for stillingen, ble han tilsatt, og etter skolesjefens mening hadde skolestyret full rett til det. — — —»

I avsluttende uttalelse 6. februar 1979 bemerket jeg:

«Skolestyrets oppgave i tilsettingssaken er å finne fram til den av søkerne som er best skikket for stillingen. Hvem dette er, vil bero på en sammenlignende vurdering av søkernes kvalifikasjoner, så som utdanning, praksis og personlig skikkethet for stillingen for øvrig. Selv om flere av søkerne anses kvalifisert, må tilsettingsmyndigheten likevel foreta en slik vurdering.

I skolestyrets uttalelse til klagen 18. september 1978 er vist til at «mellom de tilrådende og innstillende instanser — i alt 5 instanser — var det en viss uenighet». A var imidlertid innstilt som nr. 1 av samtlige instanser som hadde avgitt uttalelse i tilsettingssaken.

Ut fra opplysningene i dokumentene om søkernes utdanning og praksis måtte A utpeke seg som den best kvalifiserte søker. Det er ikke fremkommet noe om at hun ikke skulle ha de nødvendige personlige egenskaper for å fylle skoletannlegestillingen. Som nevnt ble hun da også av samtlige innstillende organer plassert som nr. 1. Rangeringen av B var noe forskjellig, men han var verken innstilt som nr. 1, nr. 2 eller nr. 3 av noen.

Den muntlige begrunnelse som ble gitt ved tilsettingen, og som senere er gjengitt i skolesjefens brev 21. juni 1978 til A og vist til i forbindelse med klagebehandlingen for ombudsmannen, forstås slik at skolestyret ved tilsettingen har nøyd seg med å fastslå at når B var kvalifisert, og ved vikariatet hadde oppparbeidet seg tillit hos elever, foreldre og skolen, burde han tilsettes når han søkte. Selv om B anses kvalifisert og den omstendighet at han hadde opparbeidet tillit nok kan trekkes inn ved kvalifikasjonsvurderingen, er det, hensett også til de øvrige opplysninger i saken (bl. a. innstillingene), naturlig å forstå den gitte begrunnelse slik at avgjørelsen ikke hviler på noen sammenlignende vurdering med sikte på å finne fram til den best kvalifiserte søker. Tilsettingen må ut fra dette anses bygd på uriktig avgjørelsesgrunnlag.

Fra skolesjefens kommentarer under klagebehandlingen for ombudsmannen, som skolestyret sluttet seg til, hitsettes:

«— — — Skolesjefen hadde inntrykk av at skolestyrets flertall mente at de kvalifikasjoner A måtte ha utdanningsmessig i tillegg til hva B hadde, ikke for denne stilling hadde så stor betydning at A burde settes foran B, og dette mener skolesjefen må være gjenstand for fri vurdering i et folkevalgt tilsettingsorgan som skolestyret er.»

Selv om denne tilføyelsen kan tyde på at det i en viss utstrekning er foretatt en vurdering av A's kandidatur i forhold til B's, har jeg vondt for å se at dette kan være tilstrekkelig til å endre det som er sagt ovenfor om det uriktige avgjørelsesgrunnlag som tilsettingen synes å hvile på. Det er for øvrig etter min mening ikke klart at det som her er nevnt om vurderingen av A's utdanning med sikte på skoletannlegestillingen, sammenholdt med det som er anført til fordel for B, skulle kunne gi skolestyret tilstrekkelig grunnlag for å anse B bedre kvalifisert enn A.

Skolestyrets behandling av tilsettingssaken må kritiseres.»

4.

Tilsetting av rektor — praksiskravet i lærerutdanningsloven § 9 nr. 1.

(Sak 957/78.)

Norsk Lærerlag klaget 16. august 1978 til ombudsmannen, etter fullmakt fra A, over tilsetting av B som rektor i grunnskolen. Laget hevdet at tilsettingen var i strid med lærerutdanningsloven av 8. juni 1973 (nr. 49) § 9 nr. 1 hvoretter det kreves «minst tre års røynsle frå arbeid i skoleverket» for tilsetting som rektor. Det ble vist til at det var andre søkere som fylte lovens krav for tilsetting og var kvalifisert for stillingen, således A.

I tilsettingssaken forelå følgende opplysninger om B's praksis:

2 års tjenestetid som lærer, 75 forelesningstimer i pedagogikk for yrkeslærere og ca. 9 måneders praksis som miljøarbeider ved Statens Forvernsenter. I attest fra Statens Forvernsenter var opplyst om B's praksis:

«B har arbeidet som nattevakt ved Statens forvernsenter i tiden 15. september 1972 til 1. juni 1973.

Han har i denne tiden sammen med en sivilarbeider vært ansvarlig for senterets drift nattetider, hvilket har i praksis bestått i miljøarbeid mellom kl. 21.00 og 09.00. Dette er en meget vanskelig tid på døgnet å dekke adekvat med terapeutiske aktiviteter for et klientell som stort sett består av 6—8 stoffmisbrukende ungdommer. — — —»

Skolestyret tilsatte 16. mars 1978 enstemmig B som rektor med følgende begrunnelse:

«B har snart vore lærar ved skulen i 2 år. Saman med hans tidlegare praksis, meiner skulestyret at B stettar kravet til praksis for rektorstilling.

B har gjort eit uvanleg godt arbeid ved skulen. Han har evne til god kontakt med elevane og har skapt eit godt samarbeid med foreldre og kollegaer. Det er no eit sterkt ynskje i krinsen om å få B som rektor.»

Skoledirektøren fant ikke å kunne godkjenne tilsettingen. B oppfylte etter hans mening ikke praksiskravet i lærerutdanningsloven § 9 nr. 1. Saken ble sendt tilbake til skolestyret, som imidlertid 14. april 1978 med 15 mot 2 stemmer opprettholdt tilsettingen av B. A ble tilsatt som reserve.

Skoledirektøren godkjente heller ikke denne gang skolestyrets vedtak og la saken fram for Kirke- og undervisningsdepartementet til avgjørelse, jfr. grunnskoleloven av 13. juni 1969 (nr. 24) § 21 nr. 2 fjerde punktum. Departementet fant etter en samlet vurdering av søkerne ikke grunn til å gå imot skolestyrets vedtak og tilsatte 13. juni 1978 B i rektorstillingen. Fra departementets begrunnelse gjengis:

«B har lærarprøva og embetseksamen i pedagogikk. — — —

Han har best utdanning av samtlege søkjarar. Når det gjeld praksis står han derimot svakast av alle søkjarane.

Departementet meiner at den røynsla B har frå Statens forvernsenter bør tilleggjast vekt, då klientane der var ungdom. Denne røynsla saman med tenesta ved Pedagogisk Seminar for Yrkeslærarar gjer at B må kunne seiast å stette krava til røynsle.»

I klagen til ombudsmannen kommenterte Norsk Lærerlag departementets begrunnelse for tilsettingen:

«Norsk Lærerlag kan ikke se at tilsetting som miljøarbeider i sosial og medisinsk institusjon, i dette tilfelle miljøarbeider ved Statens forvernsenter, kommer inn under Lov om lærerutdanningsbestemmelser om «minst 3 års røynsle frå arbeid i skoleverket». Miljøarbeidere ved slike institusjoner har ikke de samme arbeids- og ansvarsområder som undervisningspersonalet. Undervisningspersonalet ved disse institusjoner tilsettes av skolestyret i de

aktuelle kommuner, for å undervise pasientene/klientene i henhold til grunnskolelovens bestemmelser, mens de mottar behandling ved institusjonen.

Norsk Lærerlag kan heller ikke få 9 måneder samt 75 timers forelesning til å bli ett år.»

Departementet fremholdt 9. november 1978 overfor ombudsmannen:

«I § 9 nr. 1 i loven om lærerutdanning er det blant annet bestemt at den som skal tilsettes i rektorstilling må ha minst 3 års praksis fra arbeid i skoleverket. Skoleverket er et vidt begrep, og loven sier ikke noe nærmere om hvilken praksis fra skoleverket man må ha. Det er nå mer og mer vanlig at man gir organisert undervisning i sosiale og medisinske institusjoner.

Undervisningspersonalet blir tilsatt av skolestyret i de aktuelle kommuner. Dette er likevel ikke noen betingelse for at man kan anses for å arbeide i skoleverket. Skoleverket omfatter også institusjoner hvor personalet blir tilsatt av for eksempel stat eller fylke.

Departementet mener at arbeidets art må være avgjørende, ikke stillingsbetegnelsen eller institusjonen.

Etter fullført lærerutdanning ble B tilsatt som miljøarbeider ved Statens forvernsenter. Klientene der var hovedsakelig ungdom i alderen 12—16 år, altså i skolepliktig alder. Det var ikke tilsatt egne lærere ved senteret og det hadde ikke egen organisert skole. De pedagogene som var tilsatt der var tilsatt som miljøarbeidere. B's arbeid bestod i miljøskapende arbeid, formingsaktiviteter og en del annen opplæring. Departementet kan ikke se at dette arbeidet skiller seg vesentlig fra det arbeid mange av lærerne i sosiale og medisinske institusjoner har. Pleiere, ergoterapeuter og annet miljøpersonell under helsevesenet vil ved enkelte institusjoner gjøre samme slags arbeid som lærerne. Det gjelder oppøving i dagliglivets funksjoner, som å kle på seg, spise, vaske seg osv. I grensetilfellene kan skolepraksis defineres som det arbeid man setter en lærer til. Vi har derfor ikke hatt betenkeligheter ved å anse B's praksis ved forvernsenteret som relevant. Vi har imidlertid ikke tatt stilling til hvorvidt den alene kan regnes som et års skolepraksis, selv om undervisningsåret i skolen er 38 uker, altså knapt 9 måneder.

Etter tilsettingen av B har vi fått bekreftet at han til sammen har forelest 175 timer for Pedagogisk seminar for yrkeslærere, noe som tilsvarer omtrent halv stilling på årsbasis.

Departementet antok — og mener fortsatt — at 9 måneders praksis ved forvernsenteret + litt praksis ved Pedagogisk seminar for yrkeslærere skulle være tilstrekkelig til å kompensere det manglende år i vanlig skole. Etter de nye opplysninger om omfanget av sistnevnte praksis burde rimelig tvil om B's kvalifikasjoner for rektorstilling i grunnskolen være fjernet.»

Lærerlaget bemerket til dette:

«Norsk Lærerlag kan ikke forstå at man kan anses å arbeide i skoleverket uten at man er tilsatt der. Det er riktig som Kirke- og undervisningsdepartementet anfører at skoleverket også omfatter institusjoner hvor personalet blir tilsatt av stat eller fylke. Felles er imidlertid at undervisningspersonalet blir tilsatt av fylkesskolestyret, styret for statens spesialskoler eller av staten i opprettede stillinger for undervisningspersonale. At pleiere, miljøpersonell etc., i enkelte tilfelle gjør arbeid som kan ha likhetspunkter med arbeidet det tilsatte undervisningspersonale ved enkelte institusjoner utfører, gir ikke dette personell tilsetting i skoleverket, ei heller har de kompetanse for å bli tilsatt der så sant de ikke har godkjent lærerutdanning. Det klare skillet mellom miljøpersonale og undervisningspersonale framkommer f. eks. i at det ved statens spesialskoler er opprettet forskjellige innstillingsråd for henholdsvis pedagoger og miljøpersonell ved tilsetting ved disse institusjoner. Dette skyldes den forskjell det er såvel i utdanning som i ansvars- og arbeidsoppgaver for disse personalgrupper.

Norsk Lærerlag betrakter ikke B's arbeid ved Statens forvernsenter, hvor han var tilsatt som miljøarbeider, som erfaring fra arbeid i skoleverket. Dertil vil arbeidsoppgavene være for forskjellig.»

Departementet tilføyde 2. mai 1979:

«— — — B's praksis fra Pedagogisk seminar for yrkeslærere er opparbeidet ved at han har forelest ved to sommerkurs, som til sammen svarer til en ½-årsenhet.

Viktigere enn spørsmålet om hvem som tilsatte B ved Statens Forvernsenter, er karakteren av det arbeid han har utført. I visse tilfelle er det i helsevesenet blitt tilsatt pedagoger i stillinger som er tillagt terapeutiske og pedagogiske oppgaver. En del pedagoger tilsatt av skolestyret har samme arbeidsområde. I enkelte tilfelle er den eneste forskjell at de førstnevnte har samme arbeidstid som helsepersonalet, mens de sistnevnte har lærers arbeidstid.

Det er på det rene at B i sin tjeneste ved Statens Forvernsenter ikke var tilsatt av noen skolemyndighet, og at han derfor, etter tradisjonell oppfatning, arbeidet utenfor skoleverket. Med det utvidede skolebegrep som etterhvert har fått innpass, er imidlertid den formelle tilknytning neppe av samme betydning som tidligere.

I den aktuelle sak gjelder uenigheten et ½ års skolearbeid. Departementet erkjenner at det kan reises tvil om B's praksis ved Statens Forvernsenter kan sies å ha vært i skoleverket.

Departementet mener imidlertid at denne tjeneste reelt oppveier et ½ års pedagogisk erfaring i skoleverket.»

I avsluttende uttalelse 15. august 1979 bemerket jeg:

«Saken gjelder forståelsen av kravet i grunnskoleloven § 9 nr. 1 om «minst tre års røynsle frå arbeid i skoleverket» for tilsetting som rektor, nærmere bestemt om B's praksis fra Statens Forvernsenter kan anses som «arbeid i skoleverket». Etter lærerutdanningsloven er nevnte krav absolutt og kan ikke fravikes, jfr. at dispensasjonsregelen i § 12 nr. 1 bokstav d i loven bare gjelder unntak fra lovens utdanningskrav.

I forarbeidene til lærerutdanningsloven § 9, jfr. Ot. prp. nr. 36 (1972—73) s. 115 første sp., er uttalt:

«Departementet meiner likevel at lova bør fastsetje at skoleleiar for det første skal ha godkjend lærarutdanning og for det andre at han skal ha noko røynsle frå undervisning og/eller administrativt arbeid i skoleverket.
— — — Minimumskrav til røynsle bør generelt ikkje setjast for høgt, og departementet har kome til at 3 år kan vere eit rimeleg minstekrav. — — —»

Dette viser at det er forutsatt arbeid av en viss art, undervisning og/eller skoleadministrasjon. Lovens ordlyd «arbeid i skoleverket» er det videre nærliggende å oppfatte slik at dette forutsetter også tilknytning til skolemyndighetene gjennom tilsetting eller tilskudd, eller ved organiseringen av virksomheten.

Departementet har vist til det «utvidede skolebegrep» og fremholdt at i grensetilfellene «kan skolepraksis defineres som det arbeid man setter en lærer til». Jeg finner ikke grunn til å gå inn på grensedragningen generelt, bortsett fra at jeg ut fra det som er fremkommet i foreliggende sak, vil gi uttrykk for at de synspunkter departementet her fremholder, synes å kunne lede til svært skjønnsmessige og vanskelige avgrensningsspørsmål. Synspunktene synes også å kunne åpne for tilsetting av rektorer uten særlig bakgrunn fra vanlig skolevirksomhet, hvilket antas å være i strid med formålet med bestemmelsen.

Det drives i dag forholdsvis utstrakt skolevirksomhet i regi av skolemyndighetene, bl. a. i sosiale og medisinske institusjoner. Hva angår Statens Forvernsenter, er opplyst at det ikke var tilsatt egne lærere ved skolen og at senteret ikke hadde egen organisert skole. Den attest B har fått fra overlegen ved senteret, viser at B var nattevakt der, drev miljøarbeid og sto for terapeutiske aktiviteter for ungdommene ved senteret mellom kl. 21.00 og kl. 09.00. — Selv ut fra en romslig tolkning av kriteriet «arbeid i skoleverket» kan jeg ikke se at slik virksomhet kan tilfredsstille vilkåret. Jeg er således kommet til at B ikke fylte kravet i lærerutdanningsloven § 9 nr. 1 for tilsetting som rektor og at departementets avgjørelse om å tilsette ham var i strid med loven.

For ordens skyld legges til at jeg ikke kan se at det kan være grunnlag for å gjøre om tilsettingen av B nå.»

5.

Tilsetting av rektor ved folkehøgskole — departementets godkjenningsrett ved stemmelikhet i skolens styre.

(Sak 934/79.)

A klaget 7. august 1979 til ombudsmannen over tilsetting av rektor ved en folkehøgskole.

Ved utlysingen av stillingen meldte det seg to søkere, A og B. Da skolens styre behandlet tilsettingssaken 10. mars 1979, delte styret seg; hver av kandidatene fikk to stemmer. I protokollen fra styremøtet het det:

«Da formannens stemme gikk til A rekner en med at stemmelikheten oppveies til fordel for A. Styrets flertall vil på denne bakgrunn anbefale overfor Departementet at A tilsettes som rektor ved folkehøgskolen.
Styrets mindretall består av rektor og statens representant.»

Etter at utfallet av styrebehandlingen ble kjent, kom det fra flere hold støtteerklæringer til fordel for hver av de to kandidatene.

Departementet skrev 8. mai 1979 til styret:

«Etter §§ 5 og 6 i lov av 28. juli 1949 om folkehøgskoler består styret av 4 medlemmer og tilsetter rektor med godkjenning av overstyret, d.v.s. KUD.
Det er verken i lov eller reglement fastsatt regler om dobbeltstemme for formann ved stemmelikhet. Dette har heller ikke vært praktisert i folkehøgskolen. I slike tilfeller anses begge søkerne som innstilt på førsteplass, og det er KUD som avgjør hvilken av de to innstilte som skal tilsettes.
I denne situasjon må vi be om at styremedlemmene innen fredag 18. d. m. sender departementet en begrunnelse for sin stemmegivning. Da de to søkerne står temmelig likt m. h. t. formell utdannelse og praksis, vil det bli lagt vesentlig vekt på den nye rektors samarbeidsevne i forholdet til skolens tilsatte. Vi ber derfor om at dette punkt vurderes særskilt.»

De enkelte styremedlemmer uttalte seg, og departementet meldte fra 1. juni 1979 at det godkjente tilsetting av B.

I klagen til ombudsmannen ble fremholdt:

«Kirke- og undervisningsdepartementet har ved brev av 1. juni 1979 gått hen og «godkjenne tilsettelse» av B som ny rektor ved folkehøgskolen. Selv om formuleringene i departementets brev er noe uklare, er det visst nok likevel meningen at departementets brev skal innebære tilsetting av B som ny rektor ved skolen. Dette er mildest talt svært overraskende for meg. Det har nemlig fra styrets side ikke vært anmodet om godkjenning av tilsetting av B som rektor.
Jeg mener at folkehøgskoleloven av 28. juli 1949 er utvetydig på dette punkt slik at det definitivt kan slås fast at departementet ikke har myndighet til å tilsette rektor ved private folkehøyskoler; jfr. lovens § 6. Denne oppgave er tillagt styret.
Det er følgelig den tilsetting som styret foretok den 10. mars 1979, som departementet må ta standpunkt til godkjennelse av. Tilsetting kan departementet etter lovens bestemmelse ikke foreta.»

Lov av 28. juli 1949 (nr. 19) om folkehøgskular § 5 og § 6 tredje ledd lyder:

«§ 5. Styre.
Fylkesskulestyret er styre for dei skulane fylket driv.
Dei andre skulane skal ha eit styre på 4 medlemer. Tre av desse blir valde for 4 år om

gongen. Eigaren av skulen vel to medlemer, og overstyret ein med personlege varamenn. Dessutan er rektor medlem av styret med røysterett i alle saker som ikkje vedkjem han sjølv eller hans eiga stilling.

§ 6. Tilsetjing og oppseiing m. m. av rektor og lærar.

— — —

— — —

Styret tilset og seier opp rektor og likeeins lærar og husmor etter innstilling frå rektor. Tilsetjing og oppseiing treng godkjenning frå overstyret.

— — —.»

Jeg hadde intet å innvende mot departementets behandling av saken og uttalte 19. september 1979 til klageren:

«Etter § 4 i loven om folkehøgskular er Kirke- og undervisningsdepartementet overstyre. Tilsettingsvedtak er etter dette ikke endelig før departementets godkjenning foreligger.

Etter loven består folkehøgskolenes styre av 4 medlemmer. Det er ikke sagt noe om hvorledes det skal forholdes ved stemmelikhet. Reglementet for folkehøgskolene inneholder ikke bestemmelse om dobbeltstemme for styreformannen. Etter det opplyste er det heller ikke praktisert ordning med dobbeltstemme ved stemmelikhet her. Når det i loven er fastsatt at departementet som overstyre har godkjenningsmyndighet, er etter min mening den naturlige løsning i tilfelle som foreliggende å anse begge kandidater som betinget tilsatt, slik at departementet kan godkjenne enhver av dem. Dette er også det syn som departementet i denne og andre lignende saker har bygd på, jfr. departementets brev 8. mai 1979.»

6.

Tilsetting av sosialkurator — anmodning fra departementet om ny behandling i tilsettingsrådet.
(Sak 85/78.)

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund klaget 17. januar 1978 til ombudsmannen over tilsetting i stilling som sosialkurator ved skole for spesialundervisning. Klagen gjaldt spørsmålet om «Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD) i omhandlede tilfelle rettmessig hadde adgang til å henvise et enstemmig styrevedtak i ansettelsessak til fornyet behandling i skolens styre».

Bakgrunnen for klagen var følgende:

Ved utlysing av stillingen som sosialkurator våren 1977 meldte seg 2 søkere, A og B. A med utdanning som barnevernpedagog hadde vært tilsatt midlertidig i stillingen for skoleåret 1976—77. B hadde sosionomutdanning, som krevd i utlysingen. Innstillingsrådet innstilte B som nr. 1, A som nr. 2. Skolens styre, som var tilsettingsråd, fattet 12. mai 1977 slikt enstemmig vedtak:

«Søknadsmassen er for liten og man går til engasjement av A for skoleåret 1977—78.»

Vedtaket var undertegnet av samtlige 8 tilstedeværende styremedlemmer.

B meddelte i brev 13. mai 1977 til skolen at hun var gjort kjent med styrevedtaket og ba skolen bringe saken inn for departementet.

Den 14. mai 1977 tok 3 av styremedlemmene, herunder rektor, saken opp med departementet og anførte at det ikke ble realitetsavstemning over forslaget fra innstillingsrådet, og at dette var i strid med instruksen for styret og tilsettingsreglementet.

I brev 20. mai 1977 til departementet redegjorde 5 andre styremedlemmer for avstemningsmåten. De opplyste at det ble stemt alternativt over det forslag som ble vedtatt, og forslaget fra innstillingsrådet, og at sistnevnte forslag dermed var realitetsbehandlet. De meddelte også at krav om protokolltilførsel ikke ble fremsatt.

Departementet ba 24. mai 1977 styret ta tilsettingsssaken opp til ny behandling under henvisning til at styret ikke «realitetsbehandlet forslagene fra innstillingsrådet». Styret opprettholdt i møte 31. mai 1977 med 6 mot 3 stemmer vedtaket av 12. mai 1977 da A ble engasjert i stillingen. Flertallet fastholdt at saken var realitetsbehandlet første gang. Mindretallet erklærte i protokolltilførsel anke til departementet. Departementet tilsatte deretter B.

I klagen til ombudsmannen anførte Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund at styrets opprinnelige vedtak i tilsettingssaken måtte anses endelig. Det ble vist til midlertidig instruks av 14. mai 1976 for styrene for statens skoler for spesialundervisning, der det heter i punkt 4 fjerde avsnitt:

«Det enkelte medlem i styret, også skolens representanter har rett til å grunngi sitt standpunkt og få det innført i protokollen. Hvert medlem har rett til å kreve saken lagt fram for Kirke- og undervisningsdepartementet til endelig avgjørelse i samsvar med reglene i § 2 nr. 4 i lov om offentlige tjenestemenn.»

Forbundet fremholdt at det er fast praksis i statsforvaltningen at eventuell dissens og krav om avgjørelse av departementet i slike tilfelle må fremsettes innen tilsettingsrådets møte er avsluttet.

Kirke- og undervisningsdepartementet viste 9. juni 1978 til at det i kunngjøringen av sosialkuratorstillingen var stilt krav om sosionomutdanning. De ganger A tidligere hadde vært engasjert i stillingen, hadde det ikke meldt seg kvalifiserte søkere. Departementet fremholdt:

«Det går fram av de dokumentene som foreligger i saken at det etter kunngjøringen av stillingen bare meldte seg en kvalifisert søker.

Det ble derfor klart for departementet etter den utskriften av møteprotokollen som ble lagt fram, at det kunne være tvil om innstillingsrådets forslag var vurdert. Det ble konferert med representanter for styret. Etter de opplysningene som kom fram, fant departementet det riktig å ta avgjørelsen om å henvise saken til ny behandling på grunnlag av utskriften fra styremøtet.

Departementet har forutsatt at et mindretall som vil ha et vedtak lagt fram for departementet, jfr. nå § 3, 3.ledd i lov 10. juni 1977 om statens tjenestemenn, må gjøre dette kjent på selve styremøtet. Departementet kunne derfor ikke etter møtet 12. mai 1977 ta noen avgjørelse i selve tilsettingssaken.»

Ombudsmannen uttalte 12. januar 1979:

«Når det gjelder styrebehandlingen 12. mai 1977, må det legges til grunn at styret var kjent med utdanningskravet i utlysingen, videre at det var kjent med søkernes utdanning. At styret kjente innstillingsrådets forslag, kan det ikke være tvil om.

Den naturlige forståelse av styrets vedtak synes å være at styret ikke fant å ville følge forslaget fra skolens innstillingsråd. Selv om det var en formelt kvalifisert søker, ville ikke styret uten videre tilsette vedkommende. Grunnen til dette fremgår ikke av styreprotokollen, uten at det kan være avgjørende. Idet man ønsket en bredere søkermasse, ble en forlengelse av A's engasjement valgt som en midlertidig løsning. — Det var ikke nedtegnet noen protokolltilførsel, og verken i protokollasjonen eller i selve vedtaket forelå det etter min mening noe som kunne skape tvil om vedtakets gyldighet. Jeg nevner at styret utvilsomt ikke behøvde å foreta tilsetting selv om det var en formelt kvalifisert søker. Formuleringen «Søknadsmassen er for liten» i styrevedtaket, som departementet spesielt har vist til i uttalelsen 9. juni 1978, kan kanskje være noe tvetydig. Sammenholdt med de øvrige opplysninger i dokumentene fra styrebehandlingen kan jeg heller ikke se at denne formuleringen kunne gi grunnlag for å trekke vedtakets gyldighet i tvil.

Ved departementets avgjørelse 24. mai 1977 hadde departementet i tillegg til dokumentene fra styrets behandling av tilsettingssaken uttalelse fra skolen og uttalelser, som var motstridende, fra et mindretall og et flertall av styrerepresentantene; flertallet hevdet at det var stemt over forslaget fra skolens innstillingsråd.

Av de dokumenter som forelå, kunne departementet etter min mening ikke ha grunnlag for å fastslå at styret ikke hadde realitetsbehandlet forslaget fra innstillingsrådet. Departementets uttalelse 9. juni 1978 forestår jeg også slik at departementet går tilbake på dette; departementet nøyer seg nå med å hevde at det kunne være tvil om innstillingsrådets forslag var vurdert. Det forhold at departementet var i tvil på dette punkt, kunne etter min mening vanskelig gi grunnlag for å be om ny behandling av tilsettingssaken slik som her ble gjort. Det departementet da kunne gjøre, var eventuelt å gi uttrykk for den tvil som forelå og peke på de nærmere omstedigheter dette knyttet seg til. Departementet måtte også kunne be styret vurdere spørsmålet om gyldigheten av det opprinnelige tilsettingsvedtak. Hvorledes flertallet i styret så på dette, fremgår for øvrig av styrets protokoll fra møtet 31. mai 1977. Ved departementets avgjørelse 24. mai 1977 ble åpnet mulighet for mindretallsanke og avgjørelse av tilsettingssaken i departementet, noe som var avskåret så lenge vedtaket av 12. mai 1977 måtte anses gyldig, jfr. at et mindretall som vil ha et tilsettingsvedtak lagt fram for departementet, må gjøre dette kjent på selve styremøtet. — Departementets behandling av saken må kritiseres.»

7.

Tjenestefrihet ved overgang til annen stilling, forbigåelse av stillingssøker på grunn av ektefelleforhold til tjenestemann i etaten.

(Sak 501/78.)

A klaget 19. april 1978 til ombudsmannen over avslag på søknad om tjenestefrihet fra stilling som kontorfullmektig i ytre etat under et direktorat. Videre klaget hun over at hun ikke hadde fått stilling som kontorassistent ved direktoratets hovedkontor.

A, som hadde vært tilsatt i etaten fra 1958, søkte i november 1977 direktoratet om 1 års tjenestefrihet fra sin stilling som kontorfullmektig ved et av distriktskontorene; av personlige grunner ønsket hun å skifte miljø en tid. Hun var tilbudt annen stilling i offentlig tjeneste og gjorde oppmerksom på at henvendelsen måtte betraktes som oppsigelse dersom søknaden ikke ble innvilget. Styret i direktoratet vedtok 6. februar 1978 å avslå søknaden.

I brev 17. februar 1978 til direktoratet søkte A utlyst stilling som kontorassistent ved etatssjefen forværelse ved hovedkontoret. Stillingens arbeidsområde var i utlysingen opplyst å være maskinskrivning og forværelsetjeneste.

Tilsettingsrådet tilsatte 9. mars 1978 B i stillingen som kontorassistent. Av utdanning hadde hun ungdomsskole, 1-årig handelsskole, markedsføringslinje, og 1-årig folkehøgskole, estetisk linje. Hun hadde arbeidet ca. et halvt år som ekspeditrise. — A hadde gjennomgått middelskole, handelsgymnas og bokføringskurs. Hun hadde lang praksis fra sitt arbeid ved distriktskontoret, hvor hun hadde utført alt forefallende kontorarbeid, ifølge attest hadde hun «ført regnskapet, forestått lønningsarbeid og annet arbeid i forbindelse med regnskapet, utført skrivemaskinarbeid, arkivarbeid, kopiering m. v.».

Overfor ombudsmannen fremholdt direktoratet om tilsettingen av kontorassistent ved etatssjefens kontor:

«Begrunnelsen for ikke å tilsette A fremgår ikke av vedtaket, og var da heller ikke basert på en bedømming av A's kvalifikasjoner i forhold til de andre søkere.

Etatssjefen og andre medlemmer av innstillingsrådet var ved behandling av denne tilsettingssak imidlertid kjent med at A hadde flyttet sammen med en av direktoratets inspektører, og at de dermed i realiteten hadde etablert et ektefelleforhold. Den som skulle tilsettes i stillingen, skulle arbeide på etatssjefens forværelse.

Innstillingsrådet sluttet seg til at arbeidet på etatssjefens forværelse ikke var forenlig med ektefelleforhold til en av direktoratets tjenestemenn, i dette tilfelle en inspektør. Slikt ektefelleforhold kan skape vanskeligheter m. h. t. diskresjon omkring de saker som behandles av etatens sjef, når slik diskresjon er nødvendig.

Tilsettingsrådet gjorde vedtak i samsvar med Innstillingsrådets enstemmige vedtak.»

Direktoratet presiserte senere at det anså A som den best kvalifiserte av søkerne. Videre ble opplyst at det ikke forelå noe overordningsforhold mellom stillingen som inspektør og kontorassistentstillingen ved etatssjefens forværelse.

Om direktoratets tjenestefrihetsordning uttalte direktoratet til ombudsmannen:

«Dette direktorat har i alle år inntatt en restriktiv holdning til søknader om permisjon for å overta en annen stilling, hva enten dette gjelder offentlige stillinger eller stillinger i privat virksomhet. Vi er klar over den rettledning som nå er kommet i personalhåndboken om dette spørsmål. Vi er også klar over at store statsetater ofte følger en annen ordning.

Hovedgrunnen til vår praksis er vanskeligheter med å få habile søkere til vikariater. Vi vil i denne forbindelse peke på at de aller fleste av distriktskontorene er små, det er som regel bare 1 kontorassistent/fullmektig. Disse stillinger er derfor ansvarsfulle, bl. a. skal vedkommende selvstendig kunne foreta regnskapsførslen.

Vi har også vurdert det slik at det er vanskelig å gjøre forskjell på de enkelte ansatte når man skal avgjøre permisjonssøknader for å ta en annen stilling utenfor etaten. En lempligere praksis vil vi anse for betenkelig, både for å sikre oss best mulig søkere og for at de ansatte skal behandles likt. Det kan for øvrig diskuteres om utstrakt innvilgelse av permisjoner er god personalpolitikk. Det gir meget god sikkerhet for den som får permisjon for å tiltre ny stilling, men tilsvarende grad av usikkerhet for den som skal bekle stillingen i permisjonstiden.

Som nevnt har permisjonssøknader alltid vært avgjort av direktoratets styre. Det har aldri vært dissens i disse avgjørelser.»

I avsluttende uttalelse 15. februar 1979 bemerket jeg til spørsmålet om tjenestefrihet:

«Direktoratet har opplyst at søknad om tjenestefrihet for overgang til annen stilling konsekvent blir avslått, unntatt når det gjelder overgang til stilling som dommerfullmektig eller til stilling i utviklingshjelpen. Når direktoratet følger en slik konsekvent praksis, er det vanskelig å kritisere at A's søknad om tjenestefrihet ikke ble innvilget.

Ombudsmannen har imidlertid festet seg ved den begrunnelse direktoratet har gitt for å følge en så restriktiv praksis. Direktoratet viser på dette punkt til vanskeligheter med å få habile søkere til vikariater, jfr. særlig at det på direktoratets distriktskontorer i regelen bare er én kontorassistent/fullmektig og at disse stillingene derfor er ansvarsfulle. Videre anføres at direktoratet finner det vanskelig å gjøre forskjell på de enkelte tilsatte når søknadene skal avgjøres og at utstrakt innvilgelse av søknader om tjenestefrihet er diskutabel personalpolitikk.

Det er på det rene at det i en rekke forvaltningsetater er en lempeligere praksis når det gjelder innvilgelse av tjenestefrihet ved overgang til ny stilling. Om dette heter det under punkt 214.80-20 i Statens personalhåndbok:

«I forbindelse med overgang til ny stilling, har tjenestemenn i flere administrasjonsgrener etter søknad blitt innvilget permisjon uten lønn i et tidsrom av inntil 1 år. Permisjonen er gitt for at tjenestemannen skal kunne få en prøvetid i den nye stillingen før han bestemmer seg til å søke avskjed. Unntaksvis kan slik permisjon forlenges, jfr. Reglement for personalforvaltningen i departementene § 21.

Ved innvilgelse av permisjoner tar enkelte etater forbehold om at tjenestemannen ikke kan påregne å komme tilbake til sitt gamle tjenestested etter endt permisjon, men må eventuelt ta stilling ved det tjenestested som da er ledig.

Ved avgjørelsen av spørsmålet om permisjon skal gis må det skje en avveining mellom tjenestemannens behov og tjenestens tarv. Herunder bør det også legges vekt på mulighetene for å få stillingen tilfredsstillende besatt ved midlertidig ansettelse.»

De refererte opplysninger om praksis innebærer intet pålegg om at tjenestefrihet etter en nærmere konkret vurdering skal innvilges. — Mulighetene for å innvilge tjenestefrihet kan vel variere fra etat til etat. For direktoratets vedkommende kan jeg forstå at det kan by på vanskeligheter å få tilsatt kvalifisert personell på distriktskontorene når det er tale om vikariater. På den annen side har direktoratet andre stillinger for kontorpersonell, så vel i den ytre som indre etat. Ved innvilgelse av tjenestefrihet kan det tas forbehold om at vedkommende ikke kan påregne å komme tilbake til sitt gamle tjenestested etter endt tjenestefrihet, men eventuelt må ta stilling ved tjenestested som da er ledig. Slikt forbehold gir mulighet for å få kvalifisert personell i ledige stillinger, samtidig som det åpner adgang for en mer smidig praksis ved overgang til annen stilling.

Til direktoratets anførsel om at det finner det vanskelig å gjøre forskjell på de tilsatte når det gjelder tjenestefrihet, bemerkes at jeg finner det lite rimelig at dette skal føre til at også saker hvor gode grunner taler for at tjenestefrihet gis og det ut fra omstendighetene ikke foreligger tungtveiende tjenestlige forhold mot dette, blir avslått. Argumentasjon om at innvilgelse av enkelte søknader vil føre til ulik behandling av sakene, og for så vidt også argumentasjon om at avveiningen av hen-

synene kan være vanskelig i enkeltsaker, bør forvaltningen etter min mening være forsiktig med å bruke som grunnlag for konsekvent å avslå alle søknader, hvor dette ikke støttes opp av andre avgjørende grunner. At hensynet til tjenestens tarv kan medføre at mange ikke kan få innvilget slik søknad om tjenestefrihet som her omhandlet, kan jeg vanskelig se er tilstrekkelig som bærende argument mot en lempeligere praksis når det gjelder tjenestefrihet.

Etter någjeldende praksis innen direktoratet varetas bare hensynet til tjenestens tarv og til eventuelle nye søkere, mens det ikke tas hensyn til det behov for tjenestefrihet de tilsatte kan ha. At et slikt behov kan være til stede, synes søknaden fra A å være et godt eksempel på.»

Ombudsmannen ba direktoratet ta sin praksis med hensyn til tjenestefrihet ved overgang til annen stilling opp til ny vurdering. Samtidig fant jeg grunn til å gjøre Forbruker- og administrasjonsdepartementet oppmerksom på direktoratets praksis, jfr. § 11 i instruks for ombudsmannen, fastsatt av Stortinget 8. juni 1968.

Direktoratet opplyste 4. september 1979 til ombudsmannen at direktoratets styre hadde vedtatt regler som innebar en viss liberalisering i forhold til tidligere praksis. Av direktoratets brev fremgikk imidlertid at flere andre statsinstitusjoner fulgte samme strenge praksis som direktoratet tidligere hadde fulgt. I brev 5. november 1979 gjorde jeg Forbruker- og administrasjonsdepartementet oppmerksom på dette.

Om tilsettingssaken uttalte jeg:

«Utgangspunktet i en tilsettingssak er at den best kvalifiserte søker skal tilsettes. Det finnes unntak fra dette utgangspunkt. I Statens personalhåndbok punkt 211.3, jfr. rundskriv av 9. mai 1978 fra Statens personaldirektorat, fremgår at det ved tilsetting kan ses bort fra «søkere som tilhører vedkommende overordnede embets- eller tjenestemanns nærmeste familie».

Direktoratet har uttalt at A ble ansett som best kvalifisert av søkerne, hvilket hun også etter min mening utvilsomt måtte være. Direktoratet har videre overfor ombudsmannen gitt uttrykk for at det etter direktoratets mening ikke forelå slikt overordningsforhold mellom inspektør og kontorassistent ved etatssjefens forværelse som reglene om familietilsetting forutsetter. Når direktoratet likevel ikke fant å kunne tilsette A, var det fordi forholdet mellom henne og inspektøren ble antatt å kunne skape vanskeligheter med hensyn til diskresjon omkring de saker som etatssjefen behandler.

Etter min mening må det foreligge klare, tungtveiende grunner for å sette den best kvalifiserte søker ut av betraktning i en tilsettingssak.

Avgjørende for direktoratet har vært hensynet til diskresjon «når slik diskresjon er nødvendig», jfr direktoratets brev av 26. juni 1978. Klageren har anført at bortsett fra saker av forretningsmessig art er det få saker som må behandles fortrolig i etaten. Dette har direktoratet ikke bestridt; hvor omfattende betydning hensynet til diskresjon rent generelt kan ha, er noe uklart.

Det forhold at en søker er gift eller har ekteskapslignende forhold, og at opplysninger fra arbeidsstedet kan tenkes å kunne tilflyte ektefellen, vil åpenbart regelmessig ikke kunne tillegges betydning i en tilsettingssak. Ektefellen var her tilsatt i etaten, men jeg har vondt for å se at dette i utgangspunktet kan stille saken annerledes. Risikoen ved diskresjonsbrudd må vel i alminnelighet være større overfor utenforstående enn overfor tilsatte i etaten. — Jeg kan ikke se at direktoratet har konkretisert eller begrunnet nærmere eventuell fare for forstyrrelse av samarbeidet mellom etatssjefen og vedkommende inspektør, dersom klageren ble tilsatt i omhandlede stilling. På denne bakgrunn kan jeg ikke se at det grunnlag som er anført for å sette A ut av konkurransen om omhandlede stilling, kan være tilfredsstillende. Forholdet må kritiseres. — For ordens skyld tilføyes at dette ikke medfører at tilsettingen av B kan anses ugyldig.»

Jeg tilføyde at dersom A fortsatt var interessert i stilling i direktoratet og det var eller med det nærmeste kunne bli ledig en passende stilling for henne, burde direktoratet på bakgrunn av behandlingen av den påklagede tilsettingssak overveie å forelegge henne spørsmål om tilsetting. — Direktoratet tilskrev deretter A med forespørsel om hun var interessert i tilsetting ved hovedkontoret.

8.
Lønnsopplysning i tilsettingsbrev i strid med lønnstakeroverenskomst.
(Sak 1260/78.)

A ble 15. februar 1977 tilsatt som assistent ved en barnehage. Tilsettingsbrevet fastsatte om lønnsforholdene:

«Ifølge overenskomst mellom lønnstakerorganisasjonenene og Norske Kommuners Sentralforbund følger lønna for assistent følgende stige:

Tjenestetid år:	0	2	4	6	8	10
Lønnstrinn:	5	6	7	8	9	11

Det er videre opplyst at lønnsstigen er betinga av en ukentlig arbeidstid på 36 timer.»

A begynte i stillingen 15. mars 1977.

Da barnehagen ble satt i gang, utarbeidet førskolelæreren en oppstilling som viste at assistenten ville få en ukentlig arbeidstid på ca. 37 timer. Denne arbeidstiden ble praktisert fra stillingstiltredelsen 15. mars 1977 og ut året. I denne tiden fikk A full lønn.

I september 1977 gjorde distriktsrevisor kommunen kjent med at full lønn betinget 40 timers arbeidsuke; det ble vist til overenskomst mellom lønnstakerorganisasjonene og

Norske Kommuners Sentralforbund. Kommunestyret besluttet deretter at A ikke skulle trekkes for for meget utbetalt lønn i 1977, men at lønnen fra 1. januar 1978 skulle beregnes forholdsmessig ut fra 40 timers arbeidsuke.

A klaget 30. oktober 1978 til ombudsmannen og hevdet at lønnen måtte fastsettes på grunnlag av en ukentlig arbeidstid på 36 timer.

Kommunen uttalte 21. november 1978:

«— — — Kommunens prinsipielle syn er at personell-, tjeneste- og lønnsforhold må avgjøres på basis av gjeldende overenskomster og tariffavtaler. Disse avtalene må gjelde også for A's tjenesteforhold. Hun kan ikke gjøre krav på særbehandling på dette felt.

Med hensyn til tilsettingsbrevet og dets innhold, så vil kommunen hevde at tilsettingsbrevet klart refererer til overenskomst mellom arbeidstagerorganisasjonene og Norske Kommuners Sentralforbund. Ut fra innholdet i brevet må A kunne slutte at bestemmelsene i overenskomsten må gjelde også for henne. Det kan her skytes til at den lønnsstige som er oppgitt i tilsettingsbrevet gjelder for den stillingsbetegnelse som det her er tale om, og må forstås som en opprykksskala for nevnte stilling. Under forutsetning av at vedkommende har en ukentlig arbeidstid som overstiger 15 timer (inntil 1. mai 1978), så vil det gis lønnsopprykk annet hvert år i henhold til den oppgitte skala. Selve lønna regnes ut som brøk basert på antall effektive arbeidstimer i forhold til full stilling, og i henhold til vedkommendes lønnsansiennitet. Tilsettingsbrevet gir således ikke noe tilsagn om at 36 timer pr. uke skal gjelde som hel stilling, og innholdet i tilsettingsbrevet gir ikke A grunn til å tolke det på annen måte enn hva tariffavtalene bestemmer.»

I avsluttende brev 23. februar 1979 til kommunen uttalte jeg:

«Det sentrale dokument i saken er tilsettingsbrevet. Brevet sier ikke utvetydig noe om betingelsene for full lønn. En naturlig forståelse av tilsettingsbrevet må imidlertid være at full ukentlig arbeidstid for stillingen er 36 timer. Det sies intet om 40 timers uke.

Kommunen har ikke tatt noe klart forbehold om andre lønnsbetingelser enn dem som fremgår av brevet. At det er vist til overenskomst mellom lønnstakerorganisasjonene og Norske Kommuners Sentralforbund, kan etter min mening vanskelig være tilstrekkelig til å frita kommunen for det tilsagn som det er naturlig å lese ut av tilsettingsbrevet om lønn og arbeidstid.

A tok opp spørsmålet med kommunen 19. mars 1977. Barnehagenemnda svarte i brev 23. mars 1977 bl. a.:

«— — — Derimot er det grunn til å anta at Deres lønn skal utbetales ubeskåret selvom arbeidstiden inntil videre ikke kan komme opp i 36 uketimer, men De vil på den annen side ha plikt til å arbeide 36 timer uten lønnsøking så snart dette praktisk er mulig å gjennomføre.»

Det synes som kommunen først ved distriktsrevisors brev av 14. september 1977 ble klar over at 36 timer pr. uke ikke kvalifiserte til full lønn etter avtalen mellom lønnstakerorganisasjonene og Norske Kommuners Sentralforbund.

Etter min mening må kommunen være bundet av det tilsagn som naturlig fremgikk av tilsettingsbrevet, slik at vilkåret for full lønn er 36 timers arbeidsuke. Det var derfor uriktig av kommunen å utbetale forholdsmessig lønn basert på 40 timers uke. A bør få etterbetalt den lønnsreduksjon som ble gjennomført fra 1. januar 1978.

Jeg ber om å bli underrettet om hva som blir foretatt i saken.»

Formannskapet traff 3. mai 1979 følgende vedtak:

«1. A etterbetales lønnsreduksjonen kr. 4.460,70 som er gjort gjeldende i tidsrommet 1. januar til 31. juli 1978.
2. Kommunen forbeholder seg rett til å trekke inn beløpet dersom det skulle komme inn opplysninger som måtte kunne tilsi det og/eller at det skulle vise seg ikke å være grunnlag for etterbetaling.»

9.
Medlemskap i Statens Pensjonskasse for engasjert varehandelskonsulent.
(Sak 1915/78 og 10 E/79.)

A klaget 4. september 1978 til ombudsmannen over at Sosialdepartementet hadde avslått å innlemme hans stilling som varehandelskonsulent i Statens Pensjonskasse.

A ble 5. oktober 1977 engasjert som varehandelskonsulent i et fylke. Stillingen var faglig og administrativt underlagt Handelsdepartementet. Stillingen ble imidlertid finansiert over Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett under statsbudsjettets kapittel 573 post 70 (en sekkebevilgning). Pensjonskassen meddelte 10. mai 1978 under henvisning til dette at stillingen ikke kunne innlemmes etter lov av 28. juli 1949 (nr. 26) om Statens Pensjonskasse § 6 første ledd, og at eventuell innlemmelse derfor måtte skje etter § 6 annet ledd. Dette ble imidlertid avslått av Sosialdepartementet 22. mai 1978.

Pensjonskasseloven § 6 første og annet ledd lød da avgjørelsen ble truffet:

«Stillinger som er opprettet av eller etter fullmakt fra Stortinget og som er innført på et av statens lønnsregulativer eller som har fått spesiell lønnsfastsetting, skal være innlemmet i Pensjonskassen med mindre Stortinget bestemmer noe annet. Departementet avgjør i tvilstilfelle om en stilling er innlemmet eller ikke.

Kongen bestemmer med Stortingets samtykke hvilke andre stillinger som skal være innlemmet i Pensjonskassen.»

Sosialdepartementet opplyste 16. januar 1979 til ombudsmannen at det hadde antatt at

§ 6 første ledd i hovedsak er uttømmende med hensyn til hvilke stillinger som skal være innlemmet. Med hensyn til fortolkning av bestemmelsen ble vist til rundskriv IE-4/77. Ifølge rundskrivet var faste og midlertidige stillinger og helårsengasjementer innlemmet i Pensjonskassen når de var godkjent opprettet av Stortinget i henhold til bevilgningsreglementet § 10. Denne bestemmelse lyder:

«Stortingets samtykke til å opprette nye statsstillinger kan gis ved bevilgning av lønnsbeløp som etter merknadene i proposisjonen eller innstillingen i saken sikter på å dekke utgifter til bestemte nye stillinger.»

En stilling kan for øvrig være innlemmet når Stortinget ved særskilt vedtak har gitt fullmakt til opprettelsen.

Med hensyn til innlemmelse etter § 6 annet ledd fremholdt departementet:

«Når det gjelder bestemmelsene i pensjonslovens § 6 annet ledd er disse bare nyttet når det rent unntaksvis er aktuelt å foreta innlemming i statens pensjonskasse av stillinger utenfor statstjenesten. Slike innlemminger er imidlertid nærmest helt opphørt etter at Stortinget har godkjent nye retningslinjer for disse saker i forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 11 for 1976—77 om innlemminger av stillinger i Statens pensjonskasse. Denne melding ble behandlet av Stortinget den 22. mars 1977.

— — —

Forøvrig kan en opplyse at det bare er de søknader om innlemming som blir godtatt av Sosialdepartementet, som forelegges Stortinget. Sosialdepartementets standpunkt blir truffet på grunnlag av fagdepartementets og Pensjonskassens tilråding. I de første år av Pensjonskassens virksomhet etter 1917 ble det i vedkommende stortingsproposisjon også gjort rede for de søknader som var blitt avslått av departementet. Dokumentene i vedkommende saker fulgte da med til Stortinget som utrykte vedlegg. Denne praksis bortfalt i 1926, og departementet uttalte i St. prp. nr. 126 for 1959—60 at en antok at det er lite å vinne ved å ta den opp igjen.»

I brev 2. mai 1979 meddelte jeg klageren at jeg ikke kunne reise innvending mot departementets standpunkt i hans sak.

Departementet hadde imidlertid 16. januar 1979 opplyst at det pågikk forhandlinger mellom departementet og Statstjenestemannskartellet om endringer i pensjonskasseloven § 6. På denne bakgrunn ba jeg om å bli holdt orientert om den videre utvikling.

Etter endringslov 8. juni 1979 nr. 54 lyder § 6:

«Arbeidstakere som er tilsatt i statens tjeneste i heldagsstillinger er medlemmer av Pensjonskassen med mindre Stortinget har bestemt noe annet. Deltidsansatte i statens tjeneste er medlemmer av Pensjonskassen hvis de har så lang arbeidstid som kreves for å være omfattet av lov om statens tjenestemenn.

Aspiranter, lærlinger og arbeidstakere som er ansatt på prøve, er også medlemmer av Pensjonskassen.

Kongen bestemmer med Stortingets samtykke hvilke institusjoner og virksomheter utenfor statstjenesten som skal ha stillinger innlemmet i Pensjonskassen. Departementet avgjør hvilke stillinger (stillingskategorier) som skal være omfattet av innlemmingsvedtakene for de enkelte institusjoner.»

Departementet opplyste 6. august 1979 at endringen var gjort gjeldende fra 1. januar 1977 og uttalte:

«Etter dette antar en at varehandelskonsulenter nå vil kunne opptas som medlemmer av Statens pensjonskasse hvis de er statsansatte, og lønnen blir utbetalt fra lønnskasserer i staten selv om lønnsutgiftene blir utredet over en sekkebevilgning i statsbudsjettet.»

10.
Forlengelse av lærers tjenestefrihet til å omfatte skoleferien.

(Sak 575/79.)

A klaget 30. april 1979 til ombudsmannen over skolestyrets vedtak om forlengelse av tjenestefrihet fra lærerstilling, slik at tjenestefriheten kom til å omfatte skoleferien.

A ble av skolestyret etter søknad innvilget tjenestefrihet fra sin lærerstilling fra 1. februar 1978 til 1. mai 1978, uten lønn og uten opptjening av ansiennitet. I midten av mars 1978 søkte hun tjenestefrihetstiden forlenget til 15. juni 1978, dvs. ut skoleåret. Om det videre saksforløp opplyste A til ombudsmannen:

«Da jeg imidlertid ikke hørte noe fra skolestyret, hvorvidt jeg fikk innvilget forlengelse, tok jeg kontakt med rektor ved skolen, som i brev 10/4 bekreftet at søknaden forlengst var oversendt skolesjefen med anbefaling. Rektor hadde også i samtale med skolesjefen fått bekreftet at søknaden ville bli innvilget. Likeså var det i orden med vikar.

Siden jeg ikke fikk nærmere beskjed fra kommunen, antok jeg at søknaden var innvilget i samsvar med mitt ønske.»

Skolestyret innvilget søknaden i møte 22. mai 1978, men forlenget tjenestefriheten til 31. juli 1978. Forlengelsen medførte at A verken fikk lønn eller ansiennitet i sommerferien. Underretning om vedtaket mottok A 9. juni 1978 ved rektors brev av 1. juni 1978. Hun søkte skolestyret om å endre tjenestefrihetstiden, men skolestyret opprettholdt vedtaket. Skoledirektøren hadde ingen innvending mot vedtaket.

A anførte i klagen til ombudsmannen:

«Det er også bekreftet at min søknad befant seg på skolesjefens kontor i ca 2 mndr

til «behandling». Skolesjefen burde føle mere ansvar overfor sine lærere og på et tidlig tidspunkt gitt meg underretning om hans innstilling, selv om saken ikke var behandlet i skolestyret.

Gjennom rektor i brev av 10/4 fikk jeg kun bekreftet at søknaden kunne påregnes innvilget, noen vilkår var overhodet ikke antydet.

Skolesjefen har vist en slett saksbehandling som han bør trekkes til ansvar for. Han er den som er ansvarlig for at jeg både har tapt lønn og ansiennitet i 1½ måned, og likeså fratatt meg muligheten å trekke min søknad tilbake og tiltre posten 1. mai -78.»

Saken ble forelagt Kirke- og undervisningsdepartementet som uttalte:

«Når det gjelder nevnte permisjonsspørsmål viser departementet til grunnskolelovens § 19, punkt 6, hvor det blant annet står følgende:

«Skolestyret kan gje ein lærar eller ein annan tenestemann i det kommunale skoleverket permisjon frå heile eller ein del av stillinga for opp til eitt år om gongen. Dersom permisjonen fører til utgifter for staten, treng vedtaket godkjenning av skoledirektøren.»

Det står altså ene og alene til skolestyret å avgjøre om en lærer kan få permisjon uten lønn og uten tjenesteansiennitet. I dette ligger også at et skolestyre kan knytte vilkår til en slik permisjon.

Dersom da en lærer søker om permisjon uten lønn og uten tjenesteansiennitet med sluttdag siste skoledagen før ferien, er det vanlig praksis når det gjelder permisjoner av lengre varighet at skolestyret setter som vilkår for permisjonen at den varer ut skoleåret, dvs til og med 31. juli.

Departementet har ikke hatt noen innvendinger mot slik praksis. Vi har ikke funnet det rimelig at en lærer som får innvilget en permisjon av lengre varighet uten lønn og uten tjenesteansiennitet, dvs. en permisjon læreren ikke har rettskrav på, skal utbetales lønn i sommerferien uten at vedkommende går tilbake til stillingen (arbeidet) i god tid før skolen slutter for skoleåret.

Slike permisjoner av kortere varighet, f. eks. et par uker, bør etter departementets mening ikke medføre tap av lønn og tjenesteansiennitet i sommerferien.

Vi kan ikke se at det er begått noen feil fra skolemyndighetenes side ved behandlingen av nevnte permisjonssøknad som skulle medføre at A har krav på lønn og tjenesteansiennitet. Vi kan imidlertid forstå at skolestyrets vedtak av 22. mai 1978, som A først fikk underretning om den 9. juni 1978, kan ha vanskeliggjort situasjonen for henne.»

I avsluttende uttalelse 14. august 1979 bemerket jeg:

«Grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24 § 19 nr. 6 gir skolestyret adgang til å innvilge tjenestefrihet for inntil ett år. A hadde ikke krav på tjenestefrihet, og så vidt vites er det ikke gitt nærmere regler om slike ikke-regulativfestede tilfelle av tjenestefrihet. Til skolestyrets vedtak om å forlenge tjenestefrihetstiden til 31. juli 1978 har skoledirektøren bemerket i klageavgjørelsen:

«Det er vanlig at skolestyrene i slike tilfeller lar permisjonene omfatte ikke bare den tida det holdes skole, men også skoleferien. Dette har sammenheng med lønns- og refusjonssystemet.

Som De er inne på i Deres brev, lønnes vikarer som er tilsatt for kortere tid enn ett skoleår, med timelønn for det timetall vikariatet omfatter. I timelønna er feriegodtgjørelse medregnet.

Dersom skolestyret i en situasjon som det her er tale om, lot Dem gå inn på full lønn fra og med første feriedag, ville det innebære en merutgift for kommunen, fordi det gis refusjon for lærerlønn etter faktisk timetall, ikke etter utbetalt lønn.»

Det er forståelig at skolemyndighetene søker å begrense merutgiftene for kommunen ved innvilgelse av tjenestefrihet i tilfelle som det foreliggende. Det må etter min oppfatning aksepteres at kommunen ved innvilgelse av tjenestefrihet av lengre varighet setter som vilkår at tjenestefriheten skal omfatte også skoleferien. A's søknader om tjenestefrihet gjaldt samlet fra 1. februar 1978 og ut skoleåret. Skolestyrets vedtak om å forlenge tjenestefrihetstiden har jeg etter dette ingen innvending mot.

Søknaden om forlenget tjenestefrihet, som etter det opplyste ble sendt medio mars 1978, gjaldt fra 1. mai 1978. Skolestyrevedtaket ble truffet i møte 22. mai 1978, og A mottok underretning 9. juni 1978. Det kan spørres om klageren burde ha vendt tilbake til skolen 1. mai 1978 så lenge vedtaket om forlengelse av tjenestefriheten ikke forelå på det tidspunkt. Utgangspunktet for henne måtte være at hun ikke hadde tjenestefrihet lenger enn til 1. mai 1978 før nytt skolestyrevedtak var truffet. Etter de opplysninger hun skal ha fått av rektor ved skolen om muligheten for forlengelsessøknaden, er det imidlertid ikke grunn til å bebreide henne for dette. Slik saken etter det opplyste sto, var det grunn for A til å regne med at søknaden ville bli innvilget.

Etter min mening var det uheldig at hun ble gitt et slikt inntrykk av saken, uten at muligheten for eventuelle vilkår og virkninger av en forlengelse av tjenestefriheten ble nevnt. Dette gjelder særlig fordi A da hun ble underrettet om forlengelsesvedtaket (9. juni 1978), ingen mulighet hadde til å velge om hun ville ta slik forlenget tjenestefrihet som fastsatt av skolestyret. Forholdet må kritiseres.

A synes å mene at hun etter det foreliggende må ha krav på lønn og ansiennitet for sommerferien 1978.

Som nevnt forelå det ikke før 1. mai 1978 noe vedtak om søknaden om forlenget tjenestefrihet av kompetent myndighet (skolestyret). Selv om rektors brev 10. april 1978 ga A forventninger om at søknaden ville bli innvilget, kunne ikke opplysningene i brevet gi henne noe krav på å få innvilget søknaden uten forbehold. Heller ikke ellers kan jeg se at det er rettslig grunnlag for klagerens påstand.»

11.
Fordeling mellom rektor og undervisningsleder av administrasjonsgodtgjøring for yrkesopplæringskurs — saksbehandling og regelbruk.
(Sak 832/77.)

Undervisningsleder A klaget 24. juni 1977 til ombudsmannen over fylkesskolesjefens fordeling av administrasjonsgodtgjøring i skoleåret 1975—76 for yrkesopplæringskurs for voksne i handels- og kontorfag. Samlet beløp til fordeling mellom rektor og undervisningsleder var ca. kr. 7 300,—.

A viste til Kirke- og undervisningsdepartementets rundskriv nr. F-3001 av 11. mai 1976, som bestemte:

«Det gis en samlet godtgjøring for administrasjon ved den enkelte skole. Etter forslag fra skolen fordeler fylkesskolestyret midlene mellom rektor, undervisningsinspektør/undervisningsleder eller andre etter den befatning de har hatt med administrasjonen av voksenopplæringen.»

Klageren hadde i brev 5. januar 1977 til fylkesskolesjefen foreslått en fordeling av administrasjonsgodtgjøringen med 25 prosent til rektor og 75 prosent til undervisningsleder. Etter forslag fra rektor fordelte fylkesskolesjefen godtgjøring med $^5/_7$ til rektor og $^2/_7$ til undervisningsleder.

Fylkesskolestyret hadde ingen bemerkninger til den foretatte fordeling.

I saksframlegget fra fylkesskolesjefen til fylkesskolestyret var opplyst at rektors forslag til fordeling var i samsvar med reglene for studieretning håndverk og industri, og at samme fordelingsnøkkel ble nyttet også ved en annen skole. Fylkesskolesjefen uttalte ellers i framlegget:

«— — — Fordelingsnøkkelen er også i samsvar med rundskriv F 3001, hvor det står at undervisningsinspektør/hovedlærer gis en godtgjørelse som svarer til 40 % av rektors godtgjøring.

Fylkesskolesjefen godkjente denne fordeling med den begrunnelse at skolen da benyttet samme praksis for begge studieretninger.

— — —

Det sier seg selv at det er umulig å sitte i byen X og fastslå hva som er en rettferdig fordeling av en godtgjøring for kurser i byen Y. Et slikt spørsmål må avklares på vedkommende skole av de som vet hva arbeidet går ut på og hvordan det fordeles. Det er beklagelig at det ikke har skjedd i dette tilfelle. Under omstendighetene fant fylkesskolesjefen ingen grunn til å innvende noe mot den foreslåtte deling. En kan ikke se at det er gjort noen feil ved saksbehandlingen.»

I brev av 11. oktober 1977 til fylkesskolesjefen bemerket jeg:

«Etter rundskrivet skal fordelingen av godtgjøringen mellom rektor og undervisningsleder fastsettes ut fra «den befatning de har hatt med administrasjonen av voksenopplæringen». Det er således ikke fastsatt noen nærmere fordelingsnøkkel. Avgjørende skal være en vurdering av hvor stor del av administrasjonen av voksenopplæringen som har falt på henholdsvis rektor og undervisningsleder.

— — —

Jeg kan ikke se at fylkesskolestyrets vedtak er bygd på noen nærmere vurdering av hvordan arbeidet med administrasjon av omhandlede voksenopplæringskurs har vært fordelt mellom rektor og undervisningsleder. Fordelingen bygger i så fall på et uriktig grunnlag, og jeg finner derfor å måtte be om at saken tas opp til ny behandling. Det synes naturlig at fylkesskolestyret innhenter bemerkninger fra rektor til det som er anført av A i brev av 5. januar 1977 om hans befatning med voksenopplæringskursene og på grunnlag av de opplysninger som da fremkommer, fastsetter hans godtgjøring.»

Fylkesskolestyret vedtok 6. mars 1978 å opprettholde sin tidligere avgjørelse om at det ikke hadde bemerkninger til den foretatte fordeling av administrasjonsgodtgjøringen mellom rektor og undervisningsleder A.

Det ble i saksframlegget til møtet opplyst at saken hadde vært behandlet i skoleutvalget ved vedkommende skole. Fra skoleutvalgets behandling var gitt følgende referat:

«Skoleutvalget har sett den totale arbeidsmengde i forhold til det A har gjort og finner at den tidligere praktiserte fordelingen er riktig.

Skoleutvalget har ved vurderingen av undervisningslederens arbeidsbyrde lagt vekt på følgende forhold:

— Ansvar, pedagogisk og administrativt.
— Arbeidet med fag- og timefordeling.
— Budsjettarbeidet, skolens totale virksomhet.
— Regnskapsarbeidet, skolens totale virksomhet.
— Arbeidet med anvisning, skolens totale virksomhet.
— Arbeidet med refusjonskrav.
— Korrespondanse.
— Eksamensrekvisita — vitnemål.
— Arbeidet med tilsetting av lærere, timelærere og vikarer.
— Engasjering av inspektører og sensorer.
— Arbeidet med standpunktkarakterer — prøver.
— Arbeidet med klager over prøver/eksamener.

Vurderer en disse momenter i forhold til de bemerkninger A nevnte i sitt brev av 5. januar 1977, mener skoleutvalget at A klart har fått sin del av administrasjonsgodtgjørelsen.»

A la 18. april 1978 fram for ombudsmannen utskrifter av protokollene for skoleutvalgets behandling.

Utskriften fra skoleutvalgsmøte 19. desember 1977 viste følgende vedtak:

«Da det her dreier seg om en klagesak som skolens utvalg ikke tidligere har hatt til be-

handling, mener utvalget at det ikke kan komme med noen uttalelse i denne saken.

To av utvalgsmedlemmene føler seg dessuten inhabile i saken da de er ansatt ved skolen. Jfr. Forvaltningslovens paragraf 6.

Det ble enstemmig vedtatt at saken oversendes til Fylkesskolestyret for avgjørelse.»

I utskriften fra møte 7. februar 1978 var anført:

«Det ble foretatt skriftlig avstemming. Utvalget var enstemmig enig i at undervisningsleder A's kursgodtgjørelse på 2/7 opprettholdes.

Utvalget mener også at fordelingen som skal foretas for ettertiden bør fastsettes på forhånd, i samarbeid med de som skal arbeide med kursene.»

Om fordelingen av de oppregnede arbeidsoppgavene opplyste A at etter hans oppfatning hadde rektor bare hatt befatning med underskrift av anvisninger og fremleggelse i skolens utvalg av undervisningsleders forslag til tilsetting av lærere ved kursene. Selv hadde A satt opp fag- og timefordelingen for voksenopplæringskursene i handels- og kontorfag, tatt seg av korrespondansen vedrørende kursene, utarbeidet søkerliste og innstilling ved tilsetting av lærere, og engasjert inspektører og sensorer ved eksamen. Budsjett- og regnskapsarbeidet for kursene, anvisninger og behandlingen av refusjonskrav var utført av andre i skolens administrasjon enn A og rektor.

I brev 1. juni 1978 til fylkesskolesjefen reiste jeg spørsmål om saksframlegget til fylkesskolestyrets møte 6. mars 1978 ga et dekkende faktisk bilde av sakens behandling i skoleutvalget. Videre bemerket jeg:

«Etter skoleutvalgets og fylkesskolestyrets vedtak forstår jeg det slik at de er enige i at administrasjonsgodtgjøringen skal fastsettes etter den befatning rektor og A hadde med voksenopplæringen i handels- og kontorfag skoleåret 1975—76. — — —

Det foreligger imidlertid fortsatt ingen opplysninger om hva rektors arbeid konkret besto i. Så vel skoleutvalgets som fylkesskolestyrets vedtak bygger på generelle betraktninger. Dersom fylkesskolestyret ikke har hatt andre opplysninger enn de som fremgår av de tre møteprotokollene, kan jeg vanskelig legge til grunn at fylkesskolestyrets vedtak er bygd på fullstendig faktisk grunnlag. — — — Jeg må derfor henstille at rektor nå blir bedt om å gjøre konkret rede for hva hans arbeid med kursene skoleåret 1975—76 besto i, sett på bakgrunn av A's opplysninger i brev av 5. januar 1977 og 18. april 1978. Fylkesskolestyret bes deretter vurdere saken på nytt.»

Saken ble imidlertid ikke behandlet på nytt av fylkesskolestyret. Derimot ga fylkesskolesjefen tilsvar i brev 29. juni 1978, vedlagt en redegjørelse av 23. juni 1978 fra rektor hvor det ble anført:

«1. Saken er etter min mening gjort rede for i to tidligere skoleutvalgssaker. Jeg må be om at hele utskriften fra begge møter i skoleutvalget blir gjort kjent for Ombudsmannen.

2. A har i brev av 5.1.77 fremsatt sin vurdering av hva han har utført i forbindelse med kurser. Rektor som er den ansvarlige leder, såvel administrativt som pedagogisk, må ta den endelige behandling/ansvar som de respektive saksbehandlere fremsetter. Det er et tillitsforhold som til enhver tid må være avgjørende i så måte. Denne arbeidsfordelingen har fungert tilfredsstillende også etter at rektor tok over ledelsen av handelsskolen.

Det ble imidlertid et omfattende arbeid å foreta de budsjettmessige justeringer fra skoleårets begynnelse 1975/76. Siden har rektor utarbeidet skolens budsjettforslag for all virksomhet. A's vurdering av sin befatning med kurser er tendensiøs. Verken rektor eller inspektør I er medtatt i dette arbeid. Det er heller ikke nevnt det arbeid med kurser som skolens lærere har utført.

Kursvirksomheten ved skolen har pågått i mange år, så skolens rektor og inspektør er vel vant med dette administrasjonsarbeidet. Når det gjelder kveldskurs i redusert fagkrets, har denne klassen pågått i mange år under ledelse av daværende rektor. Han har fungert som klasseforstander for dette kurset i 1975/76, og er det fremdeles.»

Fylkesskolesjefen fremholdt i sitt brev:

«Skoleutvalget har behandlet saken. Dette utvalg kjenner saken til bunns. I utvalget sitter 2 lærere, 2 elever og en fra de andre tilsatte ved skolen. I tillegg 2 folkevalgte.

Det må være helt klart at skoleutvalget har førstehåndskjennskap til det som foregår på skolen. Skoleutvalget behandlet saken på et helt fritt grunnlag. — — —»

Om fordelingen av arbeidsoppgavene opplyste fylkesskolesjefen at ansvaret for pedagogisk og administrativt arbeid hadde ligget på rektor, men at det var en vanskelig vurderingssak å antyde hvor meget dette skulle veie rent arbeidsmessig. Videre ble fremhevet at rektor måtte godkjenne og undertegne all korrespondanse i skolens navn, og at A ikke hadde hatt noen befatning med regnskap, anvisninger og refusjonskrav.

I avsluttende uttalelse 1. februar 1979 bemerket jeg:

«Etter Kirke- og undervisningsdepartementets rundskriv nr. F-3001 av 11. mai 1976 skal administrasjonsgodtgjøringen for yrkesopplæringskurs for voksne i handels- og kon-

torfag fordeles mellom «rektor, undervisningsinspektør/undervisningsleder eller andre etter den befatning de har hatt med administrasjonen av voksenopplæringen».

Det har ikke vært foreslått fra skoleadministrasjonens side at andre enn rektor og undervisningsleder skal ha noen del av administrasjonsgodtgjøringen i det foreliggende tilfelle. Det disponible beløp må da fordeles mellom rektor og undervisningsleder etter den befatning hver av dem har hatt med de administrative gjøremål i forbindelse med voksenopplæringskursene i handels- og kontorfag.

Fylkesskolestyret tiltrådte fylkesskolesjefens avgjørelse om fordelingen. Fylkesskolesjefens fordelingsresultat bygde imidlertid på en feilaktig anvendelse av bestemmelsene i rundskriv nr. F-3001, idet andelen 2/7 til undervisningsleder og 5/7 til rektor ble begrunnet med henvisninger til punkter i rundskrivet som ikke var av betydning for fordelingen av administrasjonsgodtgjøringen for voksenopplæringskurs i handels- og kontorfag.

Før fylkesskolestyret behandlet saken, var det ikke innhentet noen oversikt over eller vurdering av rektors befatning med administrasjonen av kursene. Avgjørelse om fordelingen var således basert på uriktig faktisk grunnlag, og jeg fant å måtte be fylkesskolestyret om å behandle saken på nytt. Jeg pekte på at det syntes naturlig å innhente rektors bemerkninger til anførsler fra A om hvordan arbeidsoppgavene i forbindelse med kursene hadde vært fordelt.

Tvisten om fordelingen av administrasjonsgodtgjøringen ble så behandlet på nytt av fylkesskolestyret. Det var heller ikke denne gang innhentet uttalelse fra rektor om hans befatning med administrasjonen av voksenopplæringskursene. Saken var imidlertid behandlet av skoleutvalget.

I saksframlegget til fylkesskolestyremøtet ble gitt et lite treffende referat av skoleutvalgets behandling. Behandlingen var beskrevet slik:

> «Vurderer en disse momenter i forhold til de bemerkninger A nevnte i sitt brev av 5. januar 1977, mener skoleutvalget at A klart har fått sin del av administrasjonsgodtgjørelsen.»

Av utskriften fra skoleutvalgets protokoll fremgikk at utvalget i et tidligere møte hadde avvist å behandle saken om fordeling av administrasjonsgodtgjøringen. Av referatet fra behandlingen i skoleutvalgets senere møte er det ikke holdepunkt for å anta at skoleutvalgsmedlemmene hadde tatt et slikt standpunkt som var gjengitt i saksframlegget.

Når fylkesskolestyret ved sin nye behandling av saken fattet avgjørelse uten å innhente uttalelse fra rektor om hans befatning med administrasjonen av kursene og styret dessuten bygde på et saksframlegg som inneholdt et misvisende referat fra skoleutvalgets behandling, er saken etter mitt skjønn også ved den fornyede behandling i fylkesskolestyret avgjort på sviktende faktisk grunnlag.

De fremkomne opplysninger gir etter min mening ikke tilstrekkelig holdepunkt for å anta at den foretatte fordeling av godtgjøringen mellom rektor og A er riktig. Det må kritiseres at fylkesskolestyret ikke etterkom min henstilling om å ta saken opp til ny behandling.»

Fylkesskolestyret vedtok 13. august 1979:

«Klageren tilstås en godtgjørelse som tilsvarer 5/9 av den samlede administrasjonsgodtgjørelsen.»

A godtok fordelingen.

12.

Flyttegodtgjøring etter tjeneste i Nord-Norge — uklar stillingsutlysing.

(Sak 1387/78.)

Lektor A ble fra 1. august 1975 tilsatt ved en videregående skole i Troms. I stillingsutlysingen het det bl. a.:

«Med forbehold om prolongasjon av någjeldende ordning vil de som har full utdanning (faglig og pedagogisk) og som tar full stilling i Nord-Troms og Finnmark, på nærmere fastsatte vilkår få utbetalt timetillegg som for tiden er begrenset til maksimum kr 3 000 pr. år. Videre får de som har full utdanning (faglig og pedagogisk) og som tar full stilling nord for Bodø for minst ett skoleår, på nærmere fastsatte vilkår utbetalt flytningsgodtgjøring og etter tre års tjeneste i fast eller midlertidig stilling utbetales en ny godtgjøring ved fraflytting. Ellers utbetales flyttegodtgjøring etter vanlige regler.»

Reglene om flyttegodtgjøring ble endret ved stortingsvedtak 5. juni 1975. Lærere som i skoleåret 1975—76 flyttet til Nord-Norge, måtte nå tjenestegjøre der i 5 år for å ha krav på flyttegodtgjøring ved fratredelse.

A overtok 1. august 1978 ny stilling ved videregående skole i Østfold og søkte om flyttegodtgjøring. Kirke- og undervisningsdepartementet avslo kravet og anførte at det i utlysingen var tatt forbehold om prolongasjon av dagjeldende ordning.

Jeg fremholdt i brev 18. desember 1978 til Kirke- og undervisningsdepartementet:

«Det fremgår av dokumentene at lektor A har oppfattet kunngjøringen slik at forbeholdet om prolongasjon bare gjaldt timetillegget, og han har innrettet seg etter dette. Etter min mening kunne kunngjøringen forstås på denne måte. Under disse omstendigheter synes det urimelig at kravet om flyttegodtgjøring ble avslått, og jeg ber departementet vurdere spørsmålet på nytt.»

Kirke- og undervisningsdepartementet opplyste 18. juni 1979 at A ville få utbetalt godtgjøring etter satsene i flytteregulativet. Det ble samtidig opplyst at andre tilsvarende saker ville bli tatt opp til ny behandling.

13.

Uriktig departementsopplysning om fratredelse og pensjon — erstatningsansvar.

(Sak 884/78.)

Etter søknad ble en kommandørkaptein av Forsvarsdepartementet 25. mars 1977 gitt avskjed med redusert lønn fra 1. mai 1977 i henhold til stortingsvedtak 13. juni 1966. Etter stortingsvedtaket kan tjenesten i Forsvaret fortsettes i inntil ett år fra avskjedstidspunktet, og kommandørkapteinen ble av Forsvarets overkommando bedt om å avtale med Sjøforsvarsstaben tidspunktet for fratredelse. På samme tid ble normerings- og justeringsforhandlingene pr. 1. mai 1977 avsluttet for Forsvarets befal. Kommandørkapteinen hadde hørt si at forhandlingene ville resultere i opprykk fra lønnstrinn 25 til 26 for oberstløytnant/kommandørkaptein etter 10 år i graden. Han ville 1. januar 1978 ha tjenestegjort 10 år som kommandørkaptein. Av denne grunn henvendte han seg til lønns- og datakontoret i Sjøforsvarsstaben med spørsmål om hans valg av fratredelsestidspunkt ville kunne få betydning etter den nye ordningen. — Vedkommende tjenestemann opplyste at kommandørkapteinen fra 1. januar 1978 ville få lønn og senere pensjon avregnet etter lønnstrinn 26, selv om han fratrådte tjenesten før dette tidspunkt. På grunn av spørsmålets betydning ba kommandørkapteinen om at saken måtte bli nærmere undersøkt. Kort tid etter fikk han i en telefonsamtale bekreftet at det tidligere svaret var korrekt. Etter dette fratrådte kommandørkapteinen tjenesten 1. juni 1977.

Av en tidligere kollega ble kommandørkapteinen i desember 1977 fortalt at han muligens hadde fått uriktige opplysninger om vilkårene for opprykk til høyere lønnstrinn. Kommandørkapteinen skrev til Sjøforsvarsstaben 20. desember 1977 og fremholdt at uansett hvorledes bestemmelsene var å forstå, mente han seg berettiget til redusert lønn og senere pensjon etter lønnstrinn 26 på grunn av de opplysninger han hadde fått. Han pekte på at opplysningene var vesentlige for hans valg av fratredelsestidspunkt.

Sjøforsvarsstaben uttalte 23. januar 1978 at den tidligere gitte opplysning åpenbart var feil, men fremholdt at kommandørkapteinen burde ha sørget for å få opplysningen skriftlig bekreftet. I ny henvendelse 20. februar 1978 til Sjøforsvarsstaben uttalte kommandørkapteinen:

«Jeg vil meget bestemt hevde at jeg på det tidspunkt det her er tale om, ikke på noen som helst måte hadde grunn til å anta at angjeldende opplysning var feil — langt mindre «åpenbar feil». Den første indikasjon på at opplysningen kunne være feil, fikk jeg 16. desember 1977 som angitt i pkt. 5 i mitt brev av 20. desember 1977. Sjefen for Lønns- og datakontoret gav ved min henvendelse sogar uttrykk for at han — etter å ha diskutert saken med omtalte kapteinløytnant — slett ikke var så sikker på at jeg ikke likevel hadde fått korrekte opplysninger. Han kunne imidlertid ikke på stedet huske hvem han hadde forelagt saken for i Forsvarsdepartementet — da jeg for vel et halvt års tid siden hadde bedt om absolutt sikkert svar på mitt spørsmål. For å få det nødvendige grunnlag for videre behandling bad han meg så reise saken skriftlig — hvilket jeg gjorde i brev av 20. desember 1977.

I min siste tjenesteperiode før jeg etter søknad ble meddelt avskjed, hadde jeg som sjef for Personellkontoret i Forsvarets overkommando/Personellstaben det direkte saksbehandleransvar i fellesstaben for bl. a. alle saker i forbindelse med avskjed på vilkår om redusert lønn for alt befal i Forsvaret — innbefattende så vel bestemmelsesverk som de årlige behandlingsomganger og enkeltsaker.

I perioden 1960—64 dekket jeg forøvrig som offiser ved stab i Forsvarsstaben/Personellstaben bl. a. samme tjenestefelt. Jeg hadde således i forbindelse med min egen fratreden meget godt kjennskap til alle bestemmelser om avskjed med redusert lønn — med ett unntak. Dette ene unntak gjaldt ett av resultatene fra de nettopp avsluttede normerings- og justeringsforhandlingene — nemlig bestemmelsen om opprykk til lønnstrinn 26 for oberstløytnanter/kommandørkapteiner etter 10 år i graden og hvilken virkning denne bestemmelse ville få for beregningen av min reduserte lønn og senere pensjon. For å få avklaret dette forhold henvendte jeg meg til «rette vedkommende» som angitt i pkt. 3—4 i mitt brev av 20. desember 1977. Jeg mener her bestemt å ha handlet med den aktsomhet som må ansees nødvendig i et slikt tilfelle — jfr. spesielt det forhold at jeg framholdt hvilken betydning et absolutt sikkert svar på mitt spørsmål hadde for meg — og at jeg derfor bad om at saken måtte bli nærmere undersøkt og svaret verifisert. Da jeg så noen dager senere ble oppringt av sjefen for Lønns- og datakontoret som meddelte at han nå kunne bekrefte som absolutt sikkert og korrekt det svar han hadde avgitt, falt det meg overhode ikke inn å be om å få dette bekreftet skriftlig. På bakgrunn av gjeldende regelverk i Forsvaret og lang erfaring fra forskjellige tjenestestillinger, ville det etter min mening ha fortonet seg nærmest søkt å be om skriftlig bekreftelse i det foreliggende tilfelle.»

Etter dette påsto han at staten måtte være forpliktet av det avgitte utsagn, subsidiært at det forelå erstatningsansvar.

Saken ble forelagt Forsvarsdepartementet som 29. mars 1978 bemerket:

«Bestemmelsene for avskjed med redusert lønn er inntatt i KtF I 1966 s 87, jfr TfF kl 5 G II. Det står her i pkt d:

«Avskjeden innvilges med en redusert lønn som utgjør en bestemt prosent av den lønn som til enhver tid gjelder for den grad vedkommende hadde ved avskjeden. Med lønn forstås i denne forbindelse den til

enhver tid gjeldende nettolønn med indekstillegg og de tillegg som inngår i pensjonsgrunnlaget, samt alderstillegg som måtte bli opptjent etter avskjeden ved tjeneste i Forsvaret.»

Det går her tydelig fram at det kun er faktisk tjeneste som medregnes ved fastsettingen av lønnen og at tid med redusert lønn ikke regnes som tjeneste.

Når det ved justerings- og normeringsforhandlingene for befal ble fastsatt at oberstløytnanter med 10 års tjeneste i graden gis avlønning i ltr 26, mener Forsvarsdepartementet at det ikke burde herske tvil om at tid med redusert lønn ikke regnes med i lønnstjenesteansienniteten.

Forsvarsdepartementet finner ikke at et muntlig utsagn fra en offiser ved et lønnskontor kan sette disse bestemmelser ut av kraft. Kommandørkapteinen kan derfor ikke gis redusert lønn på grunnlag av ltr 26 før han har faktisk 10 års lønnstjenesteansiennitet eller opprykkstiden til ltr 26 for oberstløytnanter eventuelt ved et senere lønnsoppgjør blir redusert.»

Kommandørkapteinen klaget 24. juli 1978 til ombudsmannen. Av ombudsmannen ble Forsvarsdepartementet bedt om departementets syn på spørsmålet om eventuell erstatningsplikt. Departementet forela saken for regjeringsadvokaten som i brev av 1. februar 1979 til departementet bemerket:

«For at staten skal kunne bli erstatningsansvarlig i slike tilfelle, må det normalt kreves at det foreligger uaktsomhet fra vedkommende tjenestemanns side. Videre er det et krav at den feilaktige opplysning er gitt av tjenestemannen som ledd i hans stilling, jfr. skadeserstatningsloven av 13.6.1969, nr. 26, § 2—1.

Etter min mening må det være nokså klart at vilkårene for erstatningsansvar er oppfylt i dette tilfelle. Den feilaktige uttalelsen er gitt av sjefen for vedkommende tjenestekontor og etter at han hadde konferert nærmere med Forsvarsdepartementet. Videre ble etter det opplyste informasjon gitt i en form som ikke ga grunnlag for kommandørkapteinen til å tvile på dens riktighet og at den var ment å gi uttrykk for hva som gjaldt på vedkommende område. Når det så viste seg at uttalelsen var gal, må det etter min mening sies å foreligge erstatningsbetingende uaktsomhet fra vedkommende tjenestemanns side. Jeg legger her også en viss vekt på at det etterpå synes å være enighet om at reglene ikke kunne misforstås på dette punkt slik at misforståelsen neppe kan betegnes som unnskyldelig sett ut fra forholdene i saken. Jeg viser her særlig til Forsvarsdepartementets brev av 29. mars 1978 vedrørende denne saken.

Det siste spørsmålet blir etter dette om også kommandørkapteinen kan sies å ha opptrådt uaktsomt i saken med den følge at hans krav om erstatning må reduseres eller eventuelt helt falle bort, jfr. straffelovens ikraftredelseslov av 22.5.1902, nr. 11, § 25.

Kommandørkapteinen har selv opplyst at han i sin tjenesteperiode før han ble meddelt avskjed, arbeidet som sjef for Personellkontoret i Forsvarets Overkommando/Personellstaben. Han hadde her det direkte saksbehandleransvar i fellesstaben for bl. a. alle saker i forbindelse med avskjed på vilkår om redusert lønn for alt befal i Forsvaret. Han opplyser at han således hadde meget godt kjennskap til alle bestemmelser om avskjed med redusert lønn, dog med ett unntak, jfr. hans brev av 20. februar 1978 til Forsvarets Overkommando /Sjøforsvarsstaben. Dette ene unntaket opplyser kommandørkapteinen gjaldt ett av resultatene fra de normerings- og justeringsforhandlingene som ble avsluttet våren 1977, nemlig bestemmelsen om opprykk til lønnstrinn 26 for oberstløytnanter/kommandørkapteiner etter 10 år i graden og hvilken virkning denne bestemmelse ville få for beregningen av redusert lønn og senere pensjon. Det var på denne bakgrunn at han tok kontakt med sjefen for Lønns- og datakontoret i Sjøforsvarsstaben.

Kommandørkapteinens fremstilling på dette punkt er etter hva jeg kan se ikke trukket i tvil fra Forsvarsdepartementets side. Derimot blir det gitt uttrykk for at han burde ha sørget for skriftlig bekreftelse av opplysningen om at han ville få beregnet sin reduserte lønn og pensjon etter lønnstrinn 26 selv om han tok avskjed før 1. januar 1978, jfr. særlig Forsvarsdepartementets brev av 3. oktober 1978 til Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Kommandørkapteinen har gitt en redegjørelse for sin fremgangsmåte i saken, se særlig hans brev av 20. februar 1978 til Forsvarets Overkommando side 2, og brev 19. oktober 1978 til Stortingets ombudsmann for forvaltningen side 2—3.

Etter det som er opplyst i saken, antar jeg at kommandørkapteinens opptreden i saken ikke kan tillegges betydning i den forstand at hans erstatningskrav kan reduseres på grunn av egen uaktsom opptreden. Jeg finner her å måtte legge til grunn at han henvendte seg til sjefen for Lønns- og datakontoret i Sjøforsvarsstaben for å få klarlagt hvilken virkning bestemmelsen om opprykk til lønnstrinn 26 for oberstløytnanter/kommandørkapteiner etter 10 år i graden ville få for beregningen av hans reduserte lønn og senere pensjon, videre at denne virkningen ville få betydning for hans valg av tidspunkt for fratredelse, videre at han ba uttrykkelig å få bekreftet om de opplysninger han hadde fått var riktige, videre at det ble tatt kontakt med Forsvarsdepartementet for å få en slik bekreftelse og at han ble gitt en klar beskjed om at det svar han hadde fått var riktig, nemlig at han også ved fratredelse før 1. januar 1978 ville få beregnet sin reduserte lønn og pensjon etter lønstrinn 26.

Min konklusjon er således at staten er erstatningsansvarlig for det tap kommandørkapteinen ble påført på grunn av de gale opplysninger han ble gitt om beregningen av hans reduserte lønn og pensjon.»

Etter tilråding fra Forsvarsdepartementet ga Forbruker- og administrasjonsdepartementet deretter samtykke til at kommandørkapteinen ble gitt redusert lønn etter lønnstrinn 26 fra 1. januar 1978.

14.
Forskrifter til lærerutdanningsloven.
(Sak 17 E/79.)

Ved behandlingen av en klagesak om lektorkompetanse ble jeg oppmerksom på enkelte uklarheter i «Forskrifter om utdanningskrav. Adjunkt- og lektorkompetanse», gitt 20. februar 1975 med hjemmel i midlertidig lov av 16. juni 1961 (nr. 14) om utdanningskrav for lærere i skolen. Uklarhetene gjelder spørsmål om sammensetning av fagkrets for godkjenning som adjunkt eller lektor. Jeg underrettet 25. juli 1979 Kirke- og undervisningsdepartementet om forholdet, jfr. § 11 i lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Jeg sa fra at forskriftene burde endres for å unngå misforståelser.

Samtidig pekte jeg på at den midlertidige lov fra 1961 om utdanningskrav for lærere i skolen var avløst av lov av 8. juni 1973 nr. 49 om lærarutdanning. Den nye loven trådte i kraft 1. august 1975 og ga til dels nye regler om lærerutdanning. Jeg uttalte at det var uheldig at departementet ennå ikke hadde gitt forskrifter til loven.

Departementet opplyste 13. august 1979:

«Departementet har notert seg ombudsmannens merknader når det gjelder uklarheter i Forskrifter om utdanningskrav av 20. februar 1975.

Da forskriftene ble fastsatt hadde vi fått en ny lov om lærerutdanning, men den var ikke satt i kraft. (Lov 8. juni 1973 nr. 49 satt i kraft fra 1. august 1975.) Det var meningen å gi nye forskrifter så snart som mulig etter at loven var satt i kraft slik at forskriftene av 1975 bare skulle vare en kort tid.

Departementet har senere lagt fram flere utkast til nye forskrifter bl. a. for sakkyndige råd og lærerlagene, men uenigheten har vært så stor at departementet ikke har hatt grunnlag for å gi nye forskrifter.

Vi har nylig fått en uttalelse fra Lærerutdanningsrådet om de prinsipper Rådet mener bør legges til grunn for kravene til lærerutdanning og departementet tar nå sikte på å legge fram et nytt utkast til forskrifter i løpet av høsten. Vi antar da at det er lite hensiktsmessig å legge fram kongelig resolusjon om noen få endringer i forskriftene av 20. februar 1975. — — —»

I brev 4. september 1979 til departementet ba jeg om å bli holdt orientert om det videre arbeid med forskriftene.

15.
Intervjuordning ved opptak av postelever.
(Sak 782/78.)

A klaget 12. juni 1978 til ombudsmannen over at han ikke var tatt opp som postelev i 1977.

Av 113 søkere fra postetaten ble 59 innkalt til konferanse, og 32 søkere ble tatt opp. A ble ikke tatt opp på grunn av det inntrykk han ga under intervjuet. I uttalelse 5. oktober 1977 fra Postdirektoratet til Samferdselsdepartementet het det således:

«A virket under konferansen noe umoden. Det var forholdsvis vanskelig å få i stand en samtale med ham, og de svar som ble gitt, var lite uttømmende. Postdirektoratet fant etter konferansen at A — til tross for gode eksamensresultater og god tjenesteuttalelse — ikke syntes å besitte personlige egenskaper som gjorde at han burde gå foran noen av de 32 postelever som ble antatt.»

A klaget over de spørsmål som var stilt i intervjuet og måten intervjuet var gjennomført på. Han hevdet at det var stilt spørsmål av personlig og politisk karakter, bl. a. om et nylig avholdt landsmøte i et politisk parti, og om kjernekraft. Videre anførte han at intervjuet bare hadde vart ca. 15 minutter.

Det var ikke utarbeidet formelle retningslinjer for opptaksintervjuene. Siktemålet med intervjuene var etter det opplyste å få grunnlag for å vurdere om søkeren ville egne seg i lederstilling, samt motivasjon og forutsetninger for å klare utdanningen. Etter det opplyste hadde opplegget for intervjuene vært å la søkerne fortelle bl. a. om sin egen bakgrunn og hvorfor de søkte som postelev. Således ble søkerne også spurt om interesser, herunder spørsmål av samfunnsmessig karakter. Når det gjaldt hvilke spørsmål som ble stilt, og hvorledes ordene nærmere falt, var det uenighet mellom A og de to tjenestemennene som foresto intervjuet. — Ombudsmannen antok at denne uenighet om faktiske forhold vanskelig kunne avklares ved den skriftlige saksbehandling ved ombudsmannens kontor. Postdirektoratet hadde imidlertid i brev 5. desember 1978 i anledning av klagen til ombudsmannen anført at innholdet i A's svar og uttalelser ikke var blitt tillagt avgjørende vekt ved vurderingen.

Ut fra det materiale som forelå, kunne ombudsmannen ikke fastslå at avgjørelsen overfor A bygde på utenforliggende hensyn. Varigheten av intervjuet, ca. 15 minutter, syntes å ha hatt sammenheng med at det var vanskelig å få i gang en samtale. På bakgrunn av gjennomgåelse av dokumentene i klagesaken hadde ombudsmannen således ikke tilstrekkelig grunnlag for å kritisere at A ikke ble tatt opp som postelev i 1977. — Det ble under sakens gang opplyst at A var tatt opp ved inntaket av postelever 1978.

I tilknytning til klagesaken fant jeg imidlertid grunn til å reise enkelte spørsmål av mer generell karakter vedrørende intervjuordningen. I brev 25. september 1978 til Samferdselsdepartementet viste jeg til at A på bakgrunn av intervjuet ikke ble tatt opp, til tross

for sine ellers gode kvalifikasjoner. Jeg uttalte:

«— — — Det synes uten videre klart at når et intervju tillegges slik betydning, er det viktig at intervjuordningen søkes tilrettelagt mest mulig betryggende. Etter det opplyste er det ikke fastsatt formelle retningslinjer for slike intervjuer i Postverket. Hovedhensikten med intervjuene er så vidt skjønnes å få nærmere grunnlag for å bedømme

1) om søkeren er motivert for utdanningen,
2) om søkeren har forutsetninger for å greie utdanningen, og
3) om søkeren vil egne seg som leder og administrator.

Det synes å være på det rene at intervjuerne under konferansen med A kom inn på spørsmål i tilknytning til et da nylig holdt landsmøte i et politisk parti og spørsmål om kjernekraft. Bakgrunnen for dette var etter det opplyste at de ønsket å undersøke A's evne til å orientere seg, ikke å lodde hans politiske oppfatning. Det er videre anført at det ikke er riktig som A synes å ha antatt, at det konkrete innhold i svarene var avgjørende for den vurdering som ble foretatt av ham etter intervjuet. — Det er imidlertid vanskelig å se annet enn at det for søkeren i situasjonen under intervjuet vil være nærliggende å oppfatte spørsmål slik at intervjuerne er ute etter vedkommendes standpunkt. Når det gås inn på emner som her, er det iallfall av stor betydning hvorledes spørsmålene blir formulert; dette stiller krav til intervjuerne. At det i de forhold som her er nevnt kan ligge feilkilder ved bedømmelsen av søkernes kandidatur, kan det etter min mening ikke ses bort fra. Det kan for øvrig spørres om det overhodet er grunn til å stille spørsmål om emner som her omhandlet ut fra hensikten med intervjuene.

A har anført at intervjuet bare varte ca. 15 minutter. Det kan reises spørsmål om man på så vidt kort tid kan få et skikkelig inntrykk som kan gi grunnlag for å sjalte ut en ellers aktuell søker. Vanlig tid for intervjuene er oppgitt til 30—45 minutter. At intervjuet med A ble kortere, hadde så vidt skjønnes sammenheng med at intervjuerne fant det vanskelig å få i stand en samtale med ham. Dette kan vel igjen ha sammenheng med A's reaksjon på de spørsmål som ble stilt.

I dette tilfelle gjaldt det opptak av elev som allerede i lengre tid hadde tjenestegjort i etaten. I forbindelse med søknad om opptak som postelev skal det gis uttalelse fra postsjefen om hvorledes søkeren har utført sitt arbeid i Postverket og om søkeren anses skikket for opptak (jfr. sirkulære nr. 8/1977 fra Postdirektoratet). Opptaket må selvfølgelig baseres på en sammenlignende vurdering av søkerne innbyrdes. Hvor det inntrykk en enkelt søker gir under intervjuet ikke samsvarer med tjenesteuttalelsen, og det er aktuelt å sjalte ut søkeren på grunnlag av intervjuet, er det likevel spørsmål om det ikke bør søkes kontakt med vedkommende postsjef med sikte på å få klarlagt om det inntrykk intervjuerne har fått, kan ha hatt spesielle årsaker. Jeg peker i denne forbindelse også på at det inntrykk en søker gir under et slikt intervju, vil være vanskelig å etterprøve av andre, f. eks. i forbindelse med klage.

Jeg vil gjerne høre om det kan være aktuelt å se på omhandlede intervjuordning med sikte på spørsmålet om det bør utformes nærmere retningslinjer og rammer for intervjuene. Jeg går ut fra at departementet i tilfelle tar dette opp med Postdirektoratet.»

Postdirektoratet opplyste i brev 5. desember 1978 til Samferdselsdepartementet:

«Intervjuordningen inngår som en del av utvelgelsesprosedyren ved rekrutteringen av postelever. Vi er klar over at det i enkelte forhold ved intervjuordningen, kan ligge feilkilder ved vurdering av søkernes kvalifikasjoner. Postdirektoratet vil derfor se på nåværende intervjuordning, ikke bare med sikte på å utforme nærmere retningslinjer for intervjumåten, men for å vurdere hele utvelgelsesprosedyren.»

16.

Opptak ved fysioterapiskole — poengberegning.

(Sak 862/79.)

A klaget 29. juni 1979 til ombudsmannen over at hun ved søknad om opptak ved fysioterapiskole var nektet tilleggspoeng som hun som privatist til artium mente å ha krav på.

I departementets forskrifter for opptak av studenter ved fysioterapiskolene heter det:

«Opptaket skjer på grunnlag av det resultat søkeren har oppnådd ved artium/økonomisk gymnas — omregnet til skolepoeng — samt eventuelle tilleggspoeng. Søkere som har tatt eksamen som privatister, får 4 skolepoeng i tillegg.»

A tok artium i 1974 som privatist. Senere forbedret hun karakterene i flere fag. Etter egne beregninger hadde hun 105 poeng (101+4) våren 1979 da hun søkte om opptak ved skolen. Dette skulle være tilstrekkelig for opptak. Hun fant derfor ikke grunn til å arbeide for å øke poengtallet ytterligere. Søknaden ble imidlertid avslått ved skolens brev 30. mars 1979. I brevet var opplyst at nederste poenggrense for opptak høsten 1979 ble 103. Skolen hadde lagt til grunn at hun kunne godskrives bare 101 poeng. Siden hun hadde forbedret karakterene i flere fag, mente skolen at hun ikke hadde rett til tilleggspoeng som privatist. — Sosialdepartementet stadfestet avslaget.

I anledning av klagen til ombudsmannen uttalte skolen 30. juli 1979:

«Reglementet for opptak av studenter ble utarbeidet i forbindelse med at skolen ble opprettet som statlig med virkning fra 1. januar 1967. I reglementet ble inntatt bestemmelse om at det gis 4 poeng for privatisteksamen ved eksamen artium. En slik regel ble funnet rimelig da det som privatist var vanskeligere å oppnå et godt totalresultat i og med eleven avla eksamen i alle fag i samme år. Det var således vanskelighetsgraden ved denne eksamensformen man ønsket å gi poeng.

Fra 1971 og senere ble formene for eksamen artium vesentlig endret på en rekke punkter. Tallkarakterer ble innført og vekttallene for de forskjellige fag ble sløyfet. Av vesentlig betydning for klagesaken peker man på at det dessuten ble gitt anledning til å ta eksamen artium over flere år ved at eleven avla eksamen i et visst antall fag hvert år. I slike tilfeller oppnår man status som privatist. Ytterligere ble gitt anledning til å forbedre de karakterer man har oppnådd, og man beholder fremdeles betegnelsen privatist. Elever som tar eksamen artium etter ordinær 12 års skolegang har også anledning til senere å forbedre karakterer. Disse har imidlertid ikke privatiststatus som utgangspunkt, og det vil etter skolens mening være helt urimelig at en opprinnelig privatist, sammenliknet med en vanlig gymnasiast, skal kunne forlange å bli tildelt 4 ekstra skolepoeng hvor begge har benyttet anledningen til å forbedre karakterer. Skolen vil understreke som sitt syn at når eksamen artium som privatist blir avlagt over to eller flere år, og hvor dessuten karakterene i ett eller flere fag senere blir forbedret, er hele grunnlaget for den vanskelighetsgrad som opprinnelig lå til grunn for ekstra privatistpoeng, falt bort.

Gjennom årene har skolen overfor en rekke søkere med privatiststatus gjort rede for foranstående. — — —»

Sosialdepartementet viste til dette og anførte:

«Departementet finner ikke uten videre grunn til å endre sitt standpunkt vedrørende tilleggspoeng for privatister som senere har forbedret enkelte karakterer. — — — Som det fremgår har departementet imidlertid til nå funnet det rimelig å opprettholde særskilt honorering av privatister ved opptak til fysioterapiskolene, forutsatt at eksamen avlegges i alle fag samme år.

Forslag til ny opptaksforskrift er for tiden under behandling. Spørsmålet vil i den forbindelse bli vurdert på nytt.»

I avsluttende brev 5. september 1979 til departementet uttalte jeg:

«Forskriftene, som er utferdiget etter den av skolen nevnte omlegging av eksamensformene for artium, inneholder ingen nærmere presisering av uttrykket «privatister». Ordlyden i den ovenfor refererte opptaksbestemmelse er klar. I forskriftene for øvrig kan ikke ses å være holdepunkt for skolens og departementets praksis om ikke å gi tilleggspoeng for privatister.

På denne bakgrunn kan jeg vanskelig se at departementets avslag er holdbart. Jeg må derfor be om at departementet snarest mulig vurderer søknaden på nytt, jfr. at søknaden gjelder opptak i 1979.»

Departementet meddelte 17. september 1979 at det hadde funnet å kunne omgjøre avgjørelsen slik at A ble tildelt 4 tilleggspoeng som privatist. Hun var dermed kvalifisert for opptak. Samtidig ble opplyst:

«Departementet vil ta skritt til å få opptaks-reglementet endret på angjeldende pkt. slik at bestemmelsen klart gir uttrykk for den praksis som følges.»

17.

Tvangsinnleggelse i psykiatrisk sykehus — innleggelsesbegjæring fra den sykes «nærmeste».

(Sak 183/79.)

Fru A klaget 2. februar 1979 til ombudsmannen over tvangsinnleggelse av ektefellen i psykiatrisk sykehus.

A ble 23. november 1978 innlagt i psykiatrisk sykehus etter § 3 annet ledd i lov av 28. april 1961 (nr. 2) om psykisk helsevern. Initiativet til innleggelsen ble opprinnelig tatt av distriktslegen. Etter at fru A hadde nektet å undertegne innleggelsesbegjæringen, kontaktet distriktslegen pasientens mor, som underskrev. A ble utskrevet fra sykehuset 27. november 1978, idet moren samme dag trakk begjæringen tilbake.

Fru A klaget til kontrollkommisjonen, som 18. januar 1979 uttalte at vilkårene for tvangsinnleggelse forelå på innleggelsestidspunktet.

Etter lov om psykisk helsevern § 3 annet ledd kan innleggelse på sykehus i inntil 3 uker finne sted uten den sykes samtykke dersom det er nødvendig for å få psykisk helsevern brakt i stand eller for å få sinnstilstanden klarlagt. Overlegen ved sykehuset må, før vedtak om slik innleggelse treffes, påse at det foreligger tilstrekkelige legeopplysninger om den sykes tilstand og innleggelsesbegjæring fra den sykes nærmeste eller offentlig myndighet. Hvem som skal regnes for den sykes nærmeste, fremgår av loven § 21 første ledd første og annet punktum, som lyder:

«Med den sjukes nærmeste forstås i denne lov ektefelle, myndige barn, foreldre eller den som ellers har foreldremakta, myndige søsken, besteforeldre eller verge, forutsatt at vedkommende har varig kontakt med den sjuke. Står flere grupper i slikt forhold til den syke som nevnt i første punktum, gjelder den rekkefølge som der er angitt, med mindre særlige grunner foreligger.»

Under klagebehandlingen for ombudsmannen uttalte kontrollkommisjonen 13. mars 1979:

«Kommisjonen fant ved behandling av klagen ikke å kunne tillegge fru A's protest særlig vekt. Etter de opplysninger som forelå i saken, synes det på det rene at der har vært en ekteskapskonflikt, som bl. a. medførte at fru A den dag innleggelsen skjedde, oppsøkte distriktslegen og fortalte at mannen hadde slått henne og forhørt henne.

Kommisjonen har ansett dette for å være slike «særlige grunner» som gjorde det berettiget å fravike rekkefølgen for de nær-

meste, slik den er angitt i lov om psykisk helsevern § 21, 2. ledd.»

I brev 29. mai 1979 til kontrollkommisjonen sa jeg meg i utgangspunktet enig i at en aktuell ekteskapskonflikt av mer alvorlig karakter mellom pasienten og ektefellen kunne være en særlig grunn til å fravike rekkefølgen etter lov om psykisk helsevern § 21 om hvem som skal anses som den sykes nærmeste. Spesielt måtte det i slike tilfelle utvises forsiktighet med å godta innleggelsesbegjæring fra ektefellen. Under henvisning til at initiativet til tvangsinnleggelsen kom fra distriktslegen og at ektefellen motsatte seg innleggelsen, kunne det imidlertid spørres om ikke distriktslegen i nærværende sak burde ha kontaktet offentlig myndighet med anmodning om å fremme innleggelsesbegjæring.

Til dette uttalte kommisjonen 25. juni 1979:

«Kontrollkommisjonen har ved behandlingen av klagen ikke drøftet hvorvidt innleggende lege burde ha kontaktet offentlig myndighet i stedet for å innhente innleggelsesbegjæring fra pasientens nærmeste. Ved en etterfølgende vurdering kan det synes som om tutorerklæring fra offentlig myndighet i dette tilfelle hadde vært det beste. En kan imidlertid ikke se at det i denne forbindelse er begått noen feil, som kan medføre at innleggelsen blir ulovlig.»

Av brev 2. juni 1979 fra sykehuset til kontrollkommisjonen fremgikk at innleggende lege følte seg truet i innleggelsessituasjonen, og at sykehuset mottok pasienten som «øyeblikkelig hjelp» da forholdene så vel for hustruen som for innleggende lege ble vurdert som kriseartede.

Etter de opplysninger og uttalelser som forelå, fant jeg i avsluttende uttalelse 25. oktober 1979 ikke grunnlag for å kritisere at sykehuset godtok innleggelsesbegjæring fra pasientens mor. Slik saken lå an, burde imidlertid kontrollkommisjonen ved klageavgjørelsen 18. januar 1979 uttalt seg nærmere om hvorvidt moren kunne anses som A's «nærmeste» etter lov om psykisk helsevern § 3 annet ledd, jfr. § 21.

18.

Dekning av utlegg ved nødstiltak til fordel for hjelpeløs, syk person.

(Sak 14 E/78.)

Gjennom avisartikkel i april 1977 ble jeg oppmerksom på en sak om dekning av utgifter til reparasjon av ødelagt dør i forbindelse med at politiet skaffet seg adgang til en leilighet for å få eldre, syk kvinne til sykehus. Det forelå begrunnet mistanke om at noe kunne ha tilstøtt kvinnen, og at hun ikke selv var i stand til å sørge for hjelp. Gårdsbestyreren henvendte seg til distriktssosialkontoret med anmodning om betaling av regningen for låsreparasjon. Sosialkontoret kontaktet kvinnen, som ikke mente seg forpliktet til å betale regningen.

Jeg tok saken opp med Sosialdepartementet, som i brev 6. juli 1977 opplyste:

«Det er ingen offentlig støtteordning som pålegger sosiale myndigheter å dekke utgifter av den art det her er tale om. En kan således ikke se at utgiftene kan dekkes etter folketrygdloven. Hvorvidt utgiftene i dette tilfelle kunne blitt dekket av politimyndighetene vites ikke.

Den mulighet som foreligger er at den som var syk og trengte assistanse søker sosialhjelp til dekning av utgiftene. Plikt til å gi sosialhjelp til formålet foreligger imidlertid bare i de tilfeller søkeren selv ikke har økonomisk evne til å dekke utgiftene, eller det av andre grunner er åpenbart urimelig å avslå slik dekning.»

Departementet forela imidlertid saken for kommunen v/sosialrådmannen som dekket reparasjonsutgiftene.

Selv om det beskrevne tilfelle ble ordnet, var jeg tilbøyelig til å anse det som en mangel ved regelverket at det ikke var klar hjemmel for å dekke utgifter til nødstiltak til beste for hjelpeløs, syk person. I brev 30. august 1978 henledet jeg Sosialdepartementets oppmerksomhet på forholdet, jfr. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8) § 11. Sterke sosiale hensyn tilsa etter min mening at en medborger i nødssituasjon skal kunne yte hjelp uten å risikere å bli ansvarlig for utgifter som måtte oppstå. Jeg ba departementet vurdere om slike utgifter kunne dekkes av folketrygden.

Sosialdepartementet svarte 20. juli 1979:

«Etter gjeldende bestemmelser i folketrygdlovens § 2—6 dekker trygden nødvendige skyssutgifter ved reiser for undersøkelse og behandling som det ytes stønad for. Utgifter som påløper i tilknytning til transport av den syke til lege eller sykehus (tilsøling av klær og bil), blir i praksis dekket som en nødvendig del av skyssutgiftene.

I henhold til lovens § 2—5 nr. 2 annet ledd kan påregnelige utgifter som er en direkte følge av yrkesskade, godtgjøres helt eller delvis hvis særlige grunner gjør det rimelig. Etter departementets nærmere bestemmelser gjelder dette bl. a. utgifter som knytter seg til skade på den trygdedes brille, høreapparat og liknende hjelpemidler, beskadigelse av klær og fottøy m. v.

Folketrygdloven har utover dette ingen bestemmelser om erstatning av tingskader i forbindelse med sykdom, ulykker m. v.

Etter Sosialdepartementets oppfatning faller utgifter av denne art utenfor det område det er naturlig at folketrygden dekker.»

Departementet viste til uttalelse 16. mars 1979 fra Helsedirektoratet:

«Det er grunn til å peke på at det neppe er uproblematisk for trygdekontorene å administrere en bestemmelse som skal dekke utgifter i forbindelse med skader som pårørende eller andre forårsaker i hensikt å bistå personer som antas syke og/eller hjelpeløse.

Viser det seg vanskelig å finne en løsning, bør en kanskje vurdere om det kan etableres en liknende ordning som Justisdepartementets erstatningsordning til fordel for ofre ved voldsforbrytelser.»

I brev 12. oktober 1979 til departementet bemerket jeg:

«— — — Jeg finner det ikke uten videre klart at utgifter til nødstiltak til beste for hjelpeløs, syk person faller utenfor folketrygdens område. Således kan spørres om det ikke er naturlig at en som yter bistand på et ulykkessted, får dekket utgifter til f. eks. tilsølte klær, når slike utgifter blir dekket dersom skaden oppstår under syketransporten. Videre kan spørres om ikke skader som oppstår i forbindelse med nødvendige tiltak for å nå fram til hjelpeløs, syk person, f. eks. oppbryting av inngangsdør, bør kunne dekkes i tilknytning til utgifter med å få den syke brakt til lege eller sykehus. Ved spørsmålet om hvorledes grensen for folketrygdens dekningsområde skal trekkes, vil vel vurderingen av om det er rimelig og hensiktsmessig at utgiftene dekkes over folketrygden, kunne tillegges betydning. — Etter min mening taler sterke sosiale hensyn for at ovenfor nevnte tiltak, som ofte vil være en forutsetning for at den syke kommer under legebehandling, blir dekket av det offentlige. Som jeg pekte på i brevet 30. august 1978 til departementet, synes iallfall muligheten for at den syke selv kan søke sosialhjelp til formålet ikke å være noen tilfredsstillende løsning.»

Jeg tilføyde at spørsmålet om utgiftene blir dekket av folketrygden eller over sosialbudsjettet synes å være av underordnet betydning. Jeg ba om å bli holdt orientert dersom det skulle bli aktuelt å etablere en ordning som antydet av Helsedirektoratet.

19.

Tilskudd til småhusbygging om vinteren — søknadsfrist oversittet.

(Sak 1427/78.)

A bygde hus vinteren 1976—77. Han kjente til tilskuddsordningen for småhusbygging om vinteren, men var ikke klar over søknadsfristen som i hans tilfelle utløp i desember 1976. Kommunen foretok annen gangs byggekontroll 2 mai 1977 og gjorde A kjent med søknadsfristen. Søknad om tilskudd ble sendt 9. mai 1977, vedlagt bekreftelse fra kommuneingeniøren om at øvrige vilkår for tilskudd var oppfylt.

Fylkesarbeidskontoret avslo søknaden under henvisning til at søknadsfristen var oversittet. A påklaget avslaget til Arbeidsdirektoratet og la ved brev fra kommuneingeniøren med slik opplysning:

«På grunn av endringer i bemanningen innen etaten, ble kontrollen utført av to forskjellige personer høst og vår denne vinteren. Dette har dessverre gjort at en ikke var klar over at De ikke hadde sendt søknad om tilskudd, selv om en hele tiden var klar over at byggingen av Deres hus hele tiden lå godt innen tilskuddsordningens krav. Feilen ble først oppdaget da en etter 2. gangs kontroll ikke kunne finne Deres papirer sammen med de andre kontrollskjemaene.

Det er svært å beklage at dette har hendt, og at det ikke ble oppdaget på et tidligere tidspunkt. Selv om en kanskje skal være forsiktig å påvise noen skyld, så kan en likevel si at dette forholdet må skyldes mangelfull informasjon og misforståelser.»

Arbeidsdirektoratet forkastet klagen 4. juli 1977. A klaget deretter forgjeves til Kommunaldepartementet.

I brev 5. desember 1978 brakte A saken inn for ombudsmannen og fremholdt at han aldri hadde fått opplysning om søknadsfristen. Saken ble forelagt for Kommunaldepartementet som uttalte:

«I retningslinjene for ordningen med støtte til småhusbygging om vinteren er det bl. a. fastlagt følgende vedrørende innsendelse av søknad:

> «For byggearbeider som skal ta til senere enn 1. november, må søknaden være nemnda i hende senest 14 dager før byggearbeidet over grunnmur tar til. Fylkesarbeidskontoret har fullmakt til i spesielle tilfelle å godkjenne søknader som er innsendt inntil 1 måned etter den fastlagte søknadsfrist. Det vil i slike tilfelle være en forutsetning at byggekontrolløren kan bekrefte skriftlig at ikke noe av byggearbeidet over grunnmur er oppstartet før 1. november.»

Arbeidsdirektoratet har ved oversendelsen av klagen bl. a. uttalt:

«Kunngjøring om støtteordningen til småhusbygging om vinteren blir i løpet av høsten rykket inn to ganger i de aviser i de berørte distrikter som også får andre riksannonser. Lokalavisen som bare kommer ut en gang pr. uke har derfor ikke hatt denne annonsen. Særtrykk av annonsen blir for øvrig sendt til alle kommuner for oppslag på sentrale steder i kommunen. Etter opplysninger fra bygningsetaten i kommunen har det i løpet av tilskottsperioden vært skifte av bemanningen i etaten, noe som kan ha vært medvirkende årsak til at det på et såvidt sent tidspunkt ble oppdaget at søknad om vintertilskott ikke var sendt inn. Det kan dermed sies at det kan ha vært forskjellige grunner til at søkeren ikke har fått tilstrekkelige opplysninger om tilskottsordningen. Etter Ar-

beidsdirektoratets oppfatning er imidlertid den generelle informasjon om støtteordningen tilfredsstillende. Det må ellers være den enkelte byggherres eget ansvar å fremme søknad om tilskott.»

Direktoratet sier videre at det i flere tilfeller er blitt avslått forsinkede tilskottssøknader hvor samme forhold som i dette tilfelle har vært årsak til forsinkelse.

Det er på det rene at søkeren ikke har overholdt søknadsbestemmelsene da han ikke var klar over at det skulle søkes minst 14 dager før byggestart. Han har først søkt etter 2. kontroll (i mai) da han ble gjort oppmerksom på bestemmelsen.

Kommunal- og arbeidsdepartementet var ved forrige behandling av klagen til A kjent med at skifte i bemanningen i kommunen kan ha vært medvirkende årsak til at A ikke har fått den informasjon om ordningens bestemmelser som det har vært vanlig å gi. Vi vil imidlertid peke på at ordningen har vært kunngjort på vanlig måte. Ut fra det må det være byggherren selv som har ansvaret for å sette seg inn i ordningens bestemmelser og å sørge for at bestemmelsene blir overholdt.

Kommunal- og arbeidsdepartementet finner derfor at det ikke kan gis dispensasjon fra bestemmelsene om søknadsfristen til A. En slik dispensasjon har aldri vært gitt, og skulle det gjøres i dette tilfellet, vil det virke svært urettferdig overfor andre søkere som har fått sine søknader avslått av samme grunn som A.»

I Arbeidsdirektoratets utfyllende retningslinjer til ordningen for vinteren 1976—77 heter det under punkt 5 — Informasjon om ordningen:

«Direktoratet vil gjøre ordningen kjent ved annonseringer i samtlige aviser i de berørte fylker.»

På denne bakgrunn reiste ombudsmannen i brev 24. april 1979 til departementet spørsmål om ordningen var kunngjort på foreskreven måte. Ombudsmannen uttalte videre i brevet:

«I brev av 6. oktober 1975 til Kommunaldepartementet tok ombudsmannen opp spørsmålet om dispensasjon fra søknadsfristen for støtte til småhusbygging om vinteren, jfr. ombudsmannens årsmelding for 1976 s. 47. Departementet uttalte om dette i brev av 13. mai 1976:

«Betenkelighetene ved å åpne en dispensasjonsadgang knytter seg til at det er en hel rekke vanskelig kontrollerbare forhold som kan bli påberopt. Vanskelige skjønnsspørsmål vil da også komme inn i bildet. Dette kan knytte seg til f. eks. uhell og forsinkelser ved leveranse av byggematerialer, vanskeligheter med kapital og lån, transporthindringer, snø- og andre værhindringer, søkerens eller nærmeste families forhold — herunder sykdom — misforståelser og forsinkelser i forbindelse med søknaden osv. Arbeidsmarkedsetaten har erfaring med en liknende refusjonsordning, nemlig utjamningstilskottet til kommunene for opprettholdelse av ordinær sysselsetting om vinteren, hvor en har hatt de største problemer med å forhindre at tilskottet bare ble et generelt tilskott til kommunenes bygge- og anleggsvirksomhet, og ikke en reell godtgjøring for å beholde arbeidsstokken om vinteren.

En kan imidlertid være enig i at det i helt spesielle tilfeller kan virke urimelig at det overhodet ikke kan dispenseres fra reglene. I tilfeller hvor søknadsfristen er oversittet ganske kort og/eller det er godtgjort at arbeidet ikke er oppstartet før fristen, vil det kunne være berettiget med en dispensasjonsadgang. Når det gjelder oppstartingstidspunktet er en mer i tvil, idet en her berører selve begrunnelsen for hele ordningen. En dispensasjon her synes å måtte knyttes til en reduksjon i tilskottsbeløpet.»

Retningslinjene for støtteordningen ble for vinteren 1976—77 endret slik at det i spesielle tilfelle ble gitt adgang til å godkjenne søknader som var innsendt inntil én måned etter den fastsatte søknadsfrist.

I departementets foran refererte uttalelse er som eksempler på tilfelle hvor det vil kunne være berettiget med en dispensasjonsadgang nevnt «tilfeller hvor søknadsfristen er oversittet ganske kort og/eller det er godtgjort at arbeidet ikke er oppstartet før fristen». Den dispensasjonsadgang som ble innført med hensyn til søknadsfristen, gjelder så vidt ses bare det første av de nevnte eksempler.

Den foreliggende sak og Arbeidsdirektoratets og departementets opplysninger om flere tilsvarende saker tilsier etter min mening at departementet bør overveie en utvidelse av dispensasjonsadgangen til også å gjelde tilfelle hvor søknadsfristen er oversittet med mer enn én måned, men hvor det er godtgjort at øvrige vilkår for støtte er oppfylt. Det bes opplyst hvorledes departementet ser på dette og på spørsmålet om støtte til A.

Det er i departementets brev av 6. mars 1979 vist til flere søknader om støtte som er blitt avslått på grunn av oversittelse av søknadsfristen. Det bes opplyst om det også i disse sakene var på det rene at arbeidet var utført om vinteren.»

Til dette bemerket departementet 2. juli 1979:

«Når det gjelder annonseringen uttaler Arbeidsdirektoratet:

«I retningslinjene for støtteordningen het det tidligere at annonseringen vil skje «i samtlige aviser i de berørte fylker». Dette er senere rettet til det mer konkrete uttrykk «samtlige dagsaviser i de berørte fylker».»

Ordningen er annonsert gjennom Statens informasjonstjeneste. Den er da blitt rykket inn i de aviser i de berørte områder som vanligvis får statsannonser. Det vil si samtlige dagsaviser i de berørte områder. I Statens informasjonstjeneste opplyses det at også aviser som ikke er dagsaviser, men som har et visst opplag, får slike annonser. Lokalavisen har et for lite opplag til å bli omfattet av denne praksis. Kommunal- og arbeidsdepar-

tementet vil bemerke at det ved annonseringen av ordningen er nyttet statens vanlige praksis for slik annonsering.

De bemerker i Deres brev at den dispensasjonsadgang som ble innført fra og med sesongen 1976/77 angående søknadsfristen, bare gjelder tilfeller hvor søknadsfristen er blitt oversittet ganske kort. Tilfeller hvor søknadsfristen er blitt oversittet i lengre tid, f. eks. helt fram til annen kontroll, kommer således ikke inn under dispensasjonsadgangen selv om det kan godtgjøres at arbeidet ikke er oppstartet før fristen. Ved vurderingen av innføringen av denne dispensasjonsadgangen, fant departementet i samråd med Arbeidsdirektoratet at det ville være store betenkeligheter knyttet til en dispensasjonsadgang utover den som ble innført. Dette ble hovedsakelig begrunnet ut fra kontrollmessig forhold og kravet om at ordningen skal være automatisk uten særlig grad av noe skjønn.

Departementet finner det lite hensiktsmessig å ta opp spørsmålet om en endring i retningslinjene hva gjelder søknadsfristen på det nåværende tidspunkt. Ordningen er nå tenkt opphevet som en statlig støtteordning. Vi er kjent med at en rekke søkere i de årene ordningen har virket, har søkt om eller gjort muntlig henvendelse om dispensasjon nettopp på grunn av at det ikke er søkt i rett tid. Det vil etter vårt skjønn overfor disse andre søkerne være urettferdig å innføre en endring i regelverket på dette området nå. I utgangspunktet ville en eventuell slik endring ha fått betydning for avgjørelsen i en rekke saker.

Til siste avsnitt i Deres brev hvor De spør om det i tilsvarende saker som denne er på det rene at arbeidet har vært utført om vinteren, uttaler Arbeidsdirektoratet:

> «De tilfeller Arbeidsdirektoratet har omtalt i sitt brev av 5. oktober 1977 hvor søknaden er blitt avslått på grunn av at søknadsfristen ikke er overholdt, gjelder i de aller fleste tilfeller byggearbeider som er blitt gjennomført innfor støtteperioden.»

Departementet finner etter dette ikke å kunne ta anken fra A til følge.»

I avsluttende uttalelse 28. august 1979 bemerket jeg:

«Det er på det rene at A fyller de materielle vilkår for tilskudd til vinterbygd bolig. Grunnlaget for klagen er manglende annonsering av tilskuddsordningen, og videre manglende orientering fra kommunen.

Arbeidsdirektoratet har opplyst at bestemmelsen om informasjon om ordningen for så vidt gjelder annonseorgan er endret til «samtlige dagsaviser i de berørte fylker». For tilskuddsperioden 1976—77 var imidlertid brukt uttrykket «samtlige aviser». Dette måtte også omfatte lokalavisen, og jeg kan følgelig ikke se at dagjeldende retningslinjer ga grunnlag for å utelate avisen fra annonseringen.

Ifølge retningslinjene skal det foretas to kontroller av byggearbeidet. Første kontroll skal utføres før byggearbeidet over grunnmur påbegynnes, jfr. retningslinjenes punkt V bokstav a). I Arbeidsdirektoratets utfyllende retningslinjer punkt 3 heter det bl. a. om behandlingen av søknadene:

> «Kontrolløren påfører de nødvendige opplysninger på kontrollskjemaene umiddelbart etter hver kontroll og leverer disse til forsyningsnemnda (byggenemnda). — — —»

Av A's søknad fremgår at rubrikken 1. kontroll ikke er forskriftsmessig utfylt. Utfyllingen synes å ha skjedd samtidig med utfyllingen av rubrikken for 2. kontroll. Kommunen har dog bekreftet at 1. kontroll ble foretatt høsten 1976, jfr. forannevnte brev fra kommuneingeniøren. Dersom kontrolløren hadde opptrådt som angitt i retningslinjene, ville det trolig på et langt tidligere tidspunkt ha blitt oppdaget at søknad fra A ikke var innkommet.

Departementet har fremholdt at det må være opp til byggherren å sette seg inn i bestemmelsene. Som utgangspunkt er jeg enig i dette, men etter de foreliggende omstendigheter synes det etter min oppfatning klart urimelig å nekte A tilskudd. Jeg bemerker i den anledning:

Ifølge retningslinjene kan en søknad innsendt inntil én måned etter den fastlagte søknadsfrist i spesielle tilfelle godkjennes. Departementet har uttalt at det er knyttet «store betenkeligheter» til en utvidelse av dispensasjonsadgangen og har vist til kontrollmessige forhold. — Jeg har vanskelig for å se at det kan være påkrevd med en så restriktiv dispensasjonsordning. Godtgjør byggherren at de materielle vilkår for tilskudd er oppfylt og skyldes den sene søknad mangelfull kunngjøring og mangelfull veiledning fra kommunens side, vil det etter min mening være støtende å nekte stønad.

A's søknad bør vurderes på nytt.»

Kommunaldepartementet opplyste senere at tilskudd var utbetalt A, og at lignende saker som tidligere var avgjort med avslag, ville bli vurdert nærmere.

20.

Bostøtte — søknadsfrist oversittet.
(Sak 438/79.)

A klaget 31. mars 1979 på vegne av morens dødsbo til ombudsmannen over at moren (B) var nektet bostøtte fra og med 2. termin 1977 til og med 2. termin 1978 fordi søknadsfristen var oversittet.

B's ektefelle søkte bostøtte for 2. halvårstermin 1973 da gjeldende bostøtteordning ble satt i verk. Søknaden ble innvilget på ordinær måte, og han fikk tilsendt forhåndsutfylte søknadskjemaer for de etterfølgende terminer. Disse søknader ble innvilget for alle terminer ut 1976. Ektefellen døde 14. september 1976. I samsvar med behandlingsopplegget ble søknaden slettet for 1. termin 1977. Samtidig ble B ved maskinelt utfylt postkort underrettet om at ny søknad måtte innsendes på grunn av «endringer i folkeregistret vedrørende boligforhold/husstandsforhold».

Fra begynnelsen av 1977 ble støtteordningen omlagt til tre terminer pr. år. Første ter-

min omfatter årets fire første måneder, og søknadsfristen er satt til 10. desember året før. Søknadsfristene for 2. og 3. termin er henholdsvis 10. april og 10. august.

B fremmet søknad i eget navn for 1. termin 1977. På grunn av feil identifikasjonsnummer på husbanklånet ble søknaden ikke registrert for ordinær maskinell behandling, men i stedet sendt Husbanken for manuell behandling. Bostøtte med kr. 793,— ble innvilget og sendt over postgiro 7. mars 1977. Søknader som behandles manuelt, blir ikke registrert i det EDB-baserte bostøtteregister. Det blir dermed ikke utstedt forhåndsutfylt søknad for neste termin, og ny søknad må sendes. Dette opplyser Husbanken på søknadsblanketten, utbetalingskortene og ved kunngjøring i pressen.

B søkte ikke om støtte for 2. termin 1977. Hun trodde ikke at dette var nødvendig. Først 16. august 1978 tok hun opp saken skriftlig og opplyste at hun etter kunngjøring i lokalavisen hadde trodd at det tilsendte søknadsskjema om bostøtte ikke skulle returneres dersom situasjonen var den samme som tidligere.

Boligrådskontoret sendte brevet til Husbanken og anbefalte bostøtte.

Husbanken svarte 5. oktober 1978:

«Deres søknad om bostøtte for 1. termin 1977 ble behandlet manuelt og tilstått bostøtte, kr 793, ble utbetalt den 7. mars 1977. Utbetalingskortet var påført følgende tekst:

Søknaden er behandlet manuelt. For neste termin må ny søknad innsendes innen søknadsfristens utløp.

Etter de undersøkelser som er foretatt kan vi ikke se at De har søkt bostøtte på nytt før 3. termin 1978. Etterbehandling av søknader for de mellomliggende terminer kan ikke komme på tale.»

B kom tilbake til saken i brev 12. oktober 1978 til Husbanken der hun benektet at utbetalingskortet var påstemplet nevnte tekst og ellers fremholdt:

«Når det har vært kunngjort i avisen at en kan søke om bostøtte har Boligrådskontoret vært kontaktet pr. telefon. De har meddelt at når forholdene var de samme som ved forrige søknad, skulle ny søknad ikke sendes. Slik har en også selv forstått annonsen, men for sikkerhets skyld har en kontaktet Boligrådskontoret.»

Husbanken svarte at det ikke var fremkommet nye opplysninger og fastholdt avgjørelsen. I nytt brev 6. november 1978 til Husbanken viste B til tidligere anførsler og ga uttrykk for at boligrådskontoret hadde gitt misvisende opplysninger som førte til at hun ikke fikk den bostøtten hun hadde krav på. Husbanken forela brevet for boligrådskontoret som opplyste at ingen der hadde kjennskap til at det var gitt feilaktige opplysninger.

B døde 3. desember 1978. I brev 9. januar 1979 til dødsboet henviste Husbanken til uttalelsen fra boligrådskontoret og meddelte at man ikke fant grunn til å ta saken opp til ny behandling.

Dødsboet ved A fastholdt i brev 8. februar 1979 til Husbanken at boligrådskontoret hadde gitt misvisende opplysninger. I brev 5. mars 1979 bemerket Husbanken at den anså saken avgjort.

I klagen til ombudsmannen hevdet A:

«Det er intet i B's bosituasjon i nevnte tidsrom som er forandret, og som skulle tilsi at hun ikke var berettiget til bostøtte. Kun manglende informasjon om å sende inn ny søknad.

— — — Hvor og av hvem feilen er begått har forsåvidt liten interesse. Det som er av avgjørende betydning er at B ville ha fått bostøtte om hun hadde blitt informert om å søke på nytt og ikke hadde levet i den tro at dette ikke var nødvendig.»

Jeg skrev 10. april 1979 til Husbanken:

«Så vidt skjønnes må det antas at B ville sendt søknad om støtte for 2. termin 1977 dersom hun var blitt klar over at hun pliktet dette i samsvar med Husbankens regelverk. En må videre anta at en slik søknad ville blitt innvilget da det i saken ikke foreligger opplysninger som tyder på at hun ikke var berettiget til støtte i den påklagede periode. Langt på vei vil det omtvistede spørsmål derfor være avhengig av hva Husbanken og boligrådskontoret har gjort for å forsikre seg om at avdøde ble gitt klar og utvetydig underretning om at hun pliktet å sende ny søknad for 2. termin 1977. Det bemerkes i denne sammenheng at avdøde var født i 1894.»

Husbanken redegjorde i brev 14. mai 1979 for hva banken hadde foretatt for å underrette B om at hun måtte sende ny søknad for 2. termin 1977. Det ble fremholdt at banken ikke hadde grunnlag for å tro at det var gitt feilaktige opplysninger fra boligrådskontoret. Videre ble anført at det på grunn av den store søknadsmassen og behandlingsopplegget var nødvendig å håndheve søknadsfristen strengt. Enkelte for sent innkomne søknader var likevel blitt godtatt når det var på det rene at forsinkelsen skyldtes misforståelse. B's søknad var grundig vurdert ut fra rimelighetsgrunner, særlig hensett til hennes alder, men banken mente at slike hensyn ikke burde komme arvingene til gode.

A fastholdt i brev av 31. mai 1979 at det var gitt misvisende opplysninger og antydet at dette kunne ha vært gjort av vikar eller ekstrahjelp ved boligrådskontoret.

I avsluttende brev 16. oktober 1979 til Husbanken uttalte jeg:

«Etter at søknaden fra B's ektefelle om bostøtte for 2. halvårstermin 1973 ble innvilget, fikk han tilsendt forhåndsutfylt søknadsskjema for samtlige terminer i 1974, 1975 og 1976. Ekteparet var dermed blitt fortrolig med en kontinuerlig søknadsprosedyre der de selv ikke behøvde å foreta seg noe, dersom det ikke inntraff hendelser av betydning for søknaden. Samtidig var de kjent med at automatikken i systemet var avhengig av at de hvert halvår fikk tilsendt forhåndsutfylt søknad.

A sendte ny søknad for 1. termin 1977 etter at ektefellen var død. Ut fra tidligere erfaringer måtte det være naturlig for henne å gå ut fra at hun for senere terminer ikke behøvde å sende noen ny søknad.

Av grunner som B vanskelig kunne kjenne, måtte søknaden for 1. termin 1977 undergis manuell behandling. Dette medførte at det ikke ble utsendt forhåndsutfylt søknad for neste termin.

Husbanken har inngående gjort rede for hva som foretas for å orientere om at det i slike tilfelle må sendes ny søknad. Normalt burde dette være tilfredsstillende.

Det er uenighet om den postgiroblanketten som B fikk tilsendt, var påstemplet orientering om at ny søknad måtte sendes. Dette kan ikke oppklares herfra.

B og A har bestemt hevdet at de har fått opplyst fra boligrådskontoret at ny søknad ikke skulle sendes og at det kanskje var feil ved datamaskinen. Heller ikke denne uenigheten kan avklares herfra. Siden B ikke sendte skriftlig søknad om støtte for 2. termin 1977—2. termin 1978 før 16. august 1978, er det imidlertid grunn til å anta at hun ikke på et tidligere tidspunkt har fått klar og utvetydig beskjed om dette.

Regler for bostøtte vedtatt av Stortinget 12. juni 1972 inneholder ingen bestemmelse om søknadsfrist. Blankett HB-1705 vedrørende søknad om bostøtte angir søknadsfristene og gir opplysning om at for sent innkommet søknad vil bli avvist. Jeg kan ikke se at Husbanken har påberopt formelle bestemmelser vedrørende søknader som fremsettes etter fristens utløp. Det synes således å være adgang for Husbanken til på et relativt fritt grunnlag å kunne innvilge en for sent innkommet søknad.

Så vidt skjønnes har det ikke vært reist tvil om hvorvidt B fylte de materielle vilkår for bostøtte for den omtvistede periode. Under henvisning til dette, hennes høye alder, som kan ha vært en medvirkende årsak til at nye søknader ikke ble sendt, og på bakgrunn av den usikkerhet som rår med hensyn til de opplysninger boligrådskontoret har gitt, vil det etter min mening være rimelig at Husbanken etterbetaler støtten for 2. termin 1977 til og med 2. termin 1978. Jeg bemerker at jeg — i motsetning til Husbanken — ikke finner å burde legge avgjørende vekt på at B avgikk ved døden i slutten av 1978, jfr. at hun selv tok opp forholdet med Husbanken før hun døde.

Jeg ber opplyst hva som foretas.»

Husbanken svarte 20. november 1979:

«Husbanken har på grunnlag av de synspunkter ombudsmannen har gitt til kjenne i avsluttende brev av 16. oktober 1979 i denne saken, funnet å burde imøtekomme klagen.»

21.
Fradelingsnektelse med hjemmel i generalplanvedtekt.
(Sak 1181/77.)

A klaget 23. september 1977 til ombudsmannen over avslag på søknad om fradeling av tomt.

Bygningsrådet avslo 11. desember 1975 fradelingssøknad fra A under henvisning til stadfestet generalplanvedtekt etter bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 21 annet ledd. Vedtektens avsnitt III hadde denne ordlyd:

«De arealer hvor denne vedtekt gjelder kan ikke uten samtykke av bygningsrådet — etter uttalelse fra generalplanutvalget — nyttes på annen måte enn vanlig der arealet ligger og heller ikke tas i bruk på en måte som i vesentlig grad vil kunne vanskeliggjøre planleggingen eller gjennomføringen av planen.»

A klaget til fylkesmannen, som imidlertid sluttet seg til bygningsrådet.

Til spørsmålet om generalplanvedtekten ga hjemmel for fradelingsforbudet uttalte jeg i brev av 26. mai 1978 til fylkesmannen:

«Etter bygningsloven § 21 annet ledd kan ved generalplanvedtekt fastsettes forbud mot at bestemte arealer «nyttes» på annen måte enn vanlig og mot at arealer «tas i bruk» på en måte som i vesentlig grad vil kunne vanskeliggjøre planleggingen eller gjennomføringen av planen. I avsnitt III i generalplanvedtekten, stadfestet 4. oktober 1974, er nyttet de samme formuleringer. — Forbudene synes etter ordlyden bare rettet mot fysiske tiltak, såsom bygging m. v., og det bes opplyst på hvilket grunnlag fylkesmannen mener at delingen vil være i strid med vedtekten — eventuelt at delingen skaper forhold i strid med vedtekten — jfr. bygningsloven § 63 nr. 1. — — —»

Fylkesmannen sluttet seg deretter til uttalelse 21. juni 1978 fra teknisk rådmann som viste til Kommunaldepartementets rundskriv 12. april 1972 om Retningslinjer om bruk av stadfestet regionplanvedtekt. Det het i uttalelsen fra teknisk rådmann:

«— — — Det forutsettes helt klart i rundskrivet at en regionplanvedtekt er bindende også for delingssaker. Det er stor likhet mellom regionplanvedtekt og generalplanvedtekt, og det er ingen grunn til å anta at det skal gjelde forskjellige regler mht. hvilke tiltak de to typer vedtekter er bindende for.»

Avsnitt III i generalplanvedtekten har samme ordlyd som bygningsloven § 19 første ledd annet punktum som gjelder regionplanvedtekt. Jeg forela derfor saken for Miljøverndepartementet, som 29. september 1978 ga uttrykk

for samme syn som fylkesmannen og teknisk rådmann:

«Etter departementets mening er fradeling av en tomt hvor siktemålet er oppføring av bebyggelse, før det gjennom plan er klarlagt hva arealet i det aktuelle området skal nyttes til, noe som vil komme i strid med generalplanvedtekt etter § 21 annet ledd. Dette må gjelde enten oppføringen av bebyggelse skal skje umiddelbart eller først etter noen tid. Spørsmålet om fradeling må selvsagt vurderes i sammenheng med begrunnelsen for denne. En viser i den forbindelse til vedlagte retningslinjer av 12. april 1972 om bruk av regionplanvedtekt, hvor departementet klart har gitt uttrykk for at delingssaker omfattes av regionplanvedtekt. Dette standpunkt er ikke endret ved lovendringen 1. juni 1973, heller tvertimot. Den rettslige rekkevidde av regionplanvedtekt og generalplanvedtekt er etter departementets mening den samme.

Departementet er således av den mening at uttrykkene «nyttes» og «tas i bruk» i bygningsloven og i generalplanvedtekten etter samme bestemmelse for kommunen, kommer til anvendelse på fradelingssaker hvor hensikten er å fradele en tomt for senere bebyggelse.»

I avsluttende brev 2. februar 1979 til Miljøverndepartementet uttalte jeg:

«Ved generalplanvedtekt kan etter bygningsloven § 21 annet ledd fastsettes «at bestemte arealer ikke kan nyttes på annen måte enn vanlig der arealet ligger, og heller ikke tas i bruk på en måte som i vesentlig grad vil kunne vanskeliggjøre planleggingen eller gjennomføringen av planen».

Den aktuelle generalplanvedtekt har i avsnitt III samme ordlyd. Som tidligere uttalt, synes forbudene etter ordlyden bare rettet mot fysiske tiltak. Forarbeidene til bygningsloven gir ingen klare holdepunkter når det gjelder fortolkningsspørsmålet, men de eksempler på vedtektsbestemmelsenes anvendelsesområde som er gitt i forarbeidene, gjelder så vidt ses bare fysiske tiltak.

Generelt bør det utvises forsiktighet med utvidende fortolkning av forbudsbestemmelsene i bygningsloven. Dette må etter min mening i særlig grad gjelde dette tilfelle idet bygningsloven har flere bestemmelser som uttrykkelig angir vilkårene for å forby deling. Og det er praktisk og prinsipielt betenkelig å la hjemmelspørsmålet bero på hensikten med fradeling, slik Miljøverndepartementet synes å ville gjøre, jfr. departementets uttalelse i brevet av 29. september 1978 s. 1 nederst.

Jeg finner det tvilsomt om bygningsloven § 21 annet ledd med tilhørende vedtekter gir hjemmel for å nekte fradeling av parsell. Dersom departementet mener det er behov for å kunne forby deling gjennom vedtektsbestemmelsene, bør hjemmelen etter min mening gjøres uomtvistelig.»

Miljøverndepartementet bemerket i brev av 14. februar 1979 at verken Kommunaldepartementet eller Miljøverndepartementet tidligere hadde vært i tvil om man gjennom oversiktsplanvedtekter kan regulere retten til fradeling. Departementet uttalte videre:

«Til støtte for departementets standpunkt vises bl. a. til bygningslovens § 33 som setter forbud mot deling. Denne bestemmelse kan nyttes for alle typer oversiktsplanvedtekter som er under utarbeidelse. Det ville være en helt ulogisk konsekvens om et slik forbud falt bort i det øyeblikk vedtekten ble stadfestet.

Også i lovmotivene mener departementet å finne støtte for sitt syn. I Ot. prp. nr. 1 for 1964—65 side 52 annen spalte annet avsnitt er bl. a. anført:

> «Departementet legger til grunn at myndighetene ved reguleringsplaner og vedtekter til oversiktsplaner etter lovutkastet skal kunne regulere retten til utparsellering og byggevirksomhet og generelt forby slike tiltak som kan føre til tettbebyggelse utenfor område som myndighetene ved utarbeiding av planene positivt har funnet egnet til en slik utnytting. Hvilken varighet de bånd som for så vidt blir lagt på eierrådigheten kan få, vil avhenge av utviklingen i vedkommende distrikt og de endringer som blir gjort i planene.»
> (Understreket av departementet.)

Departementet vil for sin del ellers bemerke at erfaring har vist at forholdene har lett for å låse seg fast hvis utparsellering allerede er skjedd. I en rekke saker hvor bygging er blitt nektet, er nettopp det sterkeste argument fra byggesøkerens side at han hadde fått utparsellert en tomt i tillit til at han ville få byggetillatelse.

Departementet kan være enig med sivilombudsmannen i at det ville ha vært en fordel om delingsforbud var uttrykkelig nevnt i lovteksten til oversiktsplanvedtektsbestemmelsene. Men en kan etter det foran anførte ikke se at det har noen betydning for lovanvendelsen.

I utkastet til ny planleggingslov vil en påse at en presisering som antydet av sivilombudsmannen blir innpasset.»

22.
Deling av gårdsbruk — passivitet fra fylkeslandbruksstyre.
(Sak 267/78.)

A klaget 25. februar 1978 til ombudsmannen over fylkeslandbruksstyrets vedtak om fradelingsnektelse (jfr. jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55), stadfestet av Landbruksdepartementet 9. desember 1976.

A ervervet ved skjøte 29. juli 1974 eiendommen X fra B. Fylkeslandbruksstyret mottok 4. september 1974 salgsmelding fra sorenskriveren. Salgsmeldingen ble samme dag sendt jordstyret til behandling. Jordstyret tilrådde 30. oktober 1974 bruk av statens forkjøpsrett til fordel for C. I jordstyrets møtebok er opplyst:

«Eiendommen X er et areal på ca. 16 da. dyrka jord. Selgeren har drevet denne jorda

sammen med eiendommen Y (med ca. 17 da. dyrka jord), hvor han bor og har våningshus og driftsbygning. — — —

— — —

Y og X har hittil vært drevet som en enhet med jordbruksdrift. En ser således salget av X som en oppdeling av jordbruket og dermed mot tanken med å skape større enheter. — — —»

Fylkeslandbruksstyret mottok 31. oktober 1974 jordstyrets tilråding. Fristen for bruk av statens forkjøpsrett, 4. desember 1974, ble oversittet, og jordstyret og jordsøkeren fikk 13. januar 1975 underretning om dette og om at fylkeslandbruksstyret ikke kunne foreta seg noe når fristen var ute.

C søkte 18. februar 1975 om ekspropriasjon av eiendommen X. Ved brev 2. oktober 1975 fikk A melding om befaring i anledning av ekspropriasjonssøknaden. Etter befaringen behandlet fylkeslandbruksstyret 19. og 20. november 1975, uten nærmere varsel til A, saken som delingssak og nektet samtykke til fradeling, jfr. jordloven § 55 tredje ledd, jfr. første ledd.

I klage 26. august 1976 til Landbruksdepartementet viste A til at han etter mottatt tilbud om kjøp av eiendommen tok kontakt med herredsagronomen for å få råd om saksgangen:

«— — — Herredsagronomen orienterte om jordlovens regler om statlig forkjøpsrett og opplyste at det bare var å sende skjøtet til tinglysning, hvoretter sorenskriveren ville sørge for at jordstyret og fylkeslandbruksstyret fikk nødvendig melding. Det ble også opplyst om 3-månedersfristen for å gjøre forkjøpsretten gjeldende.»

Formalitetene i forbindelse med skjøteutstedelse ble ordnet av lensmannen. Ifølge A gjorde verken herredsagronomen eller lensmannen ham oppmerksom på at det var nødvendig å søke om samtykke til fradeling etter jordloven § 55. Da 3-månedersfristen for å gjøre forkjøpsrett gjeldende var ute, forutsatte A at ervervelsen var i orden og innrettet seg etter dette, bl. a. ved investeringer. A fremholdt i klagen til departementet:

«Det heter i saksframlegget at fylkeslandbruksstyret er blitt klar over delingen «under synfaringa» og at det for så vidt også fremgår av «jordstyret si møtebok frå 30.10.1974». Som det fremgår av dette, hadde forholdet imidlertid vært klart for både jordstyret og fylkeslandbruksstyret i mere enn 1 år, uten at det var gjort noe for å gjøre A oppmerksom på forholdet.

A kan for sin del ikke se at det er r e t t s l i g a d g a n g til, så lenge etter å gjøre vedtak om ikke å gi samtykke til overskjøtingen. A har helt til meldingen 2. oktober 1975 vært i fullstendig god tro og han har søkt råd og veiledning både hos herredsagronomen og lensmannen. Han har etter beste evne søkt å sette seg inn i de regler som måtte følges ved overskjøtingen og slik saken fremstiller seg, har han helt uskyldig kommet opp i den situasjon som nå har oppstått ved at fylkeslandbruksstyret har nektet å gi samtykke og gitt pålegg om tilbakeskjøting. — — —

For A's vedkommende, er det som er skjedd, særdeles urimelig og Landbruksdepartementet anmodes om å omgjøre fylkeslandbruksstyrets vedtak, slik at det gis samtykke etter jordlovens § 55. Uansett hvordan man måtte se på realiteten i saken, er resultatet i dette tilfelle så urimelig at vedtaket bør omgjøres. Skulle det endelige resultat bli at A må tilbakeskjøte eiendommen, har regelverket i dette tilfelle vært en ren felle for ham. Han har lojalt søkt å etterleve jordlovens regler, uten at noen har gjort oppmerksom på at det i tillegg til melding til fylkeslandbruksstyret, også måtte søkes om samtykke til deling. Når fristen for å gjøre gjeldende forkjøpsrett var utløpt, innrettet han seg i tillit til at saken derved var endelig avgjort. Det må i denne sammenheng også pekes på at utgangspunktet for det som har skjedd, var en feil fra vedkommende s a k s b e h a n d l e r i fylkeslandsbruksstyret. Hadde ikke fylkeslandbruks s t y r e t dessuten oversett at det her skulle søkes samtykke etter § 55 og dessuten oversittet fristen for forkjøpsrett, ville A ikke kommet opp i den særdeles kjedelige situasjon han nå er i. At det her er gjort feil fra offentlige myndigheter, bør ikke gå ut over A som den uskyldige part.»

Fylkeslandbruksstyret bemerket:

«Fylkeslandbruksstyret vil imidlertid fasthalde at det først under synfaringa på bruket 10. oktober 1975, vart klår over at overskøytinga av X til A representerte ei ulovleg deling av driftseininga.

— — —

Krav om tilbakeskøyting av bruket innan utgangen av 1975, vart såleis framsatt kort tid etterat fylkeslandbruksstyret vart kjend med den ulovlege delinga.»

A fremholdt til dette:

«Det som her sies er riktig, hvis det utelukkende tenkes på det som er fremlagt og behandlet for fylkeslandbruksstyret i møte. Derimot er det ikke riktig hvis man med fylkeslandbruksstyret også mener styrets administrasjon og saksbehandler.

— — —

Møteutskriften fra jordstyret ble mottatt av landbruksselskapet/fylkeslandbrukssjefen 31.10.1974.

Av saksframlegget vil enhver se at det her var spørsmål om deling av driftsenhet. Det virker da noe kunstig at fylkeslandbruksstyret skyter seg inn under at styret først fikk kjennskap til dette under befaringen på bruket 10.10.1975, når opplysningen allerede hadde ligget mer enn ett år hos den som er s a k s b e h a n d l e r for fylkeslandbruksstyret.»

Departementet stadfestet 9. desember 1976 fylkeslandbruksstyrets vedtak om å nekte samtykke til fradeling og uttalte:

«Den omstendighet at forkjøpsfristen ble oversittet og at fylkeslandbruksstyret ikke straks ble oppmerksom på at det var foregått deling av en driftsenhet ved overdragelsen av X til A kan ikke endre det faktum at delingen ikke kan gjennomføres uten samtykke i henhold til jordlovens § 55. At her foreligger en beklagelig forsømmelse fra fylkeslandbruksstyret gir ikke noe krav på at delingssamtykke blir gitt. Dette så meget mer som selgers og kjøpers forsømmelse av sin plikt til å melde fra synes å ha vært en medvirkende årsak til at ikke fylkeslandbruksstyret straks ble klar over situasjonen. Hadde selger og kjøper forholdt seg slik som bestemt i jordlovens § 19 ville saken antakelig kommet inn i riktig spor allerede fra begynnelsen av. Partene har således medvirket til å komplisere saken.»

Departementet instruerte fylkeslandbruksstyret om å sette frist for A til å skjøte eiendommen tilbake til selgeren. Ble pålegget ikke imøtekommet, skulle fylkeslandbruksstyret kreve retting av grunnboken, jfr. tinglysingsloven av 7. juni 1935 (nr. 2) § 18. — C's ekspropriasjonssøknad ble stilt i bero.

I brev 8. mai 1979 til Landbruksdepartementet uttalte jeg:

«Det er på det rene at fylkeslandbruksstyret 4. september 1974 fikk salgsmelding fra sorenskriveren. Deretter mottok fylkeslandbruksstyret 31. oktober 1974 jordstyrets tilråding i saken. Av jordstyresaken går det klart fram at eiendommen X ble drevet sammen med eiendommen Y og at salget av førstnevnte eiendom innebar «en oppdeling av jordbruket». Spørsmålet om fradeling ble imidlertid ikke nærmere berørt. Iallfall 31. oktober 1974 var, eller burde fylkeslandbruksstyrets administrasjon vært, klar over at det forelå en fradeling som trengte samtykke etter § 55 i jordloven. At fylkeslandbruksstyrets medlemmer først ble oppmerksom på dette under befaringen 10. oktober 1975, dvs. ca. 1 år senere, kan da etter min mening ikke være avgjørende ved vurderingen av om det var adgang til å nekte fradeling, og heller ikke når det gjelder rimeligheten av fylkeslandbruksstyrets vedtak. Jeg har videre vanskelig for å se at kjøper og selgers unnlatelse av å sende melding om overdragelsen til fylkeslandbruksstyret kan ha medvirket til å komplisere saken. — Fylkeslandbruksstyret mottok allerede 4. september 1974 salgsmelding fra sorenskriveren og sendte samme dag saken over til jordstyret til behandling, hvoretter den ble returnert fylkeslandbruksstyret. Landbruksdepartementet har for øvrig ikke begrunnet nærmere sin argumentasjon på dette punkt.

Slik jeg ser saken, burde fylkeslandbruksstyret tatt opp delingsspørsmålet senest da det under saksforberedelsen til møte 18. desember 1974 ble klart at fristen for forkjøpsvedtak var utløpt. Etter bestemmelsen i § 55 i jordloven kan deling av landbrukseiendom ikke skje uten fylkeslandbruksstyrets samtykke. I utgangspunktet antar jeg at landbruksmyndighetene nok må kunne gripe inn dersom de kommer over tilfelle av ulovlig fradeling. Dette må trolig gjelde selv om det er gått en viss tid fra fradelingen fant sted. På den annen side bør det foreligge særlig vektige grunner for å nekte fradeling når det har gått lang tid og forholdene har festnet seg.

I nærværende sak har jeg merket meg følgende forhold som kan reise spørsmålet om ikke landbruksmyndighetene var avskåret fra å ta opp delingssaken i november 1975:

1. Det gikk ca. 1 år fra fylkeslandbruksstyret ble kjent med jordstyresaken, da det klart fremgikk at det var spørsmål om fradeling, til delingssaken ble tatt opp.
2. A innrettet seg etter myndighetenes opplysninger, og herredsagronomen var klar over dette.

Ut fra det som er anført ovenfor, ber jeg overveid på nytt om fylkeslandbruksstyrets fradelingsnektelse kan opprettholdes.»

Fylkeslandbruksstyret uttalte i tilknytning til dette:

«Fylkeslandbruksstyret er (sjølvsagt) samd med sivilombudsmannen i at landbruksmyndigheitene må påtale ei ulovleg deling snarast råd er, og at ein difor må vera varsam med å nekte deling, når det har gått lang tid og forholda har festna seg. Men fylkeslandbruksstyret meiner for sin del at eit år ikkje er spesiell lang tid i denne samanheng.

Når det gjeld det andre spørsmålet som sivilombudsmannen stiller, kan fylkeslandbruksstyret for sin del ikkje sjå at det er noko å laste heradsagronomen eller jordstyret for i denne saka. — — —»

Landbruksdepartementet meddelte 8. oktober 1979 at det ikke ville foreta seg noe mer med delingsspørsmålet da det var tvilsomt om det ville føre fram å kreve grunnboken rettet i medhold av § 18 i tinglysingsloven. Departementet ba imidlertid fylkeslandbruksstyret om å ta søknaden fra C om ekspropriasjon av eiendommen opp til realitetsbehandling.

Jeg underrettet A om at avgjørelse om å gå til ekspropriasjon treffes av Kongen, og at slike avgjørelser er unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde. Overfor departementet fastholdt jeg det som var uttalt i mitt brev 8. mai 1979.

23.

Fradeling av boligtomt — hypotetisk begrunnelse for avslag etter jordloven § 55, forskjellsbehandling.

(Sak 356/78.)

A klaget 16. mars 1978 til ombudsmannen over Landbruksdepartementets avslag på søknad om fradeling av boligtomt på 1 mål fra farens jordbrukseiendom.

Eiendommen omfatter ca. 25 mål dyrket jord, ca. 7 mål overflatedyrket beite og ca. 36 mål produktiv skog. A opplyste at han planla å overta bruket etter foreldrene.

Etter befaring gikk jordstyret 1. juni 1977

inn for å tillate fradeling. Det uttalte at arealet ikke var egnet til oppdyrking, og at driftsøkonomiske hensyn ikke talte mot fradeling. Jordstyret gikk likevel inn for en klausul om at eventuelt senere salg av tomten med påstående hus måtte skje til hovedbølet etter takst.

Fylkeslandbruksstyret avslo 21. juni 1977 fradelingssøknaden. Landbruksdepartementet stadfestet 28. juli 1977 fylkeslandbruksstyrets avslag. Departementet fremholdt at den planlagte bolig kunne tjene som generasjonsbolig på eiendommen. I tilfelle fradeling ville tomten med påstående hus kunne selges til utenforstående uten hinder av jordloven; boligen ville således ikke være sikret for eiendommen ved fremtidig generasjonsskifte.

A viste til at i tidsrommet 1971—74 og 1977—78 var godkjent fradeling av 10 boligtomter i samme område. Etter å ha innhentet dokumentene i fradelingssakene fra 1977 og 1978 skrev jeg 14. november 1978 til Landbruksdepartementet:

«Etter å ha gjennomgått de tilsendte saker hvor fradeling er godkjent og etter en sammenligning med forholdene i A's sak, vil jeg be Landbruksdepartementet om en nærmere redegjørelse for vurderingen av A's søknad.

Det synes uten videre klart at hensynet til spredt boligbebyggelse i et jordbruksområde bør veie tyngre i A's sak enn f.eks. i saken vedrørende eiendommen B.

Den avgjørende forskjell i de to saker antas å være at A har opplyst at han akter å overta eiendommen som tomten er søkt fradelt. Etter min mening er det grunn til å spørre om muligheten for at den planlagte bolig en gang i fremtiden kan komme til å tjene som generasjonsbolig, at den kan bli solgt, og at det i så fall kan bli spørsmål om nok en generasjonsbolig, er en holdbar begrunnelse for å nekte fradeling etter jordloven § 55.»

Landbruksselskapet uttalte 6. desember 1978 at fylkeslandbruksstyret måtte vurdere tomtens beliggenhet i forhold til gårdens bebyggelse og produktive arealer. Dessuten måtte det telle med om utvidet spredt boligbebyggelse kunne få uheldige virkninger i området. I A's sak ble vist til at den aktuelle tomt lå nær opp til gårdens bebyggelse og produktive jord. Ved salg av gården eller tomten mente landbruksselskapet at det kunne oppstå naboproblemer. I sak B (som A hadde påberopt til støtte for delingssøknaden) var forholdet etter landbruksselskapets mening annerledes; her lå tomten usjenert og lenger fra gårdens bebyggelse og produktive jordareal. — Departementet sluttet seg til landbruksselskapet.

Til landbruksselskapets uttalelse bemerket jeg i brev 6. mars 1979 til departementet:

«Av kartbilaget i sak B fremgår at den boligtomt som ble tillatt fradelt, ligger ca. 200 meter fra bygningene på C. Avstanden fra boligtomten til dyrket jord på eiendommene B og C synes etter kartet å være under 100 meter. Sammenlignet med beliggenheten av den tomt A søker fradelt, kan jeg ikke uten videre se at forholdene er så forskjellige at dette i seg selv skulle begrunne ulikt utfall i de to fradelingssakene ut fra hensynet til landbruksmiljøet.

Jeg ber om departementets uttalelse til dette.

Etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 skal samtykke til fradeling gis ut fra en vurdering av hva som er driftsøkonomisk forsvarlig. Jeg har vanskelig for å se at det som er anført i landbruksselskapets brev 6. desember 1978 om mulige konflikter med naboer på grunn av bruk av naturgjødsel og støy fra landbruksmaskiner, kan tillegges nevneverdig vekt i denne forbindelse. Jeg ber om departementets syn på dette.»

Landbruksselskapet fastholdt i uttalelse 6. april 1979 at tomtens beliggenhet i sak B var til mindre sjenanse for omkringliggende jordbrukseiendommer enn klagerens tomt var for hovedbruket. Departementet sa seg enig og la til:

«Den omstendighet at en planlagt bolig kan komme til å tjene som generasjonsbolig og at den, ved å få eget bruksnummer, kan bli solgt uavhengig av bruket forøvrig, mener departementet er et moment som må tillegges vekt når en fradelingssøknad skal vurderes.»

I avsluttende brev 5. september 1979 uttalte jeg:

«Fylkeslandbruksstyret og Landbruksdepartementet har som begrunnelse for avslaget bl. a. vist til at eiendommen ligger i et godt jordbruksområde.

Det er videre pekt på at den omsøkte tomt ligger nær opp til gårdens bebyggelse og produktive jord. Om de vanskeligheter dette kan medføre, anførte landbruksselskapet 6. desember 1978, jfr. departementets brev 12. desember 1978:

> «— — — Ved eventuelt salg av tomten eller gården kan det oppstå naboproblemer som kan skape driftsmessige problemer eller ulemper for gårdeieren. En kan bl. a. nevne uenighet ved bruk av naturgjødsel og støy ved bruk av jordbruksmaskiner til forskjellige tider av døgnet. — — —»

Dette ble nærmere utdypet i landbruksselskapets påtegning 6. april 1979:

> «— — — Hva angår eventuell konflikt mellom jordbrukseiendommer og boligeiendommer i forbindelse med bruk av naturgjødsel, kalk, støy o. l., anser en det klart at det vil få økonomiske konsekvenser for jordbrukseiendommene dersom boligbebyggelse resulterer i at det blir lagt strengere restriksjoner på jordbrukets driftsformer.»

Jeg er i prinsippet enig i disse betraktninger, men har vondt for uten videre å kunne se at den omsøkte fradeling vil få disse, som

det synes, hypotetiske konsekvenser. Det er vel grunn til å anta at så vel A som senere eier må finne seg i de ulemper som gårdsdriften måtte medføre.

Jeg kan ellers ikke se at betenkelighetene ved spredt boligbebyggelse skulle være særlig større i A's tilfelle enn i delingssaken vedrørende eiendommen B.

Ifølge kartet ligger den fradelte boligtomt mindre enn 100 meter fra dyrket jord på eiendommene B og C og ca. 200 meter fra gårdsbygningene på C. A's omsøkte tomt ligger riktignok nærmere det dyrkede areal og driftsbygningene på hovedbølet, men de påberopte skadevirkninger skulle vel stort sett bli de samme. Etter min mening er det ikke gitt noen fyldestgjørende forklaring på hvorfor hensynet til jordbruksdriften har ført til ulikt resultat i de to sakene. Jeg peker også på at jordstyret etter foretatt befaring uttalte at fradelingen ikke hadde noen driftsøkonomisk betydning.

Landbruksdepartementet har videre begrunnet avslaget slik:

> «— — — Dersom det gis samtykke til omsøkte fradeling, sikrer en ikke boligen for eiendommen ved fremtidig generasjonsskifte, og dermed kan det igjen bli spørsmål om oppføring av generasjonsbolig.»

Begrunnelsen bygger på to forutsetninger: At boligeiendommen blir solgt til utenforstående, og at det på det tidspunkt vil være behov for kårbolig. Muligheten for at dette vil inntre synes etter min oppfatning så hypotetisk at den vanskelig kan tillegges nevneverdig betydning. Jeg peker på at A har nær tilknytning til eiendommen, og at eiendommen er av beskjeden størrelse.

Etter dette mener jeg at Landbruksdepartementets grunnlag og begrunnelse for å avslå A's delingssøknad ikke kan holde.»

24.
Fradeling av boligtomt — muligheten for landbruksdrift på tomten.

(Sak 614/78.)

A klaget 10. mai 1978 til ombudsmannen over avslag på søknad om samtykke etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 til å fradele en jordbrukseiendom en boligtomt på 1,5 dekar. Eiendommen har 160 dekar innmarksareal, hvorav 70 dekar dyrket. Tomten ligger i en brattlendt innmarksteig, grensende mot boligbebyggelse i nord, husstellskole i øst og vei i syd. Teigen er beliggende noen hundre meter fra hovedbruket og grenser ikke til dette.

Herredsagronomen med tilslutning av jordstyret hadde gått inn for fradeling forutsatt at parsellen ble sikret atkomstvei.

Fylkeslandbruksstyret nektet fradelingssamtykke. Selv om parsellen besto av udyrket jord, ville ytterligere utparsellering av boligtomter medføre klare miljømessige ulemper for jordbruksdriften i området.

Landbruksdepartementet stadfestet 20. mai 1977 fylkeslandbruksstyrets nektelse. Departementet bemerket at tomten besto av høybonitert skogsmark.

I klagen til ombudsmannen anførte A at tomten nærmest måtte betegnes som en steinur og at den ikke lå i nærheten av dyrkbare arealer.

Under klagebehandlingen sluttet departementet seg til følgende uttalelse av 23. august 1978 fra fylkeslandbruksstyret:

> «1) Når det gjeld boniteten av parsellen det er søkt om til bustadtomt har jordstyret karakterisert han som udyrkande jord («den er brattlendt så jordbruksmessig kan den karakteriserast som udyrkande»). Fylkeslandbruksstyret har berre sagt at parsellen utgjer udyrka jord medan Landbruksdepartementet har karakterisert arealet der parsellen ligg som høybonitert skogsmark. Til dette er å seie at parsellen når det gjeld boniteten må kunne seiast å vera dyrkbar jord. Noko av parsellen, nærare bestemt øvste delen av han er imidlertid noko brattlendt og det kan — åleine på grunn av dette — i nokon grad vera ei skjønsak kor vidt det frå ei driftsøkonomisk side er rett å karakterisera heile parsellen som dyrkingsjord. I alle høve er det heilt klårt at parsellen kan nyttast til skogplanting og at den såleis utgjer høgproduktiv skogsmark slik Landbruksdepartementet har gått ut frå.
> 2) Fylkeslandbruksstyret er sjølvsagt klar over at tomta det søkes om ligg i ein teig adskilt frå hovedbruket. Denne teigen ligg berre nokre få hundrede meter frå hovedbruket og det er ingen serleg driftsmessige vanskar med å nytta teigen i driftsfellesskap med hovedbruket. Eigedomen har etter fylkeslandbruksstyret si meining ikkje større jordressursar enn det bruket har trong om, og det er såleis ikkje driftsøkonomisk forsvarleg å frådela bustadtomter frå bruket.»

Jeg tok opp med departementet spørsmålet om det egentlig kunne tenkes å bli aktuelt med skogsdrift på omhandlede parsell, hensyn tatt til tomtens størrelse og omliggende bebyggelse.

Departementet svarte 1. februar 1979 at en isolert parsell på 1,5 dekar vil ha begrenset skoglig betydning, men at parsellen måtte vurderes i tilknytning til tilgrensende skogsmark i syd og vest. Departementet anførte videre:

> «For øvrig kan bemerkes at det er h e l l n i n g s f o r h o l d e n e som gjør at det kan være tvil om tomteparsellen er egnet til oppdyrking. Areal med de hellningsforhold en har her kan imidlertid godt tenkes ryddet og kultivert til beiteformål. Det kan i den forbindelse nevnes at store deler av denne lia som tomteparsellen og omhandlede teig ligger i, er registrert og avmerket som dyrkbart areal (B-areal, mindre lettbrukt) på økonomisk kartverk.
>
> Det er etter departementets mening klart

at saken dreier seg om produktivt landbruksareal, som enten kan nyttes til jordbruk- eller skogbruksformål. Departementet mener videre at eiendommen som søkes delt er av en slik størrelse at det ikke vil være driftsøkonomisk forsvarlig med fradeling av noe produktivt og nyttbart landbruksareal, jfr. jordlovens § 55.»

I avsluttende brev 23. mai 1979 til departementet bemerket jeg:

«Eiendom som er «nytta eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk kan ikkje delast utan samtykke frå fylkeslandbruksstyret», jfr. jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 første ledd. Slikt samtykke kan bare gis dersom deling er driftsøkonomisk forsvarlig eller samfunnsinteresser av større vekt taler for det.

Under klagebehandlingen for ombudsmannen har departementet fremholdt at saken dreier seg om et produktivt landbruksareal, som kan nyttes enten til jordbruksformål eller til skogbruksformål, og at den eiendom som søkes delt, er av en slik størrelse at det ikke vil være driftsøkonomisk forsvarlig med fradeling av noe produktivt og nyttbart landbruksareal.

Jeg har imidlertid merket meg at herredsagronomen, med tilslutning av jordstyret, har uttalt at parsellen ikke er «noko drivverdig jordbruksareal», og at muligheten for å nytte tomten til jordbruks- eller skogbruksformål ikke har vært trukket klart fram før under klagebehandlingen her. — Ut fra de opplysninger og uttalelser som foreligger, må det være hypotetisk og tvilsomt, uansett jordarealets beskaffenhet, om det vil bli aktuelt med skogsdrift eller beiteområde på angjeldende parsell. Jeg peker i denne forbindelse på tomtens størrelse og beliggenhet i forhold til hovedbruket, husstellskolen og øvrig boligbebyggelse.

Både ut fra parsellens karakter, størrelse og beliggenhet og etter de uttalelser og vurderinger som er gitt i saken, er jeg i betydelig tvil om departementets avslag er holdbart. Når det gjelder det skjønn som har resultert i avslag, kan det iallfall ikke mangle meget på at skjønnet er klart urimelig.

Jeg antar landbruksmydighetene bør behandle saken på nytt.»

Landbruksdepartementet foretok befaring 17. oktober 1979 og uttalte 21. desember 1979 at det ikke var grunnlag for å gjøre om det vedtak som var truffet i saken. Departementet bemerket:

«Departementet må etter befaringen fastholde de landbruksmessige forhold vedrørende saken som en har pekt på tidligere. Nedre (søndre) del av den langstrakte innmarksparsell som det søkes fradelt tomt fra er fulldyrkbar jord, mens arealet opp mot tidligere fradelt tomt (inklusiv omsøkte tomt) på grunn av helningsforholdene er mindre egnet for fulldyrking og maskinell drift. Det er imidlertid sørvendt jord med meget gode bonitetsforhold og arealet vil ved overflatedyrking kunne bli et utmerket beiteareal. Et gårdsbruk med ca. 70 dekar dyrka mark har et klart behov for mer jordbruksareal for å bli et tilfredsstillende familiebruk. Når omhandlede areal av eiendommen ikke er satt i stand for jordbruksmessig utnyttelse, må det bero på at næringsinteressen for jordbruk fra eiers side for tiden er liten.

Det er ellers på det rene at tomtearealet og tilgrensende areal av eiendommen er god plantemark. Dersom dette arealet av eiendommen ikke skal nyttes til jordbruksformål, vil det være en helt naturlig utnyttelse å plante til med skog og dermed utnytte produksjonsmulighetene og styrke eiendommens driftsgrunnlag. Som arealet ligger i dag, tilvokst med lauvkratt/-skog, må det nærmest betegnes som vanhevd av god mark.

I tilknytning til sivilombudsmannens anførsel i brevet av 23. mai 1979, side 5, er det etter departementets mening ikke hypotetisk eller tvilsomt om det vil bli aktuelt å nytte de arealer av eiendommen dette gjelder enten til beiteformål eller tilplanting med skog. Det er grunn til å ha for øye at området er et landbruksområde som i dag ikke er tilfredsstillende utnyttet.

Sivilombudsmannen synes å ha lagt avgjørende vekt på herredsagronomens og jordstyrets uttalelse i saken som grunnlag for konklusjonen i brev av 23. mai 1979. Dersom herredsagronomens/jordstyrets uttalelse forstås slik at tomtesaken ikke berører særlige landbruksinteresser, må departementet gi uttrykk for at herredsagronomens/jordstyrets uttalelse ikke er faglig holdbar.»

25.

Fradeling av boligtomt med isolert og fjern beliggenhet fra hovedbruket.

(Sak 817/77.)

A klaget 17. juni 1977 til ombudsmannen over Landbruksdepartementets avslag på søknad om samtykke etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 til å fradele en boligtomt fra en jordbrukseiendom. Eiendommen (190 dekar) omfatter fire atskilte deler: Boligtomten på 1,5 dekar med påstående eldre bebyggelse, en liten parsell skilt fra tomten av E-18, et større dyrket areal ca. 600 meter unna med nytt våningshus og driftsbygning, samt et delvis dyrket areal ca. 500 meter fra tomten. Tomten skal overføres til eierens (A's) sønn, som vil oppføre bolig og rive eldre bebyggelse.

Jordstyret behandlet søknaden 18. desember 1975 og ga slik tilråding:

«Jordstyret anser den omsøkte parsell for en naturlig tomt for kårbolig, og finner det rimelig at ny bolig tillates oppført her. En finner det etter jordloven, likevel tvilsomt å tillate parsellen fradelt, da dette lett vil kunne virke uheldig på lengere sikt.»

Fylkeslandbruksstyret sluttet seg til jordstyrets tilråding, og bemerket at tomt til bolighus som ikke var nødvendig for gårdsdriften, var uheldig for jordbruket i området.

A klaget til Landbruksdepartementet, som 4. mai 1976 stadfestet avslaget. Departementet anførte:

«Det kan ikke tillegges vekt at det her dreier seg om overdragelse til nær slekt og at fradelingen medfører visse finansielle fordeler for kjøperen. Hvis en parsell først er fradelt, kan ikke jordlovmyndighetene hindre at den en gang i fremtiden kan bli solgt til fremmede uten tilknytning verken til hovedeiendommen eller til jordbruk overhodet. Dersom sønnen skal overta bruket og det derfor er behov for en generasjonsbolig, bør en slik generasjonsbolig tilhøre bruket og ikke bygges på fradelt tomt. — — —»

I klagen til ombudsmannen fremholdt A:

«Det er lagt til grunn en urimelig restriktiv holdning fra landbruksmyndighetenes side når fradelingstillatelse ikke er gitt.

Det gjelder her en tomt som ligger isolert fra gårdsbruket forøvrig, hvor det tidligere våningshus og driftsbygning stod. Aktuelle tomt er på ca. 1,5 dekar og er beliggende nord for E-18, mens gårdsbruket forøvrig, herunder også nytt våningshus og driftsbygning ligger sør for E-18.

— — —

I den foreliggende sak er det gitt tillatelse til å bygge nytt bolighus på tomten. Huset er forøvrig under oppføring. Imidlertid skaper nektelse av fradelingen en rekke problemer, særlig med hensyn til sønnens finansiering av bygget idet obligasjoner for lån m. v. nå som følge av forholdene hviler på hele gårdsbruket. Dette behefter også i urimelig grad hovedeiendommen.»

Under klagebehandlingen for ombudsmannen sluttet Landbruksdepartementet seg til følgende uttalelse av 4. august 1978 fra fylkeslandbruksstyret:

«Fylkeslandbruksstyret har sett en prinsipiell forskjell på å tillate oppført kårhus uten fradeling — og bygging på fradelt tomt. Ved å tillate fradeling må en på lenger sikt regne at framtidige eiere av hovedbruket vil miste kontrollen med hvem som i framtida skal eie og bebo den fradelte parsell, mens bustadhus, eller kårhus, uten fradeling til en hver tid vil bli benyttet av den som har sin tilknytning til garden.»

I avsluttende uttalelse 7. februar 1979 bemerket jeg:

«Fylkeslandbruksstyret har uttalt at parsellen er naturlig tomt for kårbolig. Etter det opplyste ligger parsellen 600 meter fra det nye gårdstunet, og forbindelsen mellom disse stedene må skje langs E-18. Det er ellers opplyst av A at det finnes en egnet tomt på udyrket mark 40 meter fra gårdstunet. Etter dette kan jeg vanskelig se at parsellen peker seg ut som egnet tomt for kårbolig.

Landbruksmyndighetenes hovedbegrunnelse for å nekte fradeling synes å være at en fradeling på lengre sikt kunne føre til at fremtidig eier av hovedbruket ville «miste kontrollen med hvem som i framtida skal eie og bebo fradelte parsell».

Jeg er i utgangspunktet enig i disse generelle betraktninger, men kan ikke se at de kan tillegges avgjørende vekt i dette tilfelle. Sønnen har som nevnt allerede bygd hus på parsellen, og han har ikke planer om å overta gården. Parsellen ligger dessuten atskilt fra det øvrige jordbruksareal. Under disse omstendigheter er det vanskelig å forstå at en deling ikke skulle være «driftsøkonomisk forsvarleg», jfr. jordloven § 55. Etter dette er jeg kommet til at landbruksmyndighetenes begrunnelse for å nekte fradeling ikke er rettslig holdbar.»

Jeg ba departementet vurdere delingssøknaden på nytt.

Fylkeslandbruksstyret fremholdt 3. mai 1979 at det fremdeles anså det uheldig med fradeling av tomter til bolighus som ikke er nødvendige for gårdsdriften «sjølv om Ombudsmannen har ei anna jordbruksfaglig vurdering av dette spørsmålet».

Departementet sluttet seg 22. mai 1979 til fylkeslandbruksstyrets uttalelse. Det kunne ikke tillegges vekt at sønnen allerede hadde bygd hus på parsellen og at han ikke hadde planer om å overta gården. Departementet fortsatte:

«— — — Etter de opplysninger som foreligger synes fylkeslandbruksstyret å ha god grunn til å kunne hevde at det i dette område som hovedregel ikke bør tillates opprettelse av selvstendige boligtomter. At det kanskje kan anvises andre tomter som er like godt eller bedre egnet som tomt for kårbolig, kan ikke i og for seg berettige fradeling.»

Jeg fant landbruksmyndighetenes nye behandling av saken lite tilfredsstillende i spørsmålet om å skaffe rettslig holdbar begrunnelse for avslaget. I brev 21 juni 1979 til departementet uttalte jeg:

«Etter jordloven § 55 kan eiendom som er nyttet eller kan nyttes til jordbruk eller skogbruk, ikke deles uten samtykke fra fylkeslandbruksstyret. Slikt samtykke kan bare gis dersom «deling er driftsøkonomisk forsvarleg eller samfunnsinteresser av større vekt taler for det».

Selv om vurderingen av om deling er «driftsøkonomisk forsvarleg» i en viss grad beror på et jordbruksfaglig skjønn, innebærer dette vilkåret en begrensning av hvilke momenter som kan tillegges vekt. Det skal foretas en konkret vurdering av om omsøkte deling er forsvarlig ut fra et driftsøkonomisk synspunkt. Andre forhold som kan tale for eller imot deling, er etter nevnte lovregel i denne sammenheng uten betydning. Fylkeslandbruksstyrets generelle uttalelse om at det er uheldig med «frådeling av tomter til bustadhus som ikkje er turvande for gardsdrifta», har ingen forankring i lovbestemmelsen.

I uttalelse 7. februar 1979 viste jeg til at landbruksmyndighetenes hovedbegrunnelse for å nekte fradeling synes å være at en eventuell deling på lengre sikt kunne føre til at fremtidig eier av hovedbruket ville «miste kontrollen med hvem som i framtida skal eie og

bebo fradelte parsell». Da dette verken isolert eller sammenholdt med de øvrige opplysninger i saken ga tilstrekkelig grunnlag for å anta at deling ikke var driftsøkonomisk forsvarlig, uttalte jeg at landbruksmyndighetenes begrunnelse for å nekte fradeling ikke er rettslig holdbar. Det presiseres at ombudsmannen ved dette bare har tatt standpunkt til om begrunnelsen for avslaget er tilstrekkelig underbygd i forhold til det lovbestemte skjønnstema «driftsøkonomisk forsvarleg» i jordloven § 55. Noen jordbruksfaglig vurdering av om «frådeling av tomter til bustadhus som ikkje er turvande for gardsdrifta er uheldig», er ikke foretatt fra min side.

Om det i nærværende sak kunne være grunnlag for å avslå delingssøknaden av hensyn til de miljømessige virkninger en eventuell deling ville få for omliggende jordbruksområde, har jeg ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på, jfr. at det ikke er gitt tilstrekkelig konkrete opplysninger til at dette kan vurderes herfra og at dette ikke kan ses å ha vært hovedbegrunnelsen for landbruksmyndighetenes avslag.»

I brev 8. oktober 1979 uttalte departementet at det var enig med ombudsmannen i at den begrunnelse som var gitt for delingsnektelsen, ikke ga tilstrekkelig grunnlag for å anta at deling ikke ville være driftsøkonomisk forsvarlig, og at både fylkeslandbruksstyrets og departementets begrunnelse for delingsnektelse beklageligvis hadde fått en noe knapp form. Departementet fortsatte:

«Departementet ser det slik at det lovbestemte skjønnstema i delingssaker ikke er begrenset til «driftsøkonomisk forsvarlig», jfr. jordlovens § 55. Loven bestemmer at dersom en fradeling er driftsøkonomisk forsvarlig så k a n samtykke til fradeling gis. Det må forstås slik at en ikke er forpliktet til å gi tillatelse til fradeling selv om en deling er driftsøkonomisk forsvarlig. Hvorvidt tillatelse skal gis må avgjøres i samsvar med jordlovens formål «å leggje tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til, kan bli nytta på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket», jfr. jordlovens § 1. I den foreliggende sak kom altså fylkeslandbruksstyret og departementet til at en fradeling av en boligtomt ville være uheldig for jordbruket i området, og departementet mener at dette er et forhold som går inn under formålsangivelsen i jordlovens § 1. Verken fylkeslandbruksstyret eller departementet har tatt standpunkt til om fradelingen vil være driftsøkonomisk forsvarlig. Etter departementets mening er dette heller ikke nødvendig dersom en av andre grunner kommer til at fradeling ikke kan tillates selv om fradeling er driftsøkonomisk forsvarlig i forhold til det bruk fradelingen gjelder. Etter det som foreligger kan en heller ikke se at det foreligger samfunnsinteresser av slik vekt at tillatelse til fradeling bør gis.

Departementet foretok befaring i denne saken den 11. september 1979. Det ble da sett på eiendommen som fradelingen gjelder, og på naboeiendommer hvor det dels er fradelt tomter og dels nektet slik fradeling. Det er i dette landbruksområdet skjedd en betenkelig infiltrasjon av villatomter, og etter departementets mening vil en ytterligere fradeling være en fare for jordbruksmiljøet. Dette er særlig sårbart her hvor bebyggelsen har karakter av en tett samling av gårdstun. Dersom en i dette området ønsker en ytterligere utbygging som ikke har tilknytning til landbruket, bør dette gjennomføres ved at nærmere bestemte arealer avskrives som landbruk. Dette bør i tilfelle skje etter en plan og ikke ved enkeltvise tomtefradelinger.»

I brev 15. oktober 1979 til departementet bemerket jeg:

«Det er klart nok at landbruksmyndighetene ikke er forpliktet til å gi delingssamtykke i ethvert tilfelle hvor deling er driftsøkonomisk forsvarlig for det bruk som søkes delt, og videre at det i slike saker kan ses hen til den jordbrukspolitiske formålsbestemmelse i jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 1.

Det må imidlertid forbause om de generelle formålsbetraktningene i jordloven § 1 kan være utslagsgivende i nærværende dispensasjonssak. Jeg peker på at parsellen som er på 1,5 dekar, ligger atskilt fra eiendommens øvrige arealer og våningshus, er bebygd, og vil bli nyttet til boligformål uansett utfallet av delingssaken. Det er med andre ord ikke tale om fradeling som ledd i en omdisponering av jordbruksareal til byggegrunn. Videre ligger parsellen i et område med andre våningshus, og for øvrig atskilt fra jordveiene. På hvilken måte den omsøkte juridiske handling, skylddelingen, kan medføre uheldige virkninger for omliggende jordbruksmiljø synes følgelig uklart.

Jeg må si fra at departementets avslag etter min mening stadig ikke er i samsvar med jordloven § 55, jfr. § 1.»

I brev 8. februar 1980 opplyste Landbruksdepartementet at det fant å måtte holde fast på den tidligere avgjørelse i saken.

26.

Fradeling av bebygd hyttetomt i utmark — bruk av jordlovens formålsbestemmelse.

(Sak 688/79.)

A klaget 28. mai 1979 til ombudsmannen over Landbruksdepartementets avslag på søknad om fradeling av parsell på ca. 1 dekar med påstående hytte fra landbrukseiendom.

Eiendommen fradelingssøknaden gjaldt, har 33 dekar dyrket jord, 17 dekar beite og ca. 25 000 dekar hei- og fjellvidder. Storparten av utmarksarealene nyttes som felles beiteområde. Parsellen ligger i hei-området, flere kilometer fra gården. Hytta ble bygd i 1952, og gitt i gave til B. Da eiendommen ble overdratt nåværende eier i 1972, ble det inntatt bestemmelse i skjøtet om at B uten betaling skulle få utskilt og overført en tomt på ca. 1 dekar rundt hytta.

B søkte i 1975 landbruksmyndighetene om fradelingssamtykke etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55, men søknaden ble avslått av fylkeslandbruksstyret.

Etter B's død søkte A som arving om samtykke til fradeling. Jordstyret tilrådde 7. april 1978 delingssamtykke.

I møte 17. august 1978 vedtok fylkeslandbruksstyret ikke å samtykke i fradeling for overdragelse av hyttetomt til eie. Derimot godkjente styret fradeling i form av punktfeste.

Til arvingenes klage til Landbruksdepartementet over avgjørelsen uttalte fylkeslandbruksstyret 18. oktober 1978:

«2. Ved nektinga i denne saka er det ikkje lagt avgjerande vekt på dei driftsøkonomiske konsekvensar av delinga. Ein har derimot lagt vekt på at ein ikkje kan sjå tungtvegande samfunnsomsyn som talar for deling og ein har lagt vekt på at ein meiner det er betre utnytting av fjell- og heiareal, samfunns- og landbruksmessig sett, at hyttetomter vert festa bort enn frådelt — jfr. § 55 og § 1 i jordlova.
Som peika på av grunneigaren står hytta på grunn der det er felles beite for fleire bruk. Dette gjer også at det er klare omsyn som talar mot deling.

3. Som peika på i pkt. 2 har ein ved avgjerda ikkje lagt avgjerande vekt på at ein vil få varige inntekter ved feste. Det er derimot lagt vekt på at eigaren av hovudbruket vil ha betre kontroll med kven som får overta hytta ved eventuelt sal ut av familien ved feste enn ved frådeling av tomta. Ein har og betre kontroll med andre ulemper som ei hytte inne i utmarksareala kan medføra.»

Landbruksdepartementet stadfestet 5. januar 1979 fylkeslandbruksstyrets avgjørelse.

I forbindelse med klagen til ombudsmannen fremholdt Landbruksdepartementet 21. august 1979:

«I den foreliggende sak er det på det rene at fradeling vil ha lite eller ikke noe å si for brukets driftsøkonomi. Jordlovens bestemmelse om driftsøkonomi er derfor ikke til hinder for at det gis samtykke til fradeling. Departementet har imidlertid oppfattet jordlovens § 55 slik at selv om en fradeling er driftsøkonomisk forsvarlig så er det ikke dermed gitt at det skal gis delingssamtykke. Det loven sier er at i et slikt tilfelle kan det gis samtykke til deling. Dersom fylkeslandbruksstyret er kommet til at en fradeling vil være driftsøkonomisk forsvarlig, skal det vurdere om tillatelse til fradeling skal gis. Jordlovmyndighetenes kompetanse går følgelig lengre enn til å vurdere om en fradeling er driftsøkonomisk forsvarlig. Andre forhold må også kunne tillegges vekt ved vurderingen av om fradelingstillatelse skal gis. Ved praktiseringen av jordlovens § 55 er jordlovmyndighetene bundet av at en fradelingstillatelse skal være i samsvar med lovens formål, jfr. § 1. Samtykke til fradeling skal derfor ikke gis dersom fradeling vil føre til at arealet ikke «kan bli nytta på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket».

Landbruksdepartementet er enig med sivilombudsmannen i at det neppe er adgang til generelt å fastsette at fradelingstillatelse bare skal gis ved bortleie og ikke ved salg. Hvorvidt samtykke til fradeling til salg skal gis, må vurderes i hvert enkelt tilfelle. I den foreliggende sak er departementet kommet til at det vil være mest gagnlig for samfunnet og de som har yrket sitt i landbruket at en størst mulig del av dette arealet fortsatt kan bli nyttet som fellesbeite. Dette innebærer at det må forsøkes unngått at det blir fradelt hyttetomter fra arealet. Hytteeierens interesse skulle på en rimelig måte være tilgodesett ved at det blir gitt samtykke til punktfeste.»

I brev 12. november 1979 til ombudsmannen meddelte A at arvingene ikke hadde planer om å foreta seg noe som kan være til hinder for at det areal som er søkt fradelt, fortsatt kan nyttes som fellesbeite.

I avsluttende uttalelse 18. desember 1979 bemerket jeg:

«Eiendom som er eller kan nyttes til jordbruk eller skogbruk, kan bare deles etter samtykke fra fylkeslandbruksstyret. Slikt samtykke kan bare gis dersom «deling er driftsøkonomisk forsvarleg, eller samfunnshensyn av større vekt taler for det», jfr. jordloven § 55.

Vurderingen av om delingstillatelse skal gis, og eventuelt hvilken form for rettsstiftelse som kan tillates, må i første rekke knyttes til det hovedhensyn landbruksmyndighetene har kompetanse til å skjønne over: Fradelingens virkninger på eiendommens driftsøkonomi.

Landbruksdepartementet har uttalt at omsøkte deling har liten eller ingen driftsøkonomisk betydning for eiendommen. Avslaget bygger på at en delingstillatelse ikke vil være i samsvar med jordlovens formål. Dette er så vidt skjønnes begrunnet med «at det vil være mest gagnlig for samfunnet og de som har yrket sitt i landbruket at en størst mulig del av dette arealet fortsatt kan bli nyttet som fellesbeite».

Som utgangspunkt er jeg enig i at den omstendighet at deling anses driftsøkonomisk forsvarlig ikke innebærer at søkeren uten videre har krav på delingssamtykke. Jeg er også enig i at det i slike saker kan ses hen til den jordbrukspolitiske formålsbestemmelsen i jordloven § 1. Det må imidlertid fremheves at landbruksmyndighetene i et slikt tilfelle etter min mening ikke kan stå fritt til å nekte samtykke ut fra generelle eller hypotetiske samfunns- og jordbrukspolitiske vurderinger. Jeg viser i den forbindelse til ordlyden og oppbyggingen av særbestemmelsen i jordloven § 55 med krevende innholdsfylte vilkår for samtykke. Hvilke særlige forhold som kan berettige avslag i saker hvor deling anses driftsøkonomisk forsvarlig, finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på i sin alminnelighet. Under enhver omstendighet må det imidlertid kreves at avslaget gis en opplysende begrunnelse i tilknytning til de konkrete forhold.

Jeg kan ikke se at de generelle formålsbetraktningene i jordloven § 1 kan være utslagsgivende slik foreliggende sak er opplyst. Jeg peker på at parsellen er bebygd, og at det således ikke er tale om omdisponering

av landbruksareal til byggegrunn. Det er ikke gitt nærmere opplysning om hvilke praktiske ulemper fradeling for overdragelse til eie vil innebære for utøvelsen av beiteretten i området. Jeg viser til at grunneieren må tåle alminnelig bruk av arealet rundt hytta uansett hvilken delingsform som tillates, og til at klagerne har uttalt at de ikke har planer om å foreta noe som kan hindre at det areal som er søkt fradelt, fortsatt kan nyttes som fellesbeite. Videre må etter min mening tas i betraktning at parsellen ligger i et utmarksareal som totalt utgjør ca. 25 000 dekar; saken gjelder fradeling av ca. 1 dekar av dette.

Fylkeslandbruksstyrets anførsel om at «eigaren av hovudbruket vil ha betre kontroll med kven som får overta hytta ved eventuelt sal ut av familien ved feste enn ved frådeling av tomta», synes å ha begrenset hold. Riktignok kan festeretten bare overføres til en bortfesteren godkjenner, men godkjenning kan bare nektes når det er saklig grunn for det, jfr. tomtefesteloven av 30. mai 1975 nr. 20 § 16 tredje ledd.

Etter de opplysninger som foreligger, kan jeg ikke se at departementets delingsavslag er rettslig holdbart.»

Departementet besluttet 24. januar 1980 å omgjøre sitt vedtak om å nekte samtykke til fradeling for overdragelse til eie.

27.
Statens forkjøpsrett ved sal av eigedom til paktar — avgjerdsgrunnlag, fastsetjing av pris ved skjøn, paktarens rett etter paktingsavtalen.
(Sak 640/78.)

A og B klaga 18. mai 1978 til ombodsmannen over at statens forkjøpsrett vart nytta for eigedomen X og over den handsaminga saka hadde fått.

A hadde pakta X i om lag 50 år av eigaren B. Tidlegare hadde far til A og slekta til kona hans drive garden i lang tid. A hadde ein son som var interessert i å overta garden seinare. X hadde eit innmarksareal på ca. 80 dekar, av dette ca. 20 dekar dyrka. I tillegg kom skogareal på ca. 520 dekar. A hadde bygd hus på fråskild tomt på eigedomen.

I 1975 gjorde A og B avtale om at A skulle få overta eigedomen. I søknad om konsesjon, datert 22. oktober 1975, var i rubrikken «kjøpesum» skrive «takstsum». På telefonspurnad frå jordstyresekretæren i kommunen sa B at han fekk sette ein pris på ca. kr. 80 000,— i søknadsskjema, men at denne prisen berre skulle gjelde mellom A og B. Jordstyret tilrådde samrøystes søknaden innvilga.

C, eigar av eigedomen Y, skreiv 26. januar 1976 til landbruksselskapet og bad om at statens forkjøpsrett vart nytta for X og eigedomen overdrege til han. Saka vart 19. februar 1976 handsama på nytt av jordstyret. Det vedtok da samrøystes å tilrå at forkjøpsretten til staten vart nytta til bate for C. Fylkeslandbruksstyret handsama saka 25. februar 1976 og fatta slikt samrøystes vedtak:

«1. Fylkeslandbruksstyret finn med heimel i konsesjonslova av 31. mai 1974, kap. 5, å ville nytta staten sin forkjøpsrett ved salet av eigedomen X til A.
2. Forkjøpsretten vert nytta til bate for C som eig eigedomen Y.
3. Forkjøpsretten vert nytta til den pris eigedomen er seld.»

Fylkeslandbruksstyret grunngav vedtaket med at C trong tilleggsjord for å få eit fullverdig familiebruk. Husa på eigedomen X var i dårleg stand samstundes som C stod føre bygging av ny driftsbygning på bruket sitt. Fylkeslandbruksstyret fann ikkje å kunne leggje avgjerande vekt på at A hadde pakta eigedomen X i lang tid og viste i den samanheng til at A tidlegare hadde fått frådelt ei høveleg tomt som han hadde bygd hus på. Om prisen uttalte fylkeslandbruksstyret at den var noko høg, men at ein likevel fann å kunne godta den.

A og B påklaga 11. mars 1976 fylkeslandbruksstyrets vedtak til Landbruksdepartementet. Departementet traff 28. juni 1976 følgjande avgjerd:

«Departementet legger til grunn at konsesjonssøknad undertegnet av overdrager og erverver og med de supplerende opplysninger som er gitt av advokat, gir tilstrekkelig grunnlag for forkjøp. I advokatens merknad til fylkeslandbruksstyrets uttalelse til klagen er bl. a. anført:

> «Det var jordstyresekretæren som skrev på prisen etter en telefonsamtale med selgeren der det uttrykkelig ble presisert at salgssummen bare gjaldt i forhold til A.»

Dette innebærer etter departementets oppfatning en klar tilkjennegivelse av at det var inngått en avtale med A slik at forkjøpsrett kunne nyttes.

Dersom skjønn som antydet aktes fremmet vises for ordens skyld til 6-ukers fristen i konsesjonslovens § 14, siste ledd.

Når det gjelder realitetsavgjørelsen, har fylkeslandbruksstyret i samsvar med jordstyrets tilråding, fattet enstemmig vedtak om å nytte forkjøpsrett. Departementet kan ikke se at klagen eller sakens dokumenter for øvrig gir grunnlag for å underkjenne fylkeslandbruksstyrets vedtak. Anvendelse av eiendommen til rasjonaliseringsformål legger til rette for en vesentlig gunstigere landbruksmessig ordning enn om dette bruket med svakt næringsgrunnlag og nærmest verdiløs bebyggelse, skulle opprettholdes som egen driftsenhet.

Departementet stadfester med dette fylkeslandbruksstyrets vedtak av 25. februar 1976.»

B tok i brev 4. august 1976 til fylkeslandbruksstyret saka opp på nytt og gjorde det klart at han ikkje godtok ein pris på kr. 80 000,— ved sal til staten. Departementet

sa i brev 23. desember 1977 ifrå at det ikkje var høve til å gjere om departementets stadfesting av fylkeslandbruksstyrets forkjøpsvedtak. Departementet bad imedan fylkeslandbruksstyret vurdere om videresal av eigedomen kunne utsetjast slik at A inntil vidare fekk leige jorda av staten på same vilkår som tidlegare. Departementet hevda vidare at det ikkje lenger var høve til å krevje skjøn då 6-vekersfristen i § 14 siste ledd i konsesjonsloven ikkje var halde, og det etter departementets meining ikkje var høve til å gi oppreising for fristoversitjinga. Fylkeslandbruksstyret vart imedan oppmoda til å sjå på prisspørsmålet på nytt.

I klaga til ombodsmannen hevda A og B at det ikkje låg føre kjøpekontrakt mellom dei og at den salspris seljar hadde nemnd til jordstyresekretæren, berre galdt ved sal til A. Vidare meinte dei at A etter paktingsavtalen ikkje kunne fråtakast bruksretten til eigedomen og at han hadde forkjøpsrett ved sal. Klagarane hevda at bruket måtte overtakast til takst og grunngav dette slik:

«1. Landbruksdepartementet skriv at retten til skjøn er forspilt. Det meiner eigaren at den ikkje er i og med at han sende anke i rek. brev til Fylkeslandbruksstyret i god tid før fristen gjekk ut. Er denne anka send til feil instans så grunnar dette seg i manglande informasjon.
2. Det må vera heilt klårt at kr. 80 000,— ikkje er nokon reell pris på eit bruk i denne størrelse, og dertil med eit utmarksareal på 400—500 da. med god og produktiv skogsgrunn som ikkje har vore avvirka noko nemnande dei siste 20 åra. Det må då vera heilt klårt at i fylgje konsesjonslova sin § 14 kan her ikkje bli snakk om noko anna enn pristakst.»

Under klagehandsaminga reiste ombodsmannen i brev 25. september 1978 til Landbruksdepartementet spørsmål om statens bruk av forkjøpsrett der kjøparen hadde pakta eigedomen i lange tider, og om departementet kunne gjere om klageavgjerda av 28. juni 1976. Det vart òg stilt spørsmål om det var vanleg at fylkeslandbruksstyret i same vedtak både avgjorde om forkjøpsretten skal nyttast, og kven som skal få eigedomen utlagt som tilleggsjord. I denne samanheng vart vist til at omsynet både til seljar, kjøpar og til kjente og mogleg ukjente jordsøkjarar tala for at det i første omgang berre bør avgjerast om forkjøpsretten skal nyttast. Vidare tok ombodsmannen opp spørsmålet om klagar framleis hadde høve til å krevje skjøn for å få fastsett salsprisen på eigedomen, og om A's paktingsavtale opphøyrde ved at staten nytta forkjøpsretten.

Fylkeslandbrukssjefen gav 20. november 1978 slik fråsegn:

«a) Kvifor forkjøpsretten vart nytta til bate for C.
Når fylkeslandbruksstyret i denne saka — i motsetning til den praksis ein har fylgd dei seinare åra — vedtok å nytte forkjøpsretten beinveges til bate for C skuldast dette i første rekke at det kun var han av brukarane på — — — som hadde sagt seg interessert i bruket som var på sal, som tilleggsjord. To andre naboar var blitt forespurd, men begge svara at dei ikkje var interessert i jorda. Fylkeslandbruksstyret la elles vekt på at eigedomane X og Y tidlegare hadde vore eitt bruk og at C som hadde fått laga ny driftsplan og sto føre bygging av ny driftsbygning, hadde stor trong om meir jord.
b) Vart retten til å krevja skjøn forspilt?
Påstanden om at den pris som var oppgitt i konsesjonssøknaden, kr. 80 000,—, ikkje skulle vera reell vart sett fram i klaga av 11. mars 1976. Prisspørsmålet er omhandla i Landbruksdepartementets brev av 28. juni 1976 der fylkeslandbruksstyret sitt forkjøpsvedtak vart stadfest og departementet seier her uttrykkeleg frå om at dersom det skal krevjast skjøn etter konsesjonslova (til fastsetting av eigedomens verdi) er fristen for dette 6 veker, jfr. § 14, siste leden.
Når ein part som her, lar seg bistå av ein velrenommert advokat, ser ein det helst slik at det ville vera på grensa til ei fornærming — overfor både advokaten og parten hans — om ein etter å ha motteke B sitt brev av 4. august 1976 skriv attende og gjer merksam på at eit event. skjønskrav måtte sendast retten. Det går ikkje fram av B sitt skriv av 4. august 1976 at advokaten sitt engasjement i saka var opphørt. Burde ein (fylkeslandbruksjefen) av det faktum at B skreiv sjølv ha gått ut frå dette, måtte det for fylkeslandbrukssjefen vera iallfall like nært å tru at advokaten — før hans engasjement opphørte — sa frå til sin part om at rettsleg skjøn måtte krevjast, noko som advokaten (sjølvsagt) og gjorde, jfr. brevet hans av 12. juli 1976.
c) Har fylkeslandbruksstyret vurdert prisen på eigedomen?
Fylkeslandbruksstyret meinte — og sa frå om det allerede i premissene for sitt forkjøpsvedtak — at det syntes at den avtala pris, kr. 80 000,—, var «noko høg, sett ut frå at husa på bruket er svært dårlege». — — —
Etter at fylkeslandbruksstyret mottok Landbruksdepartementet sitt brev av 23. september 1977 der departementet seier frå om at forkjøpet skal gjennomførast, har fylkeslandbrukssjefen vore på synfaring på eigedomen. Fylkeslandbrukssjefen har for sin del konkludert med at kr. 80 000,— er god nok pris for denne eigedomen. Skøyteutkast med kjøpesum kr. 80 000,— vart difor sendt B.»

I brev 1. desember 1978 hadde Landbruksdepartementet desse merknadene:

«Når det gjelder ombudsmannens henvisning til lovforarbeider i 1966 og 1972—74, med spørsmål om departementet har hatt de

siterte uttalelser for øye med bakgrunn i kjøperens langvarige forpaktningsforhold, bemerkes at disse omstendigheter er vurdert ved departementets behandling av saken. Av departementets interne notat av 22. juni 1976 går det fram at en var betenkt over å bruke forkjøpsretten overfor en kjøper som gjennom så mange år har leid og drevet eiendommen. Det ble videre anført:

«Han (kjøperen) er imidlertid nå 70 år og det må tillegges vekt at både jordstyret og fylkeslandbruksstyret går inn for forkjøp.»

Bygningstilstanden på eiendommen var ellers et vesentlig moment for departementets stadfestelse av forkjøpsvedtaket, jfr. begrunnelsen i stadfestelsesskrivet av 28. juni 1976.

Uttalelse i departementets brev av 23. desember 1977 har sin bakgrunn i at departementet har stadfestet fylkeslandbruksstyrets vedtak om bruk av forkjøpsrett til fordel for C. Departementet ser det slik at dersom departementets stadfestelse bare skulle gjelde vedtaket om bruk av forkjøpsrett og ikke hvem som skulle tilgodeses med tilleggsareal, måtte dette uttrykkelig vært tilkjennegitt under departementets merknader.

Generelt sett anses det gunstigst om fylkeslandbruksstyret ved bruk av forkjøpsrett bare avgjør selve forkjøpsspørsmålet uten å ta stilling til fordelingen av eiendommen. I omhandlede tilfelle fant departementet ikke grunn til å gjøre noe med det forhold at forkjøpsspørsmålet og fordelingsspørsmålet var avgjort samtidig idet det syntes klart at det bare var én aktuell jordsøker.

Konsesjonslovens § 14, siste ledd (dagjeldende) er en materiellrettslig regel som gjelder i den angitte spesielle sammenheng. Dette må etter departementets mening innebære at fristen på 6 uker er absolutt, jfr. høyesteretts kjennelse inntatt i Rt. 1951, s. 666 og 1952, s. 701. Nevnte høyesteretts kjennelser bør formodentlig gis analogisk anvendelse i omhandlede sammenheng.

Den prosessuelle fristen i § 4 i lov av 4. juni 1917 nr. 1, gir partene adgang til å avtale skjønn, men dette anses ikke aktuelt da den avtalte pris på eiendommen etter landbruksmyndighetenes mening dekker dens verdi som landbrukseiendom.»

Og vidare i departementets brev 22. januar 1979:

«— — — Departementet legger til grunn at forpaktningskontrakten ble konsumert ved inngåelse av avtale om salg mellom A og B. Høyesterettsdom av 16. mars 1976 (Norsk Rettstidende 1976, s. 317) kan formodentlig tas til støtte for denne oppfatning selv om høyesterettsdommen ikke gjelder et identisk saksforhold.

I og med at staten trer inn i erververens posisjon ved bruk av forkjøpsrett, er forpaktningskontrakten også oppfanget når kjøperens rettigheter går over til staten i henhold til forkjøpsvedtaket.»

I sluttfråsegn 5. juni 1979 uttalte ombodsmannen:

«Ein føresetnad for at forkjøpsrett kan gjerast gjeldande ved sal av eigedom er at det ligg føre ein bindande avtale mellom partane. A og B inngjekk i 1975 avtale om at A skulle få overta garden X til ein rimeleg pris dersom A fekk konsesjon. På dette grunnlag vart konsesjonssøknad sett fram 22. oktober 1975. Det var etter det klagarane har opplyst ikkje gjort nærare avtale om prisen, og i konsesjonssøknaden som var underskriven av A og B, stod i rubrikken «kjøpesum» oppført «takstsum». Det var B som på telefonspurnad frå jordstyresekretæren oppgav ein pris på ca. kr. 80 000,— ved sal til A. B har stått ved denne pris ovafor A. — Eg har ikkje innvending mot at landbruksstyresmaktene la til grunn at det låg føre ein avtale mellom A og B som utløyste statens forkjøpsrett.

Etter § 12 i konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 går statens forkjøpsrett etter denne loven føre all annan forkjøpsrett utan omsyn til rettsgrunnlag, med unntak for sameigars innløysingsrett etter § 11 i lov av 18. juni 1965 (nr. 6) om sameige. Det er såleis klart at sjølv om A etter paktingsavtalen skulle ha forkjøpsrett ved sal av eigedomen X, måtte denne forkjøpsretten stå attende for statens forkjøpsrett etter konsesjonsloven.

— — —

Vurderinga av om statens forkjøpsrett skal nyttast i ei sak som denne, ved sal til ein som har budd på og drive garden i lang tid, må skje i lys av det som er sagt av landbrukskomiteen i samband med handsaminga av konsesjonsloven, jfr. Innst. O. nr. 22 (1973—74) s. 11 første sp.:

«K o m i t e e n er av den oppfatning at det bare unntaksvis, og hvor det foreligger spesielle grunner, blir aktuelt å nytte forkjøpsretten hvor kjøperen f. eks. har forpaktet eiendommen eller deltatt fast i driften av den i minst ti år.»

Som eg peika på i brev 25. september 1978 til Landbruksdepartementet, forstår eg landbrukskomiteen slik at det skal sterke grunnar til for å nytte statens forkjøpsrett i slike høve. Av departementets fråsegn 1. desember 1978 går det fram at departementet har vurdert saka ut frå dette og vore «betenkt over å bruke forkjøpsretten overfor en kjøper som gjennom så mange år har leid og drevet eiendommen». Eg forstår departementet slik at det ved stadfestinga av forkjøpsvedtaket la vesentleg vekt på følgjande tilhøve:

1) at kjøparen var over 70 år,
2) at jordstyret og fylkeslandbruksstyret hadde gått inn for forkjøp, og
3) at husa på garden var i dårleg stand.

Når det gjeld alderen til kjøparen, kan eg vanskeleg sjå at dette kan ha særleg vekt. Jo lenger ein paktar har drive ein gard, jo mindre vil då sjansane verte for å få overta den, noko som ikkje kan vere i samsvar med m. a. landbrukskomiteens intensjonar.

At jordstyret og fylkeslandbruksstyret hadde gått inn for forkjøp, kunne vel heller ikkje i seg sjølv vere nokon særleg grunn til å nytte forkjøpsretten. Fylkeslandbruksstyret hadde rett nok i si vurdering drege inn at A hadde pakta bruket i lang tid, men det går ikkje klart fram kva vekt fylkeslandbruksstyret eigentleg la på dette.

Når det gjeld tilstanden til husa på garden, kan heller ikkje dette vere tungtvegande her i og med at A har eige bustadhus på garden.

Sjølv om departementet meiner at det ut frå rasjonaliseringsomsyn vil verte ein vesentleg føremon om eigedomane X og Y vert slått saman, er det ikkje motsagt at X har vore nytta som sjølvstendig bruk og har gitt leveveg for A og familien hans. A skal òg ha drive garden på ein god måte.

Det som ligg føre, etterlet alvorleg tvil om saka er handsama i samsvar med det som har vore føresett om handsaminga av slike saker, slik det er kome til uttrykk i ovafor nemnde fråsegn frå landbrukskomiteen, og likeeins alvorleg tvil om det ikkje her ligg føre ei klart urimeleg konsesjonsnekting.

Eg går imedan ikkje nærare inn på dette då eg etter departementet sine opplysningar må leggje til grunn at fylkeslandbruksstyrets vedtak 25. februar 1976 i høve C neppe kan gjerast om. Eg går ut frå at han er underretta om vedtaket og at fristane i forvaltningsloven § 35 då stengjer for omgjering. Her legg eg til at når departementet meinte å stadfeste også den del av fylkeslandbruksstyrets vedtak som gjekk ut på å nytte forkjøpsretten til bate for C, burde det ha vore sagt klarare i departementets klageavgjerd. Eg peikar i denne samanhengen elles på at det ikkje kan sjåast at C har vore behandla som part i klagesaka.»

Eg uttalte vidare at etter det fylkeslandbruksstyret og departementet hadde opplyst om bakgrunnen for at det i same vedtaket vart teke avgjerd både om at forkjøpsretten skulle nyttast, og om kven som skulle få eigedomen utlagt som tilleggsjord, gav dobbeltvedtaket etter tilhøva ikkje grunn til ytterlegare.

Eg heldt fram:

«B har hevda at staten berre kan ta over bruket til takst. Landbruksstyresmaktene har på si side vist til at B har oversete fristen i § 14 tiande (siste) ledd i konsesjonsloven og at det ikkje kan gjevast oppreising for slik fristoversitjing, då regelen i § 14 tiande ledd er ein materiellrettsleg regel.

B fekk melding om departementets vedtak i klagesaka ved brev frå sin advokat, der det vart opplyst at fristen for å krevje skjøn var 6 veker rekna frå 28. juni 1976, som var dagen for departementet sitt vedtak. Det gjekk ikkje fram av vedtaket eller av brevet frå advokaten at kravet om skjøn måtte setjast fram for retten, jfr. § 14 tiande ledd i konsesjonsloven. B tok saka opp i brev til fylkeslandbruksstyret 4. august 1976. I punkt 4 i brevet gjorde han det klart at han ikkje godtok prisen på kr. 80 000,— for eigedomen ved sal til andre enn A. Dette brevet vart journalført i fylkeslandbruksstyret 6. august 1976 og vart såleis motteke der innan fristen på 6 veker, som ville gått ut 9. august 1976. Fylkeslandbruksstyret svara på brevet 10. august 1976, men prisspørsmålet vart ikkje omtalt der. B har i klaga til ombodsmannen hevda at dersom hans krav om høgare pris på eigedomen var sendt feil instans, grunna dette seg i manglande informasjon.

Eg kan ikkje sjå anna enn at fylkeslandbruksstyret burde underretta B om at krav om skjøn måtte setjast fram for retten. Det måtte vere klart for fylkeslandbruksstyret at B ikkje ville godta ein pris på kr. 80 000,— for eigedomen. B skreiv sjølv til fylkeslandbruksstyret, og det kunne ikkje utan vidare leggjast til grunn at han framleis hadde hjelp frå advokat. Uansett hadde fylkeslandbruksstyret ei sjølvstendig rettleiingsplikt, jfr. § 11 i forvaltningsloven. — Fylkeslandbruksstyrets handsaming av denne sida av saka må kritiserast.

Paragraf 4 første ledd i lov av 1. juni 1917 (nr. 1) om skjønn og ekspropriasjonssaker gir høve til å avtale skjøn. Ut frå det som ligg føre i denne saka, ser ombodsmannen det som klart urimeleg (jfr. § 10 andre ledd i ombodsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8)) om Landbruksdepartementet her ikkje vil gå med på skjøn for fastsetjing av prisen. Eg viser for det første til den måten den stipulerte pris kom i stand på. Det synes tvillaust at B ikkje har vore fullt klar over kva dette kunne føre til. Dette er imedan noko som nok gjeld i andre saker òg. Meir vesentleg blir såleis handsaminga av B's brev av 4. august 1976 til fylkeslandbruksstyret. Om dette viser eg til det eg har sagt ovafor. — Departementet har i brev 23. desember 1977 bede fylkeslandbruksstyret vurdere om det bør gjevast eit høgare vederlag for eigedomen enn kr. 80 000,— «med bakgrunn i de spesielle forhold i denne saken». Sjølv om fylkeslandbruksstyret meiner at kr. 80 000,— er «god nok pris for denne eigedomen» (jfr. fråsegna av 20. november 1978 frå fylkeslandbrukssjefen), bør ikkje dette vere avgjerande for spørsmålet om skjøn. — Departementet bør ta kontakt med B med sikte på avtale om at prisspørsmålet vert avgjort ved skjøn. Departementet vert bede om å halde ombodsmannen orientert om kva som vert gjort.

Landbruksstyresmaktene har hevda at paktingsavtalen mellom A og B opphøyrde ved salet av eigedomen. Landbruksdepartementet har grunngitt sitt standpunkt m. a. med å vise til høgsterettsdom 16. mars 1976 (Rt. 1976 s. 317). Denne dommen gjeld imedan ikkje eit heilt tilsvarande sakstilhøve, og kan ikkje sjåast å vere avgjerande. Eg forstår departementets brev av 22. januar 1979 slik at departementet meiner at paktingskontrakten mellom A og B fell bort ved salsavtalen mellom dei, og at paktingskontrakten difor ikkje kan gjerast gjeldande når salet deretter fell bort av di konsesjon nektast. Resultat: A blir stående att utan paktingsrett og utan eigedomsrett. — Departementet har ikkje lagt fram lovstoff eller domsavgjerder som kan underbyggje eit så urimeleg og underleg resultat. Eg stoppar her av di Landbruksdepartementet i brev av 23. desember 1977 har bede fylkeslandbruksstyret om at vidaresalet av eigedomen førebels ikkje vert gjennomført, slik at A inntil vidare får leige jorda som tidlegare.»

Landbruksdepartementet skreiv 5. november 1979 til fylkeslandbruksstyret:

«Etter det som er uttalt fra ombudsmannen er departementet kommet til at prisen på eiendommen bør fastsettes ved skjønn på frivillig

grunnlag under iakttakelse av prinsippene for verdiansettelse som er fastlagt i konsesjonslovens § 14 og slik at § 13 siste ledd gis tilsvarende anvendelse.

Det anmodes om at fylkeslandbruksstyret tar kontakt med selgeren om dette og bringer på det rene om han godtar skjønn på de angitte vilkår, jfr. skjønnslovens § 4. Skjønn kan eventuelt begjæres av eierens advokat eller av staten. Dersom selgeren aksepterer skjønn som angitt, men ikke selv ønsker å fremme begjæring om skjønn, bes saken sendt departementet som vil anmode regjeringsadvokaten om å begjære skjønn. — — —»

28.

Landbruksmyndighetenes kompetanse — salg uten varsel til tidligere eier av boligeiendom fraskilt jordbrukseiendom etter bruk av forkjøpsrett.

(Sak 1017/78.)

Staten ved fylkeslandbruksstyret gjorde forkjøpsrett gjeldende ved et salg i 1972 av en jordbrukseiendom. Jordveien ble i mars 1977 fordelt på interesserte søkere, og i mai 1977 godkjente bygningsrådet delingen av eiendommen og at husene med ca. 3 dekar tomt ble solgt til boligformål.

Husene med tomt ble avertert til salgs, og det meldte seg 15 interessenter, blant dem A. Fylkeslandbruksstyret ba kommunens tomteselskap om uttalelse om søkerne. Tomteselskapet satte opp en prioritetsliste omfattende tre av søkerne med A som nr. 3 på listen. Da nr. 1 på listen fikk konsesjon på erverv av en annen eiendom, ble nr. 2 tilbudt husene med tomt; han fikk skjøte 24. august 1978.

A klaget til ombudsmannen 3. september 1978. Han hadde vært bosatt i kommunen i mange år med husvære i tjenestebolig som fulgte ektefellens stilling, mens foretrukne var utenbygdsboende med eget hus i hjemkommunen.

Saken ble forelagt Landbruksdepartementet, som 30. oktober 1978 uttalte:

«— — — Departementet vil peke på at salget ikke er et ledd i gjennomføring av en rasjonalisering i samsvar med jordlovens formål. Salget er nødvendig for å få avhendet boligen som ikke kan brukes i rasjonaliseringsøyemed, og samtidig muliggjør salget at tilleggsjorden kan selges til forsvarlig jordbrukspris. Vedtaket om videresalg synes saklig vurdert og begrunnet. Fylkeslandbruksstyret har ved sitt vedtak fulgt det forslag som var innhentet fra Tomteselskapet. Jordlovens kriterier er altså ikke lagt til grunn ved valget av kjøper. — — —»

I avsluttende uttalelse 14. februar 1979 viste jeg til at jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) og konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 regulerer landbruksmyndighetenes kompetanse i slike saker. Hovedformålet med de to lovene er å fremme jord- og skogbruksnæringen, jfr. formålsbestemmelsene i § 1 i begge lovene. Konsesjonslovens kapittel 6 om statens og kommunens forkjøpsrett må ses i lys av disse bestemmelser.

Jeg uttalte videre:

«Eiendommen ble ved bruk av forkjøpsrett ervervet av staten for utleggelse som tilleggsjord til naboeiendommer. Husene med tomt ble imidlertid solgt for seg uten å være ledd i rasjonaliseringen. Det er verken i jordloven eller i konsesjonsloven gitt nærmere bestemmelser om fremgangsmåten ved slike salg. Heller ikke er det gitt bestemmelser om hvilke kriterier som skal legges til grunn ved valg av kjøper. Utgangspunktet må etter min mening da være at myndighetenes kompetanse ikke kan strekke seg lenger enn formålet med ervervet rekker.

I møte i fylkeslandbruksstyret høsten 1977 ble opplyst at tidligere eier hadde uttrykt ønske om å kjøpe husene tilbake. Men da eieren ikke meldte seg som interessert etter at husene med tomt var avertert til salgs, ble hun ikke kontaktet nærmere. Selv om tidligere eier ikke hadde gitt uttrykk for slikt ønske, burde fylkeslandbruksstyret etter min oppfatning ha forelagt for henne spørsmålet om hvem som burde velges som kjøper ved salg av husene med tomt. Jeg finner det særlig uheldig at dette ikke ble gjort etter at hun selv hadde sagt seg interessert.

Ved valg av kjøper fulgte fylkeslandbruksstyret den prioritetsliste som var vedtatt av tomteselskapet. Med forbehold av det jeg har uttalt foran, kan det i og for seg ikke reises innvendinger mot dette. Sammenligningen av de interesserte måtte i en viss utstrekning bero på skjønn. Overfor skjønnsmessige avgjørelser er ombudsmannens kompetanse begrenset; slik avgjørelse kan bare kritiseres hvis den finnes «klart urimelig», jfr. lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 10 annet ledd. Etter de foreliggende opplysninger har jeg ikke tilstrekkelig grunnlag for en slik karakteristikk av fylkeslandbruksstyrets valg av kjøper.

Da salget ikke vil kunne gjøres om igjen, har jeg ikke funnet grunn til å innhente nærmere opplysninger om grunnlaget for tomteselskapets prioritering.»

29.

Landbruksmyndighetenes kompetanse — salg i strid med overdragers ønske av bolighus med tomt av landbrukseiendom ervervet av staten i rasjonaliseringsøyemed.

(Sak 1016/78.)

A klaget 26. august 1978 til ombudsmannen over at landbruksmyndighetene, ved særskilt overdragelse av bolighus av eiendom ervervet i rasjonaliseringsøyemed, ikke etterkom overdragers ønske med hensyn til kjøper.

Eieren ga 20. august 1977 staten v/fylkeslandbruksstyret tilbud om å kjøpe eiendommen for kjøpesum i henhold til avholdt takst. I tilbudet skrev hun bl. a.:

«Hvis A er villig til å betale takstsummen, samt verdi av tomt for det nye huset ønsker jeg hun skal ha førsteretten til dette.

Videre B som leier det gamle huset hvis han er interessert.»

Fylkeslandbruksstyret behandlet saken i møte 16. september 1977 og vedtok å kjøpe eiendommen i rasjonaliseringsøyemed for den tilbudte pris. I møteboken var anført:

«Eigedomen høver greidt som attåtjord til grannebruk og det er og høveleg å frådele det nye bustadhuset som det og er kjøpar til. — — —»

Det nye bolighuset med tomt ble avertert til salgs. Det kom 14 svar, bl. a. fra A og B, som begge var interessert i å kjøpe huset til den fastsatte pris. Fylkeslandbruksstyret vedtok 9. mars 1978 å selge huset til B. I fylkeslandbruksstyrets merknader het det:

«Ved salget av eigedomen til Staten har selgaren uttalt at ho ynskjer at A eller B skal få kjøpe det nye huset når det skal selgast.

Fylkeslandbruksstyret har funne å burde taka omsyn til dette i nokon mon ved valg av kjøparar.

Ved avgjerda om kven huset skal selgast til har styret difor vurdert interessene til dei to interesserte kjøparane, A og B.

A er enke og bur heime hos mora si, som ho stellar då ho er gamal. Ho har ikkje rett til å bu der lenger enn den tida ho steller mora si og har ikkje hus, anna enn eit husvære i blokk i — — —. Ho ynskjer å bu på eigedomen.

B bur nå i det gamle bustadhuset på bruket. Han er gift og har tre barn i alderen fire til elleve år.

Fylkeslandbruksstyret har vurdert interessene til dei to interessentene og kome til at B har større trong for eit bustadhus enn A.»

I brev 7. april 1978 påklaget A vedtaket til Landbruksdepartementet idet hun mente å ha både «juridisk og moralsk rett» til å overta huset på grunnlag av selgers ønske.

Departementet bemerket i klageavgjørelse 27. juni 1978:

«Fylkeslandbruksstyret har kjøpt eiendommen for å nytte den i rasjonaliseringsøyemed. Det er ikke noen forutsetning for fylkeslandbruksstyrets kjøp av eiendommen at våningshuset med tomt skal overdras til en bestemt person. Selgeren har bare uttalt ønske om at klageren skal få førsteretten til å kjøpe huset.

Boligen er ikke solgt til jordbruksformål og fylkeslandbruksstyret må stå fritt i sitt skjønnsmessige valg av kjøper. Styret kunne for så vidt selge huset til andre enn de som selgeren har nevnt i sitt salgstilbud til staten.

Etter det departementet kan se er fylkeslandbruksstyrets vedtak om videresalg til B saklig vurdert og begrunnet, og det synes i rimelig grad å være tatt hensyn til forrige eiers ønsker vedr. videresalget. En kan derfor ikke se at det er grunnlag for å ta klagen fra A til følge.

Departementet stadfester med dette fylkeslandbruksstyrets vedtak av 9. mars 1978 om videresalg av bolighuset med tomt.»

I brev av 28. september 1978 til departementet trakk jeg fram formålsbestemmelsene i jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) og i konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 sålydende:

Jordloven § 1:

«Denne lov har til føremål å leggje tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til, kan bli nytta på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket.

For å fremja dette føremålet kan staten hjelpe til med å skaffe jord, beitemark, skog og annan grunn og rettar

a) til reising av nye bruk som er store nok til å gi eigaren og huslyden hans trygge økonomiske kår,
b) til utviding av eldre bruk så dei kan nå dette målet i eitt eller fleire steg.

Der arbeidstilhøva eller andre tilhøve gjer det ynskjeleg, kan staten likevel hjelpe til med å reise mindre bruk og utvide små bruk.»

Konsesjonsloven § 1:

«Denne lov har til formål å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet, bl. a. for å tilgodese:

1. jord-, hage- og skogbruksnæringen (landbruksnæringen),
2. behovet for utbyggingsgrunn. Med utbyggingsgrunn forstås arealer som i stadfestet reguleringsplan eller i generalplan med tilknyttet stadfestet vedtekt er satt av til annet enn landbruksområde,
3. allmenne naturverninteresser og friluftsinteresser,
4. en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom.»

Jeg uttalte:

«Hovedformålet med de bestemmelser som regulerer landbruksmyndighetenes kompetanse i slike saker, er således å fremme jord- og skogbruksnæringene, selv om konsesjonsloven går noe lenger. Det er i tråd med dette at staten ved forkjøp, eller ved overdragelser som i nærværende sak, erverver eiendommen i rasjonaliseringsøyemed.

Ved forkjøp og annen ervervelse av tidligere driftsenheter for utlegging som tilleggsjord til naboeiendommer forekommer vel ikke så sjelden at det er aktuelt med fradeling av eiendommens bolighus med tomt for overdragelse separat. Hvorledes slike saker skal håndteres, er det ikke gitt nærmere bestemmelser om i lovgivningen. Etter min mening må utgangspunktet her være at myndighetenes kompetanse ikke kan strekke seg lenger enn formålet med ervervelsen rekker. Dette synes særlig klart når det er grepet inn i et avtaleforhold ved bruk av statens forkjøpsrett etter konsesjonsloven. Jeg kan ikke se at saker om ervervelse av eiendom etter tilbud fra tidligere eier kan stille seg annerledes; disse tilbud må ses i lys av forkjøpsrettsreglene. —

Jeg antar etter dette at meget taler for (både for forkjøpssakene og for tilbudssakene) at landbruksmyndighetene må forelegge for tidligere eier spørsmålet om hvilken person som bør velges som kjøper ved salg av bolighus med passende tomt, dersom eieren ikke allerede har avgjort spørsmålet. Mine betraktninger har også sammenheng med at landbruksmyndighetene ikke kan ha særlige forutsetninger når det gjelder å vurdere de enkelte søkeres behov for bolighus mot hverandre.

Departementet uttaler i klageavgjørelsen 27. juni 1978:

> «Boligen er ikke solgt til jordbruksformål og fylkeslandbruksstyret må stå fritt i sitt skjønnsmessige valg av kjøper. Styret kunne for så vidt selge huset til andre enn de som selgeren har nevnt i sitt salgstilbud til staten.»

Mine bemerkninger foran viser at jeg ville hatt vanskelig for å følge departementet i denne oppfatning om at landbruksmyndighetene fritt kan selge til hvem de vil, selv om tidligere eier ikke hadde gitt uttrykk for noe ønske om hvem som skulle få kjøpe bolighuset med tomt. Når imidlertid selgeren som i dette tilfelle har uttrykt klart ønske om at en bestemt person skal ha førsteretten, blir det særlig vanskelig for meg å forstå at landbruksmyndighetene skulle kunne ha noe fritt kjøpervalg.

Jeg skal be om departementets bemerkninger til det som er anført ovenfor, og jeg vil dessuten gjerne få opplyst om den rettsoppfatning som departementet og fylkeslandbruksstyret har lagt til grunn i denne saken, er i samsvar med noen etablert praksis hos landbruksmyndighetene.»

Departementet fremholdt 13. desember 1978:

«I lovgivningen er det gitt nærmere bestemmelser om hva det innebærer at staten gjør forkjøpsrett gjeldende. Det heter i konsesjonslovens § 14 bl. a. at staten trer inn i erververens rettigheter og plikter. Jordlovmyndighetenes kompetanse i relasjon til selgeren vil da bero på en tolkning av den avtale staten er trått inn i.

Departementet kan ikke se at saker om erverv av eiendom, etter tilbud fra tidligere eier, kan stille seg anderledes. Også i dette tilfelle vil myndighetenes kompetanse, d. v. s. deres rettigheter og plikter, i relasjon til selgeren, bero på den avtale som er inngått, og en tvist om avtalens innhold må endelig avgjøres på vanlig måte.

I den foreliggende sak hadde selgeren bare uttalt et ø n s k e om hvem som skulle ha førsteretten til huset med tomt. Dette medførte ingen rett for vedkommende, og på den annen side ingen forpliktelser for staten. Fylkeslandbruksstyret måtte derfor stå fritt når det gjaldt salget av huset, men slik at det var rimelig at det ble tatt hensyn til selgerens ønske.

Departementet har ikke på noe tidspunkt vært i tvil om å legge foran nevnte rettsoppfatning til grunn i rasjonaliseringssaker etter jordloven.»

I avsluttende uttalelse 2. februar 1979 bemerket jeg:

«Når staten overtar eiendom i rasjonaliseringsøyemed og det er aktuelt med fradeling av bolighus med tomt av eiendommen for overdragelse separat, kan det i tilknytning til det spørsmål som nærværende sak reiser, stilles opp fire grupper av tilfelle:

1. Staten griper inn i et avtaleforhold ved bruk av forkjøpsrett, og tidligere eier har gitt uttrykk for ønske om hvem som bør velges som kjøper av bolighuset.
2. Staten gjør bruk av forkjøpsretten uten at tidligere eier har gitt uttrykk for noe slikt ønske.
3. Eiendommen tilbys staten med ønske fra tidligere eier med hensyn til hva som skal skje med bolighuset.
4. Eiendommen tilbys uten slikt ønske fra tidligere eier.

Hvilken fremgangsmåte myndighetene bør nytte i gruppe 2 og gruppe 4, gir foreliggende sak ikke anledning til å gå nærmere inn på. Jeg vil imidlertid si fra at de synspunkter som kommer til uttrykk i det følgende også må få betydning ved spørsmålet om hvorledes man skal håndtere disse sakene.

Som utgangspunkt for den rettslige vurdering av saken viser Landbruksdepartementet i brevet av 13. desember 1978 til konsesjonsloven § 14 med betraktninger i tilknytning til forholdet ved anvendelse av statens forkjøpsrett (gruppe 1 ovenfor). I første ledd i nevnte bestemmelse er fastsatt at staten når forkjøpsretten gjøres gjeldende, trer inn i erververens rettigheter og plikter. En slik regel er naturlig knyttet til forkjøpssituasjonen og de formål forkjøpsretten skal tjene; staten skal vinne rett av samme omfang som erververen, på den annen side skal overdrageren ikke stilles dårligere ved at staten trer inn i avtalen. — Situasjonen hvor det er bolighus som det ikke er behov for ut fra det rasjonaliseringsformål ervervelsen skal tjene, er ikke spesielt nevnt i regelverket. Etter min mening kan man ikke av den generelle bestemmelse i konsesjonsloven § 14 første ledd uten videre utlede at myndighetene står helt fritt ved overdragelse i et slikt tilfelle når man som her er utenfor det som er siktemålet med regelsettet om forkjøpsrett for staten. Og ikke under noen omstendighet kan det antas at konsesjons- og forkjøpsinstituttene i det lange løp kan være tjent med at myndighetene på slike områder som det foreliggende, som ikke omfattes av instituttenes formål, setter gjennom sin vilje på tvers av eierens eller partens ønske eller hensikt.

Jeg må fastholde det jeg uttalte i brevet av 28. september 1978 om at utgangspunktet må være at myndighetenes kompetanse i en slik sak ikke kan strekke seg lenger enn formålet med ervervelsen rekker. Dette må ses på bakgrunn av at det for å tjene visse mål gripes inn i ellers fri avtalevirksomhet.

Den rettsoppfatning som departementet har gitt uttrykk for, og som går ut på at staten etter anvendelse av forkjøpsrett ved separat salg av bolighus står fritt med hensyn til å utpeke kjøper, og ikke behøver å ta hensyn til tidligere eiers ønske, kan ikke ses å være ledd i fremme av målsettinger innenfor landbruksmyndighetenes område. Fylkeslandbruksstyret har i sin uttalelse 29. november 1978 vist til at slike overdragelser anses som ønske-

lige eiendomsdisposisjoner og at staten yter tilskudd til nedskriving av prisen hvis slikt salg ikke oppnås. Selv om det klarligvis er nødvendig og ønskelig med separat salg av bolighus i en del tilfelle hvor staten i rasjonaliseringsøyemed nytter forkjøpsretten ved overdragelse av en eiendom, løser ikke dette spørsmålet om hvem som skal få kjøpe bolighuset og for øvrig hvorledes landbruksmyndighetene skal gå fram ved salg av huset. Departementet har da heller ikke søkt å påvise at det ut fra landbruksfaglige vurderinger og de oppgaver landbruksmyndighetene ved jord- og konsesjonslovgivningen er satt til å vareta, er hensyn som taler til fordel for at myndighetene vis à vis tidligere eier her bør stå fritt. — I tillegg kommer at når landbruksmyndighetene som i A's sak, trekker inn hensynet til boligbehov, gås det ut over det fagområde hvor organene har særlig kyndighet, og over i hensyn som det er tillagt andre organer å fremme. Fylkeslandbruksstyrets henvisning til at overdrageren ikke skulle ha bedre forutsetninger for å vurdere de enkelte søkeres behov, jfr. uttalelsen 29. november 1978, er etter min mening en forkjært og misforstått måte å se tingene på.

I tilknytning til det som er sagt ovenfor vil jeg ikke tilbakeholde at det sentrale for meg ved vurderingen av de spørsmål som er oppe i foreliggende sak, er at landbruksmyndighetenes standpunkt etter min oppfatning strider mot det alminnelige krav til hensynsfullhet overfor parter i forvaltningssaker som er nedfelt i nyere lovgivning på flere felt. Det kan ikke ses at myndighetene har berettiget interesse i å se bort fra tidligere eiers ønsker her. Etter min mening er den rettsoppfatning og saksoppfatning departementet har gitt uttrykk for, således i strid med god forvaltningsskikk.

Som også nevnt i brevet av 28. september 1978 må saker om separat salg av bolighus etter ervervelse av eiendom på grunnlag av tilbud til fylkeslandbruksstyret fra tidligere eier ses i lys av forkjøpsreglene. Det krav til rimelig hensyntagen til parter som er nevnt ovenfor, må gjelde tilsvarende i en sak som foreliggende klagesak hvor selgeren skriftlig i sitt salgstilbud til staten hadde uttrykt et klart ønske om at A skulle få førsteretten til bolighuset med tomt. Landbruksmyndighetenes behandling av denne saken finner jeg på denne bakgrunn uheldig og kritikkverdig.

Det foreligger ikke nærmere opplysninger om den videre behandling av hussalget etter Landbruksdepartementets avgjørelse 27. juni 1978. Hvis B er underrettet om avgjørelsene og har innrettet seg i tillit til dem, kan overdragelsen til ham neppe omgjøres.

Derimot bør Landbruksdepartementet etter min mening revurdere praksis på dette felt.»

Departementet kom tilbake til saken i brev 28. januar 1980, og avsluttet brevet slik:

«På denne bakgrunn er departementets syn at man i slike saker det her er tale om bør legge vekt på selgers ønske om disponering av bolighus med tomt både dersom eiendommen er ervervet ved forkjøp og dersom eiendommen er ervervet ved frivillig salg. Er eiendommen ervervet ved forkjøp bør imidlertid den opprinnelige kjøper få overta bolighuset dersom han ønsker det. I alle tilfelle må spørsmålet vurderes på bakgrunn av konsesjonslovens § 1. Departementet har lagt dette til grunn ved sin praksis, og det har bl. a. ført til at man bare har sett bort fra den opprinnelige kjøpers ønske om å overta bolighuset dersom dette har vært i strid med formålet i konsesjonslovens § 1 og den praksis som er ført på bakgrunn av denne bestemmelse.

Som nevnt ovenfor må saken vedrørende klagen fra A anses avsluttet. Departementet vil imidlertid påpeke at man ved den disponering som er foretatt av bolighuset på eiendommen har truffet en avgjørelse som også ligger innenfor jordlovens § 1. Det vises til fylkeslandbruksstyrets brev av 30. oktober 1979 hvoretter man ved å selge bolighuset til B har fått frigjort eiendommens hovedhus slik at dette nå bebos av en landbruksvikar.»

30.

Disposisjonsplan — grunnlag for å nekte å godta grunneiers utkast.

(Sak 705/78.)

A klaget 1. juni 1978 til ombudsmannen over at han ikke hadde fått godkjent fremlagt disposisjonsplan for en setereiendom.

A eier 2 setereiendommer (X og Y) i samme kommune. Begge setre ligger i et større sameiområde, men i en avstand av ca. 20 km fra hverandre. I 1976 fremmet A disposisjonsplan for setereiendommen X. Planområdet var etter det opplyste ca. 150 dekar. Planen omfattet oppføring av 6 hytter.

Bygningsrådet vedtok 9. mars 1977 å frarå godkjenning av planen, og fylkesmannen besluttet 8. juli 1977 ikke å godkjenne den fremlagte disposisjonsplan. I klageavgjørelse 9. februar 1978 bemerket Miljøverndepartementet:

«Etter kommunens vedtekt til § 82 i bygningsloven, stadfestet 2. mars 1973, kan fradeling og bortfeste av tomter for og oppføring av hytter m. v. bare skje etter reguleringsplan eller disposisjonsplan behandlet av bygningsrådet og godkjent av fylkesmannen, innen områdene A, B og C, ifølge kart av 20. august 1966. Bygningslovens bestemmelser er gjort gjeldende for bygninger som nevnt. Det aktuelle området ligger innenfor felt A.

Myndighetene kan i forbindelse med behandling av disposisjonsplaner kreve at det i planen blir redegjort for de forhold § 82 og vedtekten hjemler. Det vil vanligvis være: tomtedeling, drikkevannsforsyningen, avløps- og renovasjonsordninger, atkomst, parkering, plassering av bygning på tomta, fellesareal, stier/løyper og eventuelle fellesanlegg i området.

Det er lagt til grunn at dersom kommunen i sin vedtekt til § 82 har satt krav om disposisjonsplan eller reguleringsplan for hytter, gir dette ikke bygningsmyndighetene hjemmel til å nekte utbygging av området til å se grunneierens totale eiendom innen kommunen i sammenheng, slik at en fremlagt plan kan nektes godkjent dersom utbyggingen kan legges til andre arealer som disponeres av grunneieren, og disse arealene er bedre egnet til hytter.

Fylkesmannen har i nærværende sak vist til at A også eier areal på seteren Y. Etter

det opplyste er det her påbegynt arbeid med reguleringsplan, og spørsmålet om oppføring av hytter bør vurderes i forbindelse med denne.

— — —

Departementet viser til at A har annen eiendom som bør vurderes som utbyggingsområde for hytter. En har etter det foreliggende ingen merknader til fylkesmannens vedtak av 8. juli 1977.»

I klagen til ombudsmannen anførte A:

«Jeg er enig med Miljøverndepartementet i at bygningsmyndighetene ikke har hjemmel til å nekte utbygging av aktuelle område «bare ut fra oversiktsplanhensyn». Departementet finner «imidlertid adgang til å se grunneierens totale eiendom innen kommunen i sammenheng...», slik at man opprettholder fylkesmannens vedtak med den argumentasjon at A bør eventuelt utbygge en annen eiendom, nemlig den setereiendom han har på Y.

Jeg vil bemerke at setereiendommen X i relasjon til kravet om disposisjonsplan, er en egen/særskilt eiendom, og bygningsmyndighetene/fylkesmannen har da heller ikke krevet at den andre setereiendom (på Y) skulle tas med i disposisjonsplanen.

— — — Det fremgår ikke av vedtektene at man har adgang til å kreve at behandling av disposisjonsplan, skal kunne se hen til andre eiendommer vedkommende måtte ha «innen kommunen». Disse vedtekter kan heller ikke «tolkes» på en slik måte. Som nevnt har da heller ikke myndighetene tidligere krevd at disposisjonsplanen også skulle omfatte andre eiendommer (således setereiendommen på Y).

For ordens skyld kan bemerkes at A har ingen sikkerhet for at disposisjonsplanen for X kan innpasses i mulig fremtidig plan for Y. Så vidt forstås er hans eiendom på Y for liten til at disposisjonsplanen for X kan innpasses der.

Bygningslovgivningens system er at man positivt krever hjemmel for at avslag kan gis for så vidt. Det vil gjøres gjeldende at man i dette tilfelle ikke har hatt lovmessig hjemmel for å nekte godkjennelse av planen. Miljøverndepartementets klagevedtak bygger således — etter klagerens oppfatning — på uriktig rettsanvendelse. — — —»

Departementet uttalte 21. august 1978 til ombudsmannen:

«Planformen «disposisjonsplan» er ikke omtalt i bygningsloven eller dennes forarbeider. Departementet har i Rundskriv T 13—1977 «Hytter og fritidshus» bl. a. orientert om innhold, saksbehandling og rettsvirkning av slike planer. Det er lagt til grunn at dersom kommunen i vedtekt til bygningslovens § 82 bare har satt krav om disposisjonsplan (eventuelt også reguleringsplan) gir dette ikke bygningsmyndighetene hjemmel til å nekte utbygging bare fordi området ut fra oversiktsplanhensyn ikke bør bebygges. Dersom grunneier disponerer andre arealer innen kommunen som er egnet til hytter, kan en fremlagt plan nektes godkjent dersom utbyggingen kan legges annet sted.

Fylkesmannen viste i brev av 8. juli 1977 om disposisjonsplan for X seter til at eieren av området, A, har 3 utleiehytter på seteren Y. Da det arbeides med reguleringsplan for Y-området tilrådde fylkesmannen at muligheten for utleiehytter vurderes i samband med reguleringen her. Det synes således ikke dekkende som anført av A i brev av 1. juni 1978 at «bygningsmyndighetene/fylkesmannen har da heller ikke krevet at den andre setereiendom (på Y) skulle tas med i disposisjonsplanen».

Departementet la ved sin avgjørelse av 9. februar 1978 til grunn at oppføring av utleiehytter for A bør vurderes i samband med reguleringsplan for Y-området. Departementet kan ikke være enig med A i at setereiendommen X og setereiendommen Y i relasjon til kravet om disposisjonsplan ikke må ses som en eiendom. Det må være adgang til å se en grunneiers totale areal innen en kommune i sammenheng ved vurdering av en fremlagt disposisjonsplan.

A har i sitt brev av 1. juni 1978 bemerket at han ikke har noen sikkerhet for at utbygging som for X kan innpasses i reguleringsplan for Y. Departementet vil for sin del gi uttrykk for at dersom A ikke får oppføre hytter i Y-området i medhold av reguleringsplan, vil disposisjonsplanen for X Seter måtte tas opp til ny vurdering; forutsatt at det fremdeles gjelder krav om reguleringsplan/disposisjonsplan for området etter vedtekt til § 82.»

Kommunens vedtekt til § 82 i bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7), stadfestet 2. mars 1973, lyder (nr. 1 og 2):

«1. Fradeling eller bortfesting av tomter, herunder punktfesting, og bygging av sportshytter, sommerhus, kolonihagehus o. l. samt tilhørende uthus kan skje bare i de deler av kommunen som på kart datert 20. august 1966 er merket A, B og C.

2. a) Innen områdene A, B og C kan fradeling eller bortfesting, herunder punktfesting, av hyttetomter og oppføring av hytter m. v., bare skje etter reguleringsplan stadfestet av departementet, eller etter disposisjonsplan som er behandlet av bygningsrådet og godkjent av fylkesmannen.

b) Fra vassdrag (elv, bekk, tjern eller innsjø) skal avstanden til tomtegrense være minst 20 meter, og til bygninger som nevnt minst 50 meter.

c) Når særlige grunner foreligger og det etter bygningsrådets skjønn finnes ubetenkelig, kan bygningsrådet tillate enkelte hyttetomter fradelt eller bortfestet og bebygd uten at slik plan foreligger.»

I avsluttende uttalelse 6. mars 1979 bemerket jeg:

«Vedtekten inneholder ikke noe generelt forbud mot hyttebebyggelse i hele kommunen, men er utformet slik at hyttebebyggelse er henvist til bestemte områder. Den begrensning som vedtekten nr. 1 og 2 inneholder for omhandlede bestemte områder, er et krav om

at utbygging må skje planmessig, dvs. i henhold til stadfestet reguleringsplan eller godkjent disposisjonsplan. Det spørsmål som er fremme i nærværende sak, er på hvilket grunnlag myndighetene kan nekte å godkjenne en utarbeidet disposisjonsplan for areal i et av omhandlede områder. Det bærende argument i departementets avgjørelse om å nekte å godkjenne den fremlagte disposisjonsplan for X seter er at A også eier areal på seteren Y, og at oppføring av utleiehytter for A bør vurderes i samband med reguleringsplan for Y-området.

Departementet har vist til rundskriv T-13 1977 om Hytter og fritidshus (datert 9. september 1977), der det fremgår (s. 6—7):

> «Videre er lagt til grunn at dersom kommunen i sin vedtekt til § 82 bare har satt krav om disposisjonsplan (evt. også reguleringsplan) for hytter, gir dette ikke bygningsmyndighetene hjemmel til å nekte utbygging bare fordi området ut fra oversiktsplanhensyn ikke bør bebygges. Dersom grunneier disponerer andre arealer som er egnet til hytter, kan framlagt plan nektes dersom utbyggingen kan legges dit. Disposisjonsplan på en eiendom kan således bare nektes godkjent dersom det foreligger uttrykkelig hjemmel, f. eks. forbud i vedtekt til § 82 eller generalplanvedtekt etter bygningslovens § 21.»

Jeg er enig i at en vedtekt som bare stiller krav om disposisjonsplan (eventuelt reguleringsplan), ikke gir myndighetene hjemmel for å nekte utbygging på det grunnlag at området ut fra oversiktsplanhensyn ikke bør bebygges. Dette synes særlig klart i tilfelle som foreliggende, hvor tre nærmere bestemte områder er tatt ut for hyttebygging, hvilket antas å skyldes vurderinger av oversiktsplanmessig karakter. Hvis en kommune ønsker strengere begrensning med hensyn til utbygging av hytter, må vedtekten i tilfelle utformes annerledes.

Derimot kan jeg ikke se at det kan være hjemmel for å nekte å godkjenne en disposisjonsplan med den begrunnelse at grunneieren disponerer andre areal i kommunen som er egnet til hyttebebyggelse, og utbygging kan legges der. Bak et avslag på slikt grunnlag vil vel lett ligge betraktninger av mer områdemessig karakter, jfr. forrige avsnitt om oversiktsplanhensyn. Uansett vil det ved spørsmålet om godkjenning av en disposisjonsplan være en helt tilfeldig omstendighet om vedkommende grunneier også har andre arealer i kommunen, eller om mulige andre arealer ligger i annen kommune, jfr. i den forbindelse at det i dette tilfelle er hele 20 km's avstand mellom de to områder i samme kommune. Jeg kan ikke se at det kan være grunnlag for å la slikt individuelt og tidsbestemt forhold være avgjørende; det er jo ikke spørsmål om dispensasjon fra et generelt hytteforbud der rimelighetsbetraktninger kan tilsi at det legges vekt på slike forhold, men om den rettslige ramme for en vedtekt. — Hva som ligger bak departementets standpunkt, kommer verken fram i ovenfor nevnte rundskriv eller i departementets uttalelser i nærværende sak.

For øvrig er annet og tredje punktum i det refererte avsnitt i rundskrivet om hytter og fritidshus etter min mening høyst uklare. I tredje punktum er satt krav om «uttrykkelig» hjemmel, f. eks. «forbud i vedtekt til § 82 eller generalplanvedtekt etter bygningslovens § 21» for å nekte godkjenning av disposisjonsplan i tilfelle som foreliggende. Hvorledes det som står i annet punktum om at fremlagt plan kan nektes dersom utbygging kan legges til andre arealer grunneieren disponerer, kan forenes med dette, er vanskelig å forstå. Likevel er brukt formuleringen «Disposisjonsplan på en eiendom kan s å l e d e s bare nektes godkjent — —» (understrekning foretatt her) i tredje punktum.

I foreliggende sak har klageren videre vist til at setereiendommene X og Y i forhold til kravet om disposisjonsplan ikke kan ses som én eiendom. Departementet har i brev 21. august 1978 til ombudsmannen sagt seg uenig i det. — I rundskrivet om hytter og fritidshus er blant kjennetegnene på disposisjonsplaner oppført at «Planleggingen gjelder én eiendom; som regel en del av den». Jeg kan ut fra dette og de fremlagte opplysninger i saken ikke se at det kan være rimelig grunnlag for eventuelt krav om at disposisjonsplanen for X må utvides til å omfatte også A's arealer på Y, jfr. at eiendommene ligger 20 km fra hverandre. Det forhold at det arbeides med egen reguleringsplan for Y-området understreker også dette. Departementets argumentasjon synes for øvrig heller ikke å bygge på et krav om felles disposisjonplan for setereiendommene, jfr. den mer generelle anførselen i brevet av 21. august 1978:

> «— — —— Det må være adgang til å se en grunneiers totale areal innen en kommune i sammenheng ved vurdering av en fremlagt disposisjonsplan.»

Jeg må etter dette be departementet vurdere A's sak på nytt.»

Samtidig ba jeg departementet revurdere den generelle rettsoppfatning som lå til grunn for avgjørelsen i klagesaken og også se nærmere på det avsnitt i rundskrivet om hytter og fritidshus som er referert i uttalelsen.

Miljøverndepartementet svarte 19. oktober 1979:

«Når det gjelder spørsmålet om hva som regnes som vedkommendes eiendom i denne relasjon, er det lagt til grunn gjennom praksis at det ikke er avgjørende om eiendommen består av flere teiger eller flere gårds- og bruksnummer, når det bare drives som en enhet.

Departementet er forsåvidt enig med Ombudsmannen i at det kan være en tilfeldighet at én eier har eiendom flere steder i en kommune, men departementet vil peke på at det ikke er uvanlig eiendomsstruktur i deler av landet at samme gårds- og bruksnummer har teiger på forskjellige steder. Det er fortsatt mange steder hvor det ikke er foretatt utskiftning av grunn etter jordskifteloven. Setereiendommene er alltid adskilt fra resten av eiendommen.

— — — Departementet kan ikke se at den praksis som har vært fulgt med å trekke et gårdsbruks teiger og støler inn i vurderingen av vedkommende eiendoms bruk av utmarks-

arealer til hyttebygging er urimelig. Det betyr at eiendommen får hytter, som regel i et visst forhold til sitt samlede areal, men at bygningsmyndighetene kan bestemme hvor på eiendommen hyttene skal legges. Vi er fremdeles av den mening at X seter og Y seter i relasjon til kravet om disposisjonsplan for hyttebygging må ses i sammenheng, og finner således ikke grunnlag for å komme til en annen konklusjon enn i vedtaket av 9. februar 1978.

Vi gjør ellers oppmerksom på at reguleringsplanen for Y seter nå er under behandling hos fylkesmannen. Vi har derfra fått opplyst at det på A's eiendom er inntegnet 3 nye hytter.»

Ombudsmannen fastholdt kritikken i brev 11. desember 1979:

«Som uttalt i ombudsmannens brev 6. mars 1979 til departementet, gjelder denne klagesaken spørsmålet om på hvilket grunnlag myndighetene kan nekte å godkjenne en utarbeidet disposisjonsplan for areal i et område der det er bestemt at hyttebygging bare kan skje etter reguleringsplan stadfestet av departementet, eller etter godkjent disposisjonsplan. For å besvare dette spørsmålet må det nærmere klargjøres hva som menes med uttrykket «disposisjonsplan» og hvilke rettslige skranker som ligger i kravet om disposisjonsplan. En slik klargjøring synes nødvendig for å forhindre en vilkårlig saksbehandling (at det legges vekt på hensyn som ikke skal varetas ved kravet om disposisjonsplan) og ut fra hensynet til forutberegnelighet for den grunneier som igangsetter arbeid med disposisjonsplan.

Betegnelsen disposisjonsplan har ikke et helt klart definert innhold, jfr. således Schulze og Ditlefsens kommentar del III s. 285—86 og Knophs Oversikt (7. utg.) s. 745. Som anført i departementets brev av 19. oktober 1979 finnes betegnelsen ikke i bygningsloven. I utgangspunktet må det likevel kunne slås fast at en disposisjonsplan er en detaljplan knyttet til en enkelt eiendom, eventuelt en del av den. Planen bør så detaljert som mulig angi på hvilken måte et område, ut fra de fysiske forhold på stedet som terrengformasjoner, vegetasjon, øvrige bygg og anlegg m. v., mest hensiktsmessig bør utnyttes til fritidsbebyggelse, hensyn tatt til vannforsyning, avløp, atkomst m. v. Det synes viktig å understreke at planen bør utformes ut fra de konkrete forhold innen området og eventuelt i nærmeste omegn. Derimot må det ligge utenfor å ta hensyn til forhold som vedrører arealer i lengre avstand fra planområdet, jfr. at krav om disposisjonsplan ikke gir myndighetene hjemmel for å nekte utbygging på det grunnlag at området ut fra oversiktsplanhensyn ikke bør bebygges. I nærværende sak er slike oversiktsplanhensyn varetatt ved at tre nærmere angitte områder er utpekt for mulig hyttebygging. Kravet om disposisjonsplan innebærer således ikke noe forbud mot hytter, men skal sikre at hyttebygging innenfor disse tre områdene skjer planmessig.

For så vidt angår det konkrete saksforholdet, hevder departementet at det ved behandlingen av disposisjonsplanen for X seter kan tas hensyn til at A også eier et område ved Y seter. — — —

Departementet synes således å hevde at myndighetene ved vurderingen av en disposisjonsplan for en del av en eiendom, kan ta hensyn til alle eiendommens ulike deler «når det bare drives som en enhet». Ut fra det som innledningsvis er sagt om betegnelsen disposisjonsplan og hva som ligger i kravet om disposisjonsplan, kan jeg vanskelig se at dette generelle standpunkt er rettslig holdbart. Etter min mening må spørsmålet om andre deler av eiendommen kan trekkes inn ved behandlingen av en disposisjonsplan, være avhengig av om det er en slik fysisk nærhet mellom de forskjellige arealene at det i disposisjonsplansammenheng kan være saklig grunn til å kople arealene sammen. I mitt brev til departementet 6. mars 1979 har jeg behandlet dette spørsmålet, og jeg kan nå bare understreke at tilstrekkelig nærhet mellom X og Y seter etter min mening ikke kan antas å foreligge.

Avslutningsvis finner jeg grunn til å gjenta at denne saken ikke gjelder dispensasjon fra et generelt hytteforbud, men et krav om at bygging bare kan skje etter godkjent disposisjonsplan. Spørsmålet om hyttebygging blir dermed ikke et spørsmål som kan avgjøres ut fra brede rimelighetsbetraktninger, jfr. departementets utsagn i brevet av 19. oktober 1979 om at den fulgte praksis ikke kan sies å være urimelig, men et spørsmål om det foreligger hjemmel for å nekte bygging. Hjemmelen (grunnlaget) for en slik nektelse kan bare søkes i vilkåret om disposisjonsplan. Etter min mening har disposisjonsplanbegrepet et innhold som ikke kan gi grunnlag for å henvise A til å bygge 20 km borte. Når hjemmel ikke finnes, vil nektelsen være rettslig uholdbar.»

Under henvisning til ombudsmannens brev 11. desember 1979 ba Miljøverndepartementet 9. januar 1980 fylkesmannen ta disposisjonsplanen for setereiendommen X opp til ny behandling.

31.

Dispensasjon fra strandplanloven — langvarig arbeid med generalplan for avklaring av arealbruken.

(Sak 1011/77.)

A klaget 10. august 1977 til ombudsmannen over avslag på søknad om unntak fra plankravet og byggeforbudet i lov av 10. desember 1971 nr. 103 om planlegging i strandområder og fjellområder.

A ervervet tomt ved sjøen sommeren 1966. Den 25. juni 1966 søkte han om dispensasjon fra midlertidig lov av 25. juni 1965 (nr. 5) om forbud mot bygging m. v. i strandområder ved sjøen, for oppføring av hytte. Søknaden ble avslått av formannskapet. Etter klage ble avslaget opprettholdt av Kommunaldepartementet 14. juni 1967 med slik begrunnelse:

«En har særlig lagt vekt på uttalelsen om at bygging av hytter i området må utstå inntil generalplan foreligger.»

A fulgte opp saken overfor kommunen ved brev 26. mars 1968, 30. januar 1969, 5. november 1969 og 20. juli 1971, med bl. a. forespørsler om generalplanarbeidet, uten at dette førte til noe.

I brev 7. januar 1974 søkte A på nytt om dispensasjon. Bygningsrådet vedtok i møte 28. oktober 1974 (med 3 mot 1) å anbefale søknaden innvilget under henvisning til at generalplannemnda 12. september 1974 hadde vedtatt å endre sitt generalplanforslag slik at området kunne utlegges til hytteområde. Formannskapet sa seg i møte 21. januar 1975 (med 7 mot 2) enig i bygningsrådets anbefaling. Fylkesmannen besluttet imidlertid 6. mars 1975 ikke å gjøre unntak fra kravet om plan etter strandplanloven. A påklaget 13. mai 1975 avgjørelsen til Miljøverndepartementet. I forbindelse med klagebehandlingen uttalte formannskapet 4. november 1975:

«Formannskapet vil i forbindelse med melding om fylkesmannens avslag på A's anke vise til at tomten som ønskes bebygget i generalplanutkastet ligger i hytteområde.

Formannskapet viser forøvrig til sin tidligere tilråding og til bygningsrådets behandling av saken.

Ut fra dette mener formannskapet, at bygging slik omsøkt bør tillates.»

Departementet stadfestet fylkesmannens avgjørelse og begrunnet avslaget slik:

«Ved avgjerda har ein lagt vekt på at eventuell byggjing i området berre bør skje i samsvar med godkjend plan etter at arealbruken er endeleg fastslegen i generalplan.»

Etter å ha innhentet opplysninger fra kommunen om hvorledes arbeidet med generalplanen sto, uttalte jeg i brev 14. februar 1978 til Miljøverndepartementet:

«Ombudsmannen har særlig festet seg ved tre forhold i saken. For det første den meget lange tid som er gått siden A's søknad om hytte første gang ble avslått i 1966—67. Avslaget måtte oppfattes slik at spørsmålet om hyttebygging ville bli avklart gjennom generalplanarbeidet. A har ut fra dette jevnlig fulgt opp saken overfor kommunen, uten å få noen nærmere avklaring med hensyn til kommunens standpunkt til hyttebygging i generalplansammenheng, før ved den nye søknadsbehandling i 1974. Fremdriften i generalplanarbeidet i kommunen foreligger det ikke nærmere opplysninger om, og dette er for så vidt heller ikke nødvendig i klagesaken. — Det påhviler kommunen å sørge for utarbeidelse av generalplan, jfr. § 20 i bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7). Klarligvis vil slike mer omfattende planarbeider ta noen tid. Imidlertid er det lite tilfredsstillende om henvisningen til arealbruken må fastlegges i generalplan, fastholdes som begrunnelse overfor en part, dersom noen avklaring i generalplanarbeidet ikke kommer innen rimelig tid.

For det annet, og i tilknytning til det som er nevnt ovenfor, vises til at generalplan for kommunen etter det opplyste nå så vidt skjønnes er vedtatt av kommunestyret og oversendt fylkesmannen. Det området hvor A's eiendom ligger er i generalplanforslaget lagt ut til hytteområde.

For det tredje vises til at dispensasjonssøknaden er tilrådd av de kommunale myndigheter, bygningsråd og formannskap. Saken er riktignok avgjort etter de bestemmelser som gjaldt før lovendringen 4. juni 1976. Ved denne endringen ble dispensasjonskompetansen etter strandplanloven § 6 første ledd lagt til bygningsrådene. Dette betyr økt vekt på de kommunale myndigheters standpunkt, hvilket vel også må ha betydning i en sak som nærværende. — Når det gjelder de argumenter som er anført fra fylkesmannens side om de lokale forhold i saken, går jeg ikke nærmere inn på argumentasjonen utover å vise til at de kommunale myndigheter likevel har tilrådd dispensasjon, så vidt skjønnes ut fra den helhetsvurdering som ligger i generalplanforslaget. Bruken av omhandlede tomt må også antas å være vurdert konkret.

Jeg skal be opplyst hvorledes departementet ser på de forhold som ovenfor er nevnt i tilknytning til kriteriet «særlige grunner» i strandplanloven § 6 første ledd. — — —»

Departementet svarte 23. februar 1978:

«Det kan opplyses at generalplanen for kommunen for tiden er under behandling i departementet og kan ventes ferdigbehandlet på forsommeren 1978.

Saken vedrørende dispensasjon fra strandplanloven for A vil når generalplanen er ferdigbehandlet bli tatt opp til ny vurdering her.»

Da saken trakk ut, skrev jeg 13. desember 1978 til departementet:

«For foreliggende sak finner jeg det meget uheldig at det stadig har trukket ut med generalplanen. Dersom det nå er noenlunde klart hvorledes arealbruken etter generalplanen vil bli i området der A's tomt ligger, vil jeg henstille til departementet å ta A's sak opp til ny behandling med en gang, uten å avvente den endelige avslutning av generalplanarbeidet i departementet. Saken bes uansett påskyndet så vidt mulig. — — —»

Generalplanen ble godkjent av departementet 6. april 1979. Det området hvor A's tomt lå, var i planen forutsatt nyttet til hyttebygging. I brev 16. mai 1979 til ombudsmannen opplyste departementet at det likevel hadde funnet det nødvendig å foreta befaring før A's sak ble avgjort. Det ble bl. a. vist til at frilufts- og naturvernkonsulenten i fylket hadde pekt på at A's tomt burde reserveres som frieller fellesareal.

Ut fra det som fremkom under befaring, bl. a. at tomten var vanskelig tilgjengelig fra resten av området, og etter en vurdering av forholdene ellers, fant departementet 26. juni 1979 å kunne innvilge A dispensasjon for oppføring av hytte og naust.

32.
Hyttebygging — endring av strandplan.
(Sak 1041/78.)

A klaget 7. september 1978 til ombudsmannen over at han ikke fikk bygge hytte på tomt i område som inngikk i plan for hyttebygging, godkjent etter lov av 10. desember 1971 nr. 103 om planlegging i strandområder og fjellområder. Klagers tomt var i planen ikke forutsatt bebygd.

A ervervet tomten i 1965. Den ble da oppmålt og tinglyst. A flyttet senere til Sverige og hørte først om planen da han var hjemme i Norge sommeren 1976. Nærmere undersøkelser viste at tomten ikke var inntegnet på planen.

Byggemelding for oppføring av hytte ble sendt 26. mai 1977. Bygningsrådet vedtok 6. juli 1977 å gi byggetillatelse på nærmere bestemte vilkår. Vedtaket bygde på § 6 første ledd i strandplanloven, hvoretter det kan gjøres unntak fra lovens krav om plan når særlige grunner foreligger.

En nabo klaget over bygningsrådets vedtak. Miljøverndepartementet opphevet 28. juni 1978 vedtaket om byggetillatelse. I klageavgjørelsen bemerket departementet:

«Etter det opplyste ligger omsøkte tomt i sin helhet innenfor det området der det ved fylkesmannens brev av 16. november 1972 ble godkjent strandplan for hyttebygging. — — — I følge strandplanlovens § 13 er slik plan straks bindende for alle arbeid og tiltak som nevnt i lovens §§ 2 og 3 innenfor planens område. All utbygging innenfor planområdet må således skje etter den godkjente plan, og det er derfor ikke anledning til å gi dispensasjon innenfor planområdet. Tiltak og arbeid som ikke omfattes av den godkjente planen, kan bare skje etter endring av planen, jfr. strandplanlovens § 12, 3. ledd.

Departementet finner etter dette å måtte oppheve bygningsrådets vedtak av 6. juli 1977.»

I uttalelse 9. januar 1979 fant jeg ikke å kunne reise innvendig mot departementets standpunkt. Men i brevet til Miljøverndepartementet fortsatte jeg:

«Klagers tomt er i planen ikke forutsatt å skulle bebygges. Etter det som fremgår av saksdokumentene synes planleggingsmyndighetene ikke å ha vært oppmerksom på tomten under planleggingen. Av de innhentede dokumenter kan heller ikke ses at grunneierne innen planområdet ble innkalt til møte, jfr. bl. a. § 8 i strandplanloven. Det er vel grunn til å anta at klager, siden hans skjøte var tinglyst, ville blitt kontaktet dersom innkalling til slikt møte hadde funnet sted.

Videre vil jeg peke på at både de kommunale og fylkeskommunale organer ved behandlingen av klagerens byggesøknad og av klagen fra naboen har gått inn for at klageren skal få bygge på tomten. Etter strandplanlovens ordning skulle imidlertid saken ha vært behandlet og fremmet som sak om endring av strandplan, ikke som dispensasjonssak. Jeg må etter dette be departementet foranledige at spørsmålet om endring av den vedtatte strandplan blir tatt opp til behandling, jfr. reglene i § 12 i loven.»

I medhold av § 12 tredje ledd i strandplanloven endret fylkesutvalget 11. juni 1979 planen slik at klager fikk bygge.

33.
Stadfestelse av en del av en reguleringsplan.
(Sak 1271/77.)

A klaget 12. oktober 1977 til ombudsmannen over Miljøverndepartementets klageavgjørelse 13. oktober 1976 i en reguleringsplansak.

Kommunen kjøpte 28. september 1973 en eiendom på 320 dekar, hvorav 12 dekar dyrket jord, 5 dekar beite og resten skogsmark og fjell. Fylkeslandbruksstyret vedtok 4. februar 1974 å nytte statens forkjøpsrett etter kapittel IV i jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2). Det syntes forutsatt at forkjøpsretten skulle nyttes til fordel for A. Etter klage fra selgeren og kommunen omgjorde fylkeslandbruksstyret 18. april 1974 vedtaket og ga samtidig samtykke til omdisponering av 12 dekar dyrket jord til industriformål, jfr. jordloven § 54. A påklaget omgjøringsvedtaket til Landbruksdepartementet som 22. november 1974 stadfestet fylkeslandbruksstyrets siste vedtak. A anla deretter søksmål mot staten med påstand om at departementets vedtak var ugyldig. Ved herredsrettens dom 26. april 1976 ble staten frifunnet.

Fylkeslandbruksstyret frarådet 16. desember 1976 kommunens søknad om konsesjon og uttalte at kommunen burde finne alternative areal med mindre verdifull jord som tomt for industribygg. Landbruksdepartementet ga imidlertid kommunen konsesjon 6. april 1978.

Det ble utarbeidet disposisjonsplan og senere reguleringsplan som ble vedtatt av kommunestyret 20. desember 1975 og stadfestet av fylkesmannen 13. april 1976. Det regulerte areal utgjorde ca. 90 dekar og fordelte seg med ca. 18,5 dekar til industriformål, ca. 70 dekar til boligformål og ca. 2,5 dekar til friområde (naturområde). Det dyrkbare areal på 12 dekar var regulert til industriformål.

Både A og fylkeslandbruksstyret påklaget stadfestelsen. Klagene var rettet mot saksbehandlingen, og det ble spesielt påpekt at planen ikke hadde vært forelagt for landbruksmyndighetene til uttalelse.

Miljøverndepartementet opprettholdt 13. oktober 1976 stadfestelsen av reguleringsplanen for så vidt angikk de 12 dekar dyrket jord som

var lagt ut til industriområde og viste til at fylkeslandbruksstyret 18. april 1974 hadde samtykket i at dette arealet ble omdisponert til industriformål.

Departementet opphevet fylkesmannens stadfestelse av reguleringsplanen for resten av området og pekte bl. a. på at det ikke forelå uttalelse fra landbruksmyndighetene.

Spørsmålet om stadfestelse av den øvrige del av reguleringsplanen ble deretter drøftet i møte 26. januar 1977 mellom representanter for fylkeslandbruksmyndighetene, kommunen og fylkets utbyggingsavdeling. Konklusjonen på denne drøftelsen ble at siden en del av området i alle tilfelle nå var lagt ut til industri, og det innenfor en rimelig økonomisk ramme var vanskelig å finne løsninger som var til vesentlig mindre skade for landbruket, burde planene kunne fremmes uten særlige endringer.

I møte 15. juni 1977 behandlet fylkeslandbruksstyret saken og vedtok ikke å gå imot den fremlagte reguleringsplan. Planforslaget ble godtatt i kommunestyret 14. november 1977. Departementet stadfestet den resterende del av planen 17. februar 1978.

I klagen til ombudsmannen anførte A:

«1. Selv om Fylkeslandbruksstyret i forbindelse med forkjøpsrettssaken har gitt samtykke til omdisponering av ca. 12 dekar, skal selve planen legges fram for Fylkeslandbruksstyret til uttalelse. — Som det går fram av de vedlagte skrivene, påklaget også Fylkeslandbruksstyret stadfestingsvedtaket med tilvisning til at styret ikke hadde fått gitt uttalelse.

— — —

2. Skulle det legges til grunn at fylkeslandbruksstyrets omdisponeringsvedtak er tilstrekkelig som innstillingsvedtak, vil innstillingsvedtaket nødvendigvis være ugyldig dersom omdisponeringsvedtaket blir underkjent. — —

3. Det kan under ingen omstendighet være riktig å opprettholde stadfestingsvedtaket for ca. 12 dekar av en forholdsvis omfattende plan. Etter bygningslovens § 27 nr. 5 kan fylkesmannen — og departementet —, etter at kommunen har fått uttale seg, gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd. I dette tilfellet har ikke kommunen uttalt seg. Under ingen omstendighet kan planen endres i hovedtrekkene. — Etter klagerens mening kan det ikke være tvil om at særskilt stadfestelse av ca. 12 dekar innebærer at planen endres «i hovedtrekkene». Området trekkes på denne måten ut av reguleringssammenhengen. — En kan vanskelig se annet enn at en særskilt stadfesting av ca. 12 dekar bare kan ha fornuftig mening dersom det forutsettes at den resterende del av planen skal stadfestes seinere. Det kan likevel ikke være adgang til å basere seg på en slik forutsetning.»

Klagen ble senere utvidet til også å gjelde departementets stadfestelse av resten av reguleringsplanen.

Departementet viste 13. juni 1978 til følgende uttalelse i departementets brev 17. desember 1976 til fylkesmannen:

«Av departementets brev av 13. oktober 1976 til fylkesmannen vedrørende ovennevnte sak fremgår bl. a. at reguleringsplanen har vært forelagt fylkeslandbruksstyret til uttalelse og at det ikke har hatt merknader vedrørende det området som på planen er regulert til industriformål. Noen ny uttalelse fra fylkeslandbruksstyret er derfor ikke nødvendig når det gjelder industriområdet.

En vil ellers bemerke at den uttalelse som fylkeslandbruksstyret gir i medhold av bestemmelsene i bygningslovens § 27 til en reguleringsplan bare er av rådgivende karakter. Fylkeslandbruksstyrets uttalelser i reguleringssaker er derfor ikke gjenstand for klage.

Fylkeslandbruksstyrets vedtak om å gjøre om sitt tidligere vedtak om å gjøre bruk av forkjøpsretten er uten betydning når det gjelder kommunens adgang til å regulere området etter bestemmelsene i bygningsloven. Reguleringsplanen fastsetter arealutnyttelsen og tar ikke standpunkt til eksisterende eiendomsforhold.

Departementets reduksjon av planområdet ble foretatt i samråd med fylket og kommunen.»

I brev 24. november 1978 til Miljøverndepartementet pekte jeg på at selv om forkastelsen av klagen for en del av planområdet kunne anses som en endring av det samlede stadfestelsesvedtak som departementet etter bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 27 nr. 5 måtte ha anledning til å foreta, kunne det være tvil om dette var en hensiktsmessig fremgangsmåte. Jeg viste til at et reguleringsplanforslag skal gjelde for et bestemt område (bygningsloven § 22 første ledd) og til betydningen av at planen vurderes samlet. I denne forbindelse pekte jeg på at fylkesmannens uttalelse i brev av 18. juli 1977 til departementet om at «det i alle høve no er lagt ut areal til industri i området», kunne tyde på at det var lagt vekt på dette forhold. Ellers viste jeg til klagerens anførsel om at fylkeslandbruksstyret ikke hadde uttalt seg om den delen av planen som vedrørte industriområdet.

Miljøverndepartementet svarte 14. mars 1979:

«Ved brev av 13. oktober 1976 til fylkesmannen opprettholdt departementet fylkesmannens stadfesting av reguleringsplanen forsåvidt gjelder industriområdet. Dette ble gjort i samråd med kommunen som var interessert i at reguleringen av industriområdet ble opprettholdt, da kommunen hadde kontakt med bedrifter som ønsket å etablere seg der. Kommunen ba derfor om at saken forsåvidt gjaldt industriområdet ble avgjort snarest mulig.

Departementet hadde ingen betenkeligheter ved stadfesting av bare industriområdet da dette ligger til offentlig veg og forøvrig vil

kunne fungere som en plan for seg, uavhengig av om reguleringen av det tilstøtende boligområdet senere måtte bli stadfestet. Den omstendighet at det opprinnelige planforslaget omfattet både industriområdet og boligområdet kan ikke hindre at kommunen i egenskap av reguleringsmyndighet ber om å få en del av planområdet stadfestet, mens resten av området tas opp til nærmere vurdering. Forutsetningen er imidlertid at den del som ønskes stadfestet kan fungere som en egen plan. En vil gjerne tilføye at dersom industriområdet hadde vært fremmet som egen sak, ville planen ha blitt stadfestet.

Når det gjelder den siterte uttalelse fra fylkesmannen, kan en ikke forstå annet enn at den må sikte til forholdet til jordverninteressene i området. Den kan ikke ses å ha relevans til den reguleringsplanfaglige side av saken. Det at det allerede var regulert et industriområde på stedet kan ikke ut fra planhensyn sies å være noen begrunnelse for reguleringen av boligområdet.

Når det gjelder forholdet til landbruksinteressene, viser en til at fylkeslandbruksstyret ved vedtak av 18. april 1974 samtykket i omdisponeringen til industriformål av et areal på ca. 12 dekar av eiendommen. Som det forøvrig fremgår av de vedlagte dokumenter, har Landbruksdepartementet ved brev av 22. november 1974 til fylkeslandbruksstyret opprettholdt fylkeslandbruksstyrets vedtak.»

A anførte 21. mai 1979:

«Klageren kjenner ikke til at spørsmålet om særskilt stadfesting av industriområdet har vært til behandling i kommunestyret. Klageren kjenner heller ikke til at det har skjedd noen skriftveksling mellom kommunen og departementet i forbindelse med dette. En går derfor ut fra at departementet sikter til at det har tatt underhåndskontakt med kommunens administrasjon. Det må være klart at dette ikke er tilstrekkelig, og at en slik framgangsmåte er i strid med bygningslovens § 27.»

A fastholdt at en særskilt stadfestelse måtte innebære at planen «endres i hovedtrekkene» og fremholdt:

«Selv om det foretas en endring som ikke medfører at planen «endres i hovedtrekkene», må kommunen være «gitt høve til å uttale seg», jfr. bygningslovens § 27 nr. 5. En kan ikke se at kommunen har uttalt seg slik bygningsloven krever. Det påpekes i denne forbindelse at det må være åpenbart at loven sikter til uttalelse fra kommunestyret. Det er kommunestyret som er reguleringsmyndighet, og det følger av dette at kommunestyret også må være rette myndighet når det gjelder slike uttalelser som nevnt i § 27, nr. 5. I motsatt fall ville det kunne medføre at kommunens uttalelse går på tvers av folkeflertallets ønske. Særlig må det være klart at en underhåndskontakt med kommunens administrasjon ikke er tilstrekkelig. — — —»

I avsluttende brev 10. september 1979 uttalte jeg:

«1. Det hevdes at det var en feil at fylkeslandbruksstyret ikke fikk uttale seg om planen før den ble stadfestet av fylkesmannen 13. april 1976.

Bygningsloven § 27 nr. 1 tredje ledd første punktum lyder:

> «Bygningsrådet skal på et så tidlig tidspunkt som mulig søke samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner m. v. som har interesser i planarbeidet.»

Denne lovbestemmelsen forutsetter at landbruksmyndighetene tas med på råd når det i forbindelse med et pågående planarbeid er tale om å omdisponere dyrket jord, men den angir ikke på hvilken måte dette skal skje. Råd fra landbruksmyndighetene er ikke bindende for reguleringsmyndighetene.

Det er på det rene at fylkeslandbruksstyret formelt ikke har vært forespurt i anledning av det konkrete reguleringsarbeidet. Slik denne saken senere har utviklet seg, ville det vært formålstjenlig om dette hadde vært gjort, slik at det ikke kunne herske noen tvil om fylkeslandbruksstyrets standpunkt til reguleringsforslaget.

Da reguleringsplanen ble behandlet av reguleringsmyndighetene i tiden fram til departementets stadfestelse av en del 13. oktober 1976, forelå det imidlertid en uttalelse av 18. april 1974 fra fylkeslandbruksstyret som stilte seg positiv til å nytte arealet på 12 dekar dyrket jord til industriformål. Fylkeslandbruksstyrets endrede holdning til disponeringen av den dyrkede jorden kom først til uttrykk 16. desember 1976 i forbindelse med behandlingen av konsesjonssøknaden. På denne bakgrunn er det forståelig at reguleringsmyndighetene tolket uttalelsen av 18. april 1974 som et positivt samtykke til reguleringsforslaget. At fylkeslandbruksstyret på et senere tidspunkt skulle gå tilbake på sitt standpunkt, kunne vanskelig forutses.

Etter omstendighetene har jeg ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å kritisere at reguleringsplanen ikke formelt ble forelagt for fylkeslandbruksstyret med anmodning om uttalelse.

I denne sammenheng kan for øvrig nevnes at klageren har anført at omdisponeringsvedtaket av 18. april 1974 ikke kan nyttes som uttalelse til reguleringsplanen, dersom retten ved den pågående behandling av spørsmålet om lovligheten av vedtaket kommer til at dette er ugyldig. — Jeg kan vanskelig se at klageren kan gis medhold i dette. En reguleringsplan skal ikke ta stilling til omstridte eiendomsforhold. Det endelige utfall av rettssaken kan således ikke ha noen direkte innvirkning på fylkeslandbruksstyrets omdisponeringsuttalelse av 18. april 1974 eller den stadfestede reguleringsplan.

2. Klageren har videre hevdet at departementet ikke har adgang til å foreta delvis stadfestelse av et reguleringsforslag. Han har gitt uttrykk for at en slik delvis stadfestelse innebærer at «planen endres i hovedtrekkene», jfr. bygningsloven § 27 nr. 5 første ledd fjerde punktum.

I forbindelse med behandlingen av en tidligere ombudsmannssak (sak 6 E/73) ble brakt i erfaring at delvis stadfestelse av reguleringsplaner har forekommet i en del tilfelle gjennom

en lengre periode og at så vel Kommunaldepartementet som Miljøverndepartementet har lagt til grunn at dette kan være en hensiktsmessig og akseptabel ordning. Dette kan jeg slutte meg til, og jeg er således ikke enig med klageren i at en delvis stadfestelse nødvendigvis betyr at planen dermed endres i hovedtrekkene.

Spørsmålet om delvis stadfestelse bør etter min mening vurderes ut fra hva som er hensiktsmessig og forsvarlig i det enkelte tilfelle. I brevet av 24. november 1978 til Miljøverndepartementet har jeg påpekt forhold som kunne tale mot delvis stadfestelse. Det kan være tvilsomt om departementet valgte den hensiktsmessigste løsning ved vedtaket 13. oktober 1976. Men jeg slutter meg til departementets fremgangsmåte og har da lagt vekt på opplysningene om at løsningen ble valgt etter konferanse med kommunen, som hadde kontakt med bedrifter som ønsket å etablere seg og derfor ønsket en avklaring snarest mulig. Opplysningen om at arealet på 12 dekar lå slik til at det kunne vært fremmet egen plan for det, uavhengig av det øvrige området, er også betydningsfull.

Klageren har i denne sammenheng anført at en slik underhåndskontakt med kommunen er i strid med bygningsloven § 27. — Jeg kan ikke se at det i § 27 finnes bestemmelser som regulerer spørsmålet. Slik denne saken lå an, kan jeg ikke finne grunn til å kritisere departementet, om det innskrenket seg til å forelegge spørsmålet muntlig for kommunen. — Jeg legger til at intet tyder på at kommunen på noe tidspunkt har vært misfornøyd med departementets fremgangsmåte.

3. Klageren har videre i forbindelse med møtet 26. januar 1977 gitt uttrykk for at administrasjonen på en uheldig og ukorrekt måte har påvirket fylkeslandbruksstyret.

Det er på det rene at fylkeslandbruksstyret har hatt en noe ubestemt holdning til spørsmålet om disponeringen av den dyrkede jorden. Det er imidlertid på det rene at fylkeslandbruksstyret 15. juni 1977 vedtok ikke å gå imot den fremlagte reguleringsplan for restarealet. Noe holdepunkt for å anta at dette standpunkt skulle komme som en følge av en eventuell utilbørlig påvirkning under møtet 26. januar 1977, har jeg ikke.

4. Klageren har anført at han burde ha fått anledning til å uttale seg før departementet stadfestet «restplanen» 17. februar 1978. Bakgrunnen for denne anførsel er bl. a. at klageren 16. februar 1978 i brev til fylkesmannen ba om at han måtte få en kort frist til å komme med merknader i saken.

På bakgrunn av sakens forhistorie kunne vel departementet med fordel ha gitt klageren anledning til å uttale seg før endelig vedtak ble truffet. Det kan imidlertid være tvilsomt om departementet hadde plikt til dette. Jeg finner ikke grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet idet jeg antar at en mulig uttalelse fra klageren ikke kunne ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jfr. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 41. Gjennom flere tidligere brev til fylkesmannen og departementet, spesielt brev av 11. juli 1977, hadde klageren utførlig gjort rede for sine synspunkter. Etter sommeren 1977 skjedde det intet vesentlig nytt. En eventuell uttalelse på et senere tidspunkt måtte derfor hovedsakelig inneholde synspunkter som allerede var kjent.»

34.

Husplassering — endring i forhold til reguleringsplan og tilhørende bestemmelser.
(Sak 304/78.)

A klaget 4. mars 1978 til ombudsmannen over fylkesmannens avgjørelse 8. februar 1977 om å stadfeste bygningsrådets plassering av bolighus på nabotomt, tilhørende B. Han hevdet at plasseringen var i strid med de prinsipper som lå til grunn for stadfestet reguleringsplan.

A fremholdt i klagen til fylkesmannen:

«— — — Ved nærmere vurdering vil bygningsrådet finne at prinsippene i dette tilfelle er parallellinjer langs husenes langsider, med en gitt minimumsavstand fra hus til hus, samtidig som husene ikke overlapper hverandre. Slik B's hus nå er plassert i forhold til undertegnedes, overlapper det vårt hus med ca. 3 meter foran stuevindu og veranda, samtidig som husavstanden synes å være for liten iflg. kartet. Dette medfører tilsvarende redusert frisiktssone mot syd med så store ulemper at det må betraktes som store salgslyter f. eks. ved salg i forbindelse med flytting. — — —»

Ifølge A skulle frisiktssonen mot sydøst etter reguleringsplan være 90° med sentrum i husets sydvestre hjørne. Overlappingen av det prosjekterte nybygg reduserte frisiktsonen til 75°.

Bygningsrådet bemerket til dette:

«I ankesaken fra A er nevnt at hans hus er oppført der teknisk etat har stukket det ut. Når det er brutt med de prinsipper som A nevner, er det for å imøtekomme ønske fra de forskjellige byggherrer. A fikk etter eget ønske bygget et hus av en annen størrelse og utseende, enn det som var på planen. Plasseringen av huset var også etter A's eget ønske.»

Om plasseringen av eget hus opplyste A:

«— — — Huset ble flyttet noe mot nord for å unngå at grunnmurssokkelen skulle bli stående i djupeste dalsøkket på sydsiden. Ønsker utover dette ble ikke framsatt fra min side. — — —»

A anførte i klagen til ombudsmannen at fylkesmannen hadde behandlet og tatt standpunkt til klagen på et annet grunnlag enn den var reist på. Fylkesmannen hadde lagt til grunn at bygget ikke ville komme i strid med § 74 nr. 2 i bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) hvoretter en bygning skal tilfredsstille rimelige skjønnhetshensyn, mens det ikke fremgikk hvordan forholdet til reguleringsplanen var vurdert.

Reguleringsplanen for området var stadfestet av Kommunaldepartementet 19. november 1970. Reguleringsplankartet viser husplasseringen på tomtene i planen. Etter § 1 i reguleringsbestemmelsene skal bebyggelsen innenfor reguleringsområdet plasseres som vist på

planen. Ombudsmannen ba fylkesmannen uttale seg om betydningen av husplasseringen på reguleringsplanen sammenholdt med § 1 i bestemmelsene, og fortsatte:

«Dersom plasseringen av B's hus ikke er i samsvar med reguleringsplanen, skulle vel spørsmålet om husplasseringen vært behandlet som dispensasjonssak eller sak om endring av reguleringsplan. Det bes om fylkesmannens bemerkninger til dette. Fylkesmannen bes i denne forbindelse opplyse om det for kommunen er gitt vedtekter til § 7 nr. 2 eller § 28 nr. 3 i bygningsloven.»

Bygningsrådet meddelte 15. september 1978:

«Når det gjelder bebyggelsen av området, må en se på plasseringen av de husene som er inntegnet på planen, som vegledende og for å anskueliggjøre planen. Disse husene er tegnet rektangulære, 12 m lange og 8 m brede. Det er klart at de enkelte tomteeiere må kunne få føre opp hus som avviker fra dette målet og fra den rektangulære form. De aller fleste hus i dag som føres opp, er da også vesentlig lengre enn 12 meter. Møneretningen som er vist på planen er i stor utstrekning forsøkt beholdt ved utstikking av husene, men det er også klart at mindre justeringer må kunne gjøres på grunn av topografiske forhold, problemer med vårvann o. l. Videre ser bygningsrådet det som rimelig at en i en viss grad kan ta hensyn til rimelige ønsker fra tomteeierne om husplasseringen.

Det at hus overlapper hverandre som A nevner, kan da ikke ses på som brudd på prinsippene i reguleringsplanen. Der en har to husrekker på planen uten veg i mellom, må jo huseierne finne seg i at en får andre hus foran sin egen fasade.»

Fylkesmannen fremholdt 16. november 1978:

«Fylkesmannen har ikke ansett husplasseringen på A's og B's tomter for å være i strid med reguleringsplanen for området. Fylkesmannen mener i likhet med bygningsrådet at planen ikke kan oppfattes som så detaljert at der ikke kan bygges hus av forskjellige typer og størrelser. Det må også være et visst spillerom når det gjelder tilpassing av bygningene på tomta således at den nøyaktige plasseringen fastlegges av bygningsrådet ved behandlingen av byggemeldingen. Forutsetningen må imidlertid være at bygget plasseres i samsvar med bygningslovens bestemmelser om minsteavstand til nabogrense m. v., og at bygget kommer innenfor de byggegrenser som er vist i planen. Som nevnt i fylkesmannens brev av 8. februar 1977 til A, mener fylkesmannen at plasseringen av B's hus tilfredsstiller lovens krav.

Såvidt en kan forstå, har ikke minst A hatt fordel av en slik forståelse av reguleringsplanen som nevnt da han bygde sitt eget hus.

Da fylkesmannen ikke kan se at hverken A's eller B's hus er i strid med reguleringsplanen, har en heller (ikke) ansett det nødvendig med dispensasjon eller reguleringsendring.

Kommunen har ikke vedtekter til bygningsloven § 7 nr. 2 eller § 28 nr. 3.»

Ombudsmannen bemerket i avsluttende uttalelse 6. april 1979 til fylkesmannen:

«I reguleringsplanen for området er inntegnet rektangulære hus på hver eiendom, hvilket synes å vise påtenkt plassering av fremtidige hus. Reguleringsbestemmelsene inneholder ikke bestemmelser om husenes type og størrelse. For så vidt gjelder dette punkt, finner ombudsmannen, i likhet med bygningsrådet og fylkesmannen, at den målestokk som er brukt på reguleringsplanen ikke innebærer noen fastsettelse av husenes størrelse. Jeg antar imidlertid at inntegningen av husene på planen gir uttrykk for en påtenkt plassering etter prinsipper med parallellinjer langs husenes langsider slik at overlapping unngås. Plasseringen av B's hus er ut fra dette i strid med ordlyden i § 1 i reguleringsbestemmelsene. At bestemmelsen ikke synes å være praktisert slik at inntegningen på plankartet anses for bindende, kan neppe være avgjørende. På den annen side har jeg forståelse for bygningsrådets og fylkesmannens syn. Det forhold at husstørrelsen ikke kan anses fastlagt i reguleringsplanen kan gjøre det tvilsomt hvilken betydning utgangspunktet om å unngå overlapping kan tillegges. Det kan for øvrig spørres om ikke reguleringsbestemmelsene, forstått som antydet ovenfor, i for stor grad binder bygningsmyndighetene ved plasseringsspørsmålet.

Etter foreliggende opplysninger hadde bygningsrådet ikke adgang til å dispensere fra reguleringsplanen eller til å treffe vedtak om mindre vesentlige endringer av reguleringsplanen. Fylkesmannen har ansett byggetillatelsen til B for å være i samsvar med reguleringsplanen og har ikke vurdert spørsmålet om dispensasjon eller reguleringsendring. — Jeg anser det uheldig at fylkesmannen i klageavgjørelsen ikke gikk inn på A's anførsler i tilknytning til reguleringsplanen. Videre antar jeg at det nok hadde vært best i overensstemmelse med reguleringsplanen og reguleringsbestemmelsene om saken hadde vært behandlet som sak om dispensasjon eller reguleringsendring. Etter det som foreligger, bl. a. om praksis i disse sakene, synes det imidlertid ikke å være grunn til å regne med at dette har vært avgjørende for resultatet. Saken gir derfor ikke grunn til ytterligere fra min side.»

35.

Bygningsrådets plikt til undersøkelse av byggesøkers rett i forhold til grunneier.

(Sak 443/79 og 21 E/79.)

A klaget 2. april 1979 til ombudsmannen over at fylkesmannen hadde stadfestet bygningsrådets vedtak om tillatelse for B til å føre opp stølshus på A's utmarkseiendom.

Saksforholdet var i hovedtrekk:

B, eier av bruket X, søkte i 1976 om å få sette opp et stølshus i et stølsområde innen A's utmark. Bygningsrådet mente at søkeren måtte dokumentere rett til å sette opp stølshus der før søknaden kunne behandles. Som bevis for sin rett la B fram en ikke tinglyst kjøpekontrakt av 14. april 1894 på eiendommen X. I kjøpekontrakten var fastsatt:

«Rettighed til Sæl og Fjøs paa Fjeldstølen — — — følger med den solgte Eiendom.»

Bygningsrådet traff deretter 31. mai 1977 slikt vedtak:

«B får løyve til å setja opp eit stølshus som vist på vedlagde teikning. — — —
Naboane sine merknader om retten til stølshus er ei sak som event. må prøvast av naboane ved domstolen. Bygningsrådet kan ikkje blande seg bort i dei privatrettslige tilhøve.»

A påklaget vedtaket til fylkesmannen og hevdet at B ikke har seterrettigheter i stølsområdet. A hevdet at B's eiendomsrett til X måtte bygges på et auksjonsskjøte av 21. desember 1895, ikke på den utinglyste kjøpekontrakt av 1894. Auksjonsskjøtet og de dokumenter skjøtet viste til, inneholdt ikke bestemmelser om seterrettigheter for X i stølsområdet.

Fylkesmannen forkastet klagen og fremholdt i klageavgjørelse 7. mars 1979:

«Fylkesmannen har berre vurdert tilhøvet til bygningslovgjevinga. Partane er usamde om B etter privatrettslege reglar har heimel til å setje opp stølsbu. Dette spørsmålet kan Fylkesmannen ikkje ta stilling til. Tvisten må eventuelt avgjerast av domstolane.»

Jeg forela 11. april 1979 klagen for fylkesmannen og bemerket:

«Når en person søker om å få føre opp hus på annen manns grunn, som B har gjort i den aktuelle sak, antar jeg at bygningsrådet i en viss utstrekning plikter å undersøke om søkeren i forhold til grunneieren har slik rett. Dette gjelder særlig når grunneieren protesterer. Jeg finner det derfor korrekt at bygningsrådet i første omgang ba B dokumentere sin angivelige rett til å føre opp hus på stølsområdet. Det er vanskelig å si generelt hvor langt bygningsrådets undersøkelsesplikt går; dette antas iallfall i en viss grad å måtte vurderes ut fra omstendighetene i den enkelte sak. Trolig bør man som utgangspunkt kreve at søkeren skal kunne sannsynliggjøre sin rett. Ombudsmannen vil på denne bakgrunn gjerne høre hvorledes fylkesmannen har vurdert bevislighetene i foreliggende sak. — — —»

Fylkesmannen fremholdt 23. april 1979:

«Fylkesmannen forstår bygningslova slik at bygningsrådet berre har høve til å vurdere byggjemeldingar etter reglane i bygningslovgjevinga. Privatrettslege rettar og plikter er det opp til partane sjølv å hevde og å ta konsekvensane av. Tvistar om privatrettslege tilhøve må det overlatast til domstolane å ta stilling til.
Denne rettsoppfatninga har støtte i forvaltningspraksis, juridisk litteratur og forarbeida til bygningslova.
— — —
På denne bakgrunn meiner fylkesmannen at det var korrekt å avgjere søknaden frå B utan å ta stilling til den privatrettslege tvisten. I vedtaka er det uttrykkeleg gjort merksam på at det ikkje er teke standpunkt til om B har rett til å byggje stølsbu etter privatrettslege reglar.»

Det foreliggende spørsmål hadde både praktisk og prinsipiell interesse, og jeg ba Kommunaldepartementet opplyse om departementet hadde hatt lignende saker til behandling.

Departementet svarte 19. juli 1979:

«Departementet har tidligere fått en del spørsmål om bygningsrådet har plikt eller rett til å kreve at den som søker om byggetillatelse, dokumenterer at han er eier av eller har annen rett til å bygge på den aktuelle eiendommen.
Departementet har hele tiden lagt til grunn at bygningsloven ikke gir bygningsmyndighetene plikt til å kreve at søkeren skal dokumentere at han har rett til å bebygge vedkommende eiendom. Forholdet mellom byggherren og eventuelle andre som mener å ha rettigheter i eiendommen, anser departementet for å være et privatrettslig forhold som er bygningsmyndighetene uvedkommende. Vi antar at forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt, jfr. forvaltningslovens § 17, ikke gjelder denne side av saken.
Begrunnelsen for departementets syn er at bygningsmyndighetene bare skal påse at det offentlige regelverk vedrørende byggetillatelse er oppfylt. Dessuten har ikke bygningsmyndighetene forutsetninger for å vurdere de privatrettslige forhold vedrørende eiendommer, som i en del tilfeller kan være meget uklare, f. eks. i forbindelse med rettigheter til å sette opp naust og seterbuer m. v. Avgjørelse av disposisjonsretten over en eiendom kan medføre gjennomgåelse av kompliserte tings- og obligasjonsrettslige forhold som selv domstolene kan ha problemer med å få klarhet i. Det er derfor uhensiktsmessig og urimelig å pålegge bygningsmyndighetene en slik plikt. Det er også mulig at bygningsmyndighetene ved eventuell feilaktig avgjørelse av slike spørsmål kan bli erstatningsrettslig ansvarlig overfor den som avgjørelsen urettmessig er gått imot. Vi kan derimot ikke se at bygningsmyndighetene kan bli påført noe ansvar ved konsekvent bare å håndheve de offentligrettslige regler i bygningslovgivningen og henvise eventuelle tvister vedrørende disposisjonsretten over eiendommen det skal bygges på til domstolene.
I mange tilfelle er det hensiktsmessig for en byggesøkende å søke om byggetillatelse før overdragelsen av den aktuelle byggetomten er formelt gjennomført. Byggetillatelse kan i mange tilfelle være en forutsetning for overdragelsen. Normalt må man også kunne gå ut fra at den byggesøkende ikke er interessert i å bebygge en eiendom dersom han risikerer å få bygningen revet/fjernet fordi han ikke har noen rett til å disponere eiendommen. Det synes naturlig at den byggesøkende tar risikoen i så måte, og man kan ikke forvente at bygningsmyndighetene skal vokte folks eiendomsrett overfor de byggesøkende.
I tilfelle det er tvil om søkerens rett til å disponere eiendommen til bebyggelse, mener vi bygningsmyndighetene bør gjøre det klart overfor søkeren og eventuelle andre som har innsigelser vedrørende søkerens rett til å be-

bygge eiendommen, at byggetillatelsen bare gjelder forholdet til bygningslovgivningen, og at partene selv må klare opp de privatrettslige forhold, eventuelt ved domstolenes hjelp. En byggetillatelse etter bygningsloven skaper ikke noen bedre privatrettslig disposisjonsrett over eiendommen det skal bygges på enn det den byggesøkende har fra før av.

Det er enkelte saker der det er helt klart at søkeren ikke har eller vil få noen rett til å disponere eiendommen. I slike tilfelle mener vi bygningsmyndighetene må kunne avvise saken som uvedkommende for dem, da behandling av saken vil være en utidig og formålsløs bruk av forvaltningen.

Vi slutter oss ellers til det som er anført i fylkesmannens brev av 23. april 1979 til ombudsmannen.»

I avsluttende brev 3. september 1979 til A uttalte jeg:

«Som tidligere uttalt i brev 11. april 1979 antar jeg at bygningsrådet i en viss utstrekning plikter å undersøke om søkeren i forhold til grunneieren har rett til å føre opp anmeldte hus, men at det vanskelig kan sies noe generelt om hvor langt bygningsrådets undersøkelsesplikt går. Etter å ha vurdert bevisligheten i den foreliggende sak finner jeg ikke grunnlag for å kritisere at bygningsrådet ikke foretok videre undersøkelser for å bringe på det rene om B hadde rett til å føre opp stølshus i stølsområdet. Jeg legger vekt på at B har lagt fram en kjøpekontrakt fra 1894 som gir eieren av X «Rettighed til Sæl og Fjøs paa Fjeldstølen — — —». Til tross for at kjøpekontrakten ikke var utferdiget av daværende hjemmelsinnehaver til den eiendom som X ble skilt ut fra, og til tross for at kontrakten ikke kan ses tinglyst, kan den ikke uten videre frakjennes enhver rettslig betydning. Snarere må antas at kontrakten vil kunne ha betydning dersom visse forutsetninger, dels av faktisk og dels av rettslig art, var til stede. Om så er tilfellet, kan vanskelig besvares ut fra de foreliggende opplysninger. Jeg finner heller ikke for øvrig grunn til å gå nærmere inn på dette. Avgjørende for mitt standpunkt i saken er at bygningsrådet vanskelig kan pålegges en undersøkelsesplikt av slikt omfang og slik karakter som det her ville være tale om.»

Med hensyn til det prinsipielle spørsmål som klagesaken reiste, skrev jeg 3. september 1979 til Kommunaldepartementet:

«— — — Spørsmålet er nærmere behandlet i departementets brev 19. juli 1979 som kan gi inntrykk av at departementet synes å mene at bygningsmyndighetene har bare en svært begrenset undersøkelsesplikt. Med unntak av de «saker der det er helt klart at søkeren ikke har eller vil få noen rett til å disponere eiendommen», har departementet lagt til grunn «at bygningsloven ikke gir bygningsmyndighetene plikt til å kreve at søkeren skal dokumentere at han har rett til å bebygge vedkommende eiendom». Det hevdes at det er «uhensiktsmessig og urimelig å pålegge bygningsmyndighetene en slik plikt». Forholdet mellom byggherren og eventuelle andre som mener å ha rettigheter i eiendommen, anser departementet for å være et privatrettslig forhold som er bygningsmyndighetene «uvedkommende». — Jeg har vanskelig for å følge departementets utlegninger her.

Bygningsmyndighetenes opgave er først og fremst å «påse at det offentlige regelverk vedrørende byggetillatelse er oppfylt». Jeg er imidlertid ikke uten videre enig i at bygningsmyndighetene «bare skal påse» dette. Gjennom sin tjenesteutøvelse legger bygningsmyndighetene forholdene til rette for en eller annen form for faktisk utnyttelse av den berørte eiendom. På denne bakgrunn synes det ikke urimelig å forlange at myndighetene i noen utstrekning også påser at den utnyttelse det legges opp til, ikke kommer i strid med private parters rettsstilling. Dersom bygningsmyndighetene skal engasjere seg i visse undersøkelser av dette slag (typisk en viss hjemmelskontroll) med hensyn til private rettsforhold, kan det nok undertiden melde seg rettslige eller faktiske spørsmål. Jeg har imidlertid vanskelig for å se at dette forhold kan medføre annet enn at bygningsmyndighetene i så fall resignerer og begrenser seg til å ta stilling til spørsmål som kan avgjøres med en rimelig grad av sikkerhet.

Som uttalt i brev herfra 11. april 1979 til fylkesmannen, er det vanskelig å angi generelt hvor langt en undersøkelsesplikt går. Det samme gjelder spørsmålet om hvilke beviskrav som bør stilles. Den enkelte situasjon og type konflikt må trolig undergis konkret vurdering. Eksempelvis bør en gå lenger i å undersøke om byggesøkeren har rett til å bygge på en annen manns eiendom når denne protesterer, enn hvor en nabo protesterer mot eierens byggesøknad under henvisning til en negativ servitutt som angivelig forbyr bygging av nærmere angitt art. Dette antyder at de konsekvenser bygningsrådets avgjørelse vil ha for de berørte parter, bør tillegges en viss vekt.

Av grunner som anført i departementets brev kan det ikke være tale om å pålegge bygningsmyndighetene annet enn en begrenset form for undersøkelsesplikt. Jeg har i mitt brev av 11. april 1979 antydet at det trolig som utgangspunkt bør kreves at søkeren skal kunne sannsynliggjøre sin rett. Uttrykket «sannsynliggjøre» kan nok trenge en nærmere presisering og muligens innsnevring. På den annen side er det min oppfatning at myndighetene ikke bør begrense seg til å trekke underliggende privatrettslige forhold inn i sin behandling bare når «det er helt klart at søkeren ikke har eller vil få noen rett til å disponere eiendommen».

For ordens skyld legger jeg til at det prinsipielle spørsmål om bygningsrådets plikt til å undersøke byggesøkerens rett i forhold til grunneieren, ikke kan ses direkte omhandlet i forarbeidene til bygningsloven. Den uttalelse fra Komiteen til revisjon av bygningsloven som er referert i fylkesmannens brev av 23. april 1979 til ombudsmannen, synes i utgangspunktet å gjelde private byggeservitutter. I det alt vesentlige kan det samme sies for så vidt angår uttalelser omkring spørsmålet i juridisk litteratur. Som foran antydet står disse tilfelle med hensyn til bevis- og undersøkelseskravet i en noe annen stilling enn de tilfelle hvor det anmeldes bygg på annen manns grunn.

De uttalelser fra departementet som er lagt fram, synes særlig å gjelde situasjonen hvor

det søkes om byggetillatelse før overdragelse av den aktuelle tomt formelt er gjennomført. Denne situasjon har etter min mening mindre interesse for det prinsipielle spørsmål; her kan forholdet ordnes ved en erklæring fra hjemmelsinnhaveren til byggesøkeren.»

36.

Oppføring av garasje — «rimelige skjønnhetshensyn» etter bygningsloven § 74 nr. 2.

(Sak 1403/78.)

A klaget 23. november 1978 til ombudsmannen over avslag på søknad om oppføring av dobbeltgarasje.

Søknad om oppføring av garasjen på nærmere angitt sted på klagers tomt ble fremmet våren 1978. Klager ble av bygningsetaten anvist alternativ plassering uten at han kunne godta denne. Bygningsrådet avslo søknaden 31. mai 1978, bl. a. under henvisning til § 74 nr. 2 i bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7). Rådet mente at garasjen med den omsøkte plassering ville virke skjemmende.

A klaget til fylkesmannen, som 19. oktober 1978 fastholdt bygningsrådets vedtak og ga slik begrunnelse:

«— — — I bygningslovens § 74 nr. 2 er det fastsatt at arbeider som er betinget av byggetillatelse etter § 93 skal planlegges og utføres slik at de etter rådets skjønn tilfredsstiller rimelige skjønnhetshensyn både i seg selv og i forhold til omgivelsene.

Bestemmelsen innebærer at rådet skal vurdere om bygget estetisk sett lar seg innpasse i strøket. Størrelsen på bygget vil i slike tilfeller være en faktor av betydning.

Etter byggetegningene kan ikke fylkesmannen se at garasjen i seg selv har en estetisk sett utilfredsstillende form. Med den størrelsen den er forutsatt å få, vil den imidlertid etter fylkesmannens mening få en stor og dominerende virkning som kan gi et uheldig helhetsinntrykk.»

I brev 10. mai 1979 til fylkesmannen bemerket jeg at det kunne reises tvil om § 74 nr. 2 i bygningsloven gir hjemmel for helt å nekte oppføring av garasjen. Siden klageren av de lokale bygningsmyndigheter var anvist alternativ plassering av garasjen, ble det ikke nødvendig å gå inn på dette spørsmål. — I brevet til fylkesmannen viste jeg til innstilling av april 1960 fra Komiteen til revisjon av bygningsloven (vedlegg til Ot. prp. nr. 1 (1964—65)) hvor er uttalt i tilknytning til bestemmelsen i § 74 nr. 2 (jfr. s. 159 annen sp.):

«Den oppgave som utkastet i § 71 nr. 2 pålegger bygningsrådet er av utpreget skjønnsmessig art, og det kan derfor være grunn for bygningsrådet til å vise en viss forsiktighet med å gripe inn. Komitéen ser imidlertid også denne bestemmelse som et viktig ledd i arbeidet for å bedre byggeskikken i vårt land, ikke minst som en påminnelse om at bygningsrådet må være oppmerksom også på de estetiske hensyn og helhetsvirkningen, ta problemene opp til drøftelse med de byggende og så vidt mulig gi råd og veiledning, uten at det alltid er nødvendig å sette tingene på spissen ved forbud eller inngrep. — — —»

Videre viste jeg til Innst. O. nr. 24 (1977—78) der Kommunal- og miljøvernkomiteen under Stortingets behandling våren 1978 av Ot. prp. nr. 10 (1977—78) og Ot. prp. nr. 63 (1976—77) om endringer i bygningsloven uttalte (jfr. s. 10 annen sp.):

«— — — K o m i t e e n ser det slik at det kan være uheldig om bygningsmyndighetene ikke har hjemmel for å gripe inn overfor byggverk som har fått en utforming eller farge som åpenbart vil stride mot rimelige skjønnhetshensyn, det etablerte miljø på stedet m. m.»

Jeg fortsatte i brevet til fylkesmannen:

«I klageavgjørelsen 19. oktober 1978 uttalte fylkesmannen at den omsøkte garasje i seg selv ikke kunne ses å ha en estetisk sett utilfredsstillende form, men at den på grunn av størrelsen ville «få en stor og dominerende virkning som kan gi et uheldig helhetsinntrykk». — På bakgrunn av de foran siterte lovforarbeider, jfr. også lovens ordlyd, etterlater fylkesmannens begrunnelse for å nekte oppføring av den omsøkte garasje slik A prinsipalt ønsket, betydelig tvil om fylkesmannen har lagt til grunn riktig lovforståelse. Det synes som om fylkesmannen har brukt § 74 nr. 2 for strengt i forhold til A, jfr. særlig den foran siterte uttalelse fra Kommunal- og miljøvernkomiteen som forutsetter inngripen bare hvor det er åpenbart at kravet til rimelige skjønnhetshensyn ikke er tilfredsstilt. — — —»

Etter fornyet vurdering traff fylkesmannen 13. juni 1979 slikt vedtak:

«— — — Når det gjelder den skjønnsmessige avgjørelse etter bygningslovens § 74 nr. 2, synes saken å være et grensetilfelle.

Fylkesmannen er fortsatt av den oppfatning at den omsøkte dobbeltgarasje vil bryte med boligens utseende og bidra til å redusere strøkets helhetsinntrykk.

Fylkesmannen finner imidlertid etter ny vurdering, under tvil å burde omgjøre vedtaket av 19.10.78, idet dobbeltgarasjen ikke å p e n b a r t kan antas å ville stride mot rimelige skjønnhetshensyn m. v.»

37.

Uriktig saksbehandling i bygningsrådet — erstatning, kommunekontorsjefs og kommuneadvokats habilitet.

(Sak 295/78.)

A klaget 21. august 1978 til ombudsmannen over kommunens avslag på hans erstatningskrav på kr. 5 000,—. Grunnlaget for kravet var økonomisk tap A hevdet å være påført som følge av feil behandling av byggesak i bygningsrådet.

A underrettet 14. november 1973 kommuneingeniøren om at han sommeren 1973 hadde påbegynt hyttebygg på sin eiendom ved — — —vannet. Bygningsrådet sendte 4. desember 1973 saken til grunneierlaget til uttalelse. Bygningssjefen uttalte i brev 21. desember 1973 til A:

«I og med Strandplanlovens ikrafttreden fra Kommunestyremøte den 15. okt. d. å. omfatter Deres byggeplaner et arbeide som skal godkjennes av kommunen, og som første instans bygningsrådet.»

I møte 30. januar 1974 vedtok bygningsrådet å utsette saken til våren «slik at befaring av tomta og påbegynt tomtearbeider kan vurderes nærmere». Videre ble uttalt at byggherren måtte kontakte grunneierforeningen for å få utarbeidet disposisjonsplan, og at han måtte regne med at hytta måtte trekkes lenger fra vannet.

I brev 11. juni 1974 til bygningsrådet fremholdt A:

«Her må imidlertid være oppstått en feil fra Deres side. Jeg har nemlig ikke søkt om oppføring av hytte ved — — —vannet. Jeg viser til vedlagte kopi at mitt skriv 14/11 - 73. Som det vil fremgå, var jeg begynt arbeidet før det var fattet vedtak om forbud — regulering.»

Bygningsrådet besluttet 15. juli 1974 ikke å ta endelig standpunkt til saken før byggherren hadde kontaktet grunneierlaget.

A klaget 21. januar 1975 til formannskapet over at han fortsatt ble nektet å fullføre hyttebyggingen, og pekte på at fylkesmannen ikke hadde godkjent kommunens plan om å gjøre strandloven gjeldende for fjellvann.

I møte 6. februar 1975 beklaget formannskapet bygningssjefens og bygningsrådets behandling av saken, og uttalte at bygningsrådet nå burde avgjøre saken i samsvar med gjeldende lov og vedtak. I bygningsrådets møteprotokoll 10. april 1975 er uttalt:

«Bygningsrådet og bygningssjefen beklager den saksbehandling Deres byggesak har fått. Saka ble behandlet etter de retningslinjer kommunestyre vedtok den 15/10-73 i sak 133. «Fastsettelse av et byggeforbudsbelte på 100 m. for samtlige vann i kommunen».

Kommunestyrets vedtak var gjort på bakgrunn av et skriv fra fylkesmannens naturvernkonsulent.

Fra formannskapet hadde en ikke fått melding om at vedtaket ikke var godkjent av fylkesmannen — og en har således handlet i god tro.

Deres byggeplaner ved — — —vannet begrenser seg nå til bare å gjelde bestemmelsene i bygningsloven kap. III og IV og i § 65.

Deres byggeplaner betinger ingen godkjennelse av bygningsrådet.»

Ved brev 4. august 1975 fra grunneierlaget ble A «pålagt» å fjerne hytta. Grunneierlaget brakte senere saken inn for herredsretten med påstand om at hytta måtte bli fjernet eller flyttet. Saken endte med rettsforlik 24. mai 1977.

A søkte 25. august 1977 formannskapet om billighetserstatning kr. 5 000,— for tap han var påført på grunn av feil saksbehandling fra bygningsmyndighetenes side.

Formannskapet innhentet uttalelse fra kommunens juridiske rådgiver, som i brev av 18. januar 1978 til kommunen fremholdt:

«Spørsmålet er da om kommunen er juridisk forpliktet i tilfelle A har lidt tap i tidsrommet fra han anmeldte bygging den 14/11 1973 og frem til august 1975, på grunn av prisstigning m. v.

Jeg peker her på at A fortsatte arbeidene på hytta også sommeren 1975, på tross av de formelle innsigelser fra kommunen på grunnlag av vedtaket av 15/10 1973 om at strandloven skulle gjøres gjeldende i kommunen.

I og med at kommunestyret hadde vedtatt at strandplanloven skulle gjøres gjeldende fra 15/10 1973, kan det ikke bebreides bygningsrådet at det håndhevet vedtaket.

— — —

Under henvisning til det anførte mener jeg bestemt at A ikke har noe holdbart erstatningskrav overfor kommunen etter vanlige erstatningsrettslige regler. Hans erstatningskrav bør derfor avvises.

A anfører imidlertid i sin søknad at det gjelder en billighetserstatning.

Dette kan tyde på at A er klar over at han ikke har noe juridisk krav overfor kommunen.

Hvorvidt kommunen bør yte billighetserstatning, kan jeg ikke uttale meg om. Jeg nevner imidlertid de konsekvenser dette kan ha i lignende saker, både etter bygningsloven og ellers.»

Formannskapet vedtok 24. mai 1978. overensstemmende med kontorsjefens innstilling, å avvise erstatningskravet. Vedtaket ble opprettholdt av kommunestyret 26. juni 1978.

I klagen til ombudsmannen fremholdt A:

«— — — Kontorsjefen i kommunen er identisk med formann i Grunneierlaget. Videre er Grunneierlagets rådgiver og juridiske konsulent også kommunens juridiske rådgiver.»

Etter den rolle bygningsmyndighetene hadde tillagt grunneierlaget ved behandlingen av A's byggesak, og den senere rettssak hvor grunneierlaget saksøkte A med påstand om fjerning av hytta, kunne det spørres om kontorsjefen og advokaten på grunn av deres tilknytning til grunneierlaget, var habile til å tilrettelegge grunnlaget for formannskapets og kommunestyrets behandling av erstatningskravet fra A, jfr. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 6 første ledd.

Jeg viste i brev 13. oktober 1978 til kommunen til Ot. prp. nr. 38 (1964—65) hvor det er uttalt (s. 42 første sp.):

«I uttrykksmåten «legge til rette grunnlaget for» ligger at loven får anvendelse også på forvaltningsorgan som bare gir en rent rådgivende uttalelse eller en innstilling i en sak. — — —»

Jeg pekte på at etter forvaltningsloven § 10 gjelder habilitetsbestemmelsene, foruten for offentlige tjenestemenn, også for andre som handler på vegne av stat eller kommune. Således vil reglene også gjelde for en privatpraktiserende advokat i en sak han har fått i oppdrag av kommunen å vurdere. Jeg viste videre til § 6 annet ledd hvoretter det medfører inhabilitet «når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Det avgjørende er her om det foreligger forhold som etter en objektiv vurdering er egnet til å svekke tilliten til en tjenestemanns upartiskhet.

Jeg ba i brevet om kommunens uttalelse til habilitetsspørsmålet, men kommunen svarte ikke. I nytt brev (9. mai 1979) til kommunen fremhevet jeg det uheldige i unnlatelsen, og konkluderte:

«Ut fra de opplysninger som er fremkommet om kommunekontorsjefens formannsverv i Grunneierlaget og lagets rolle i A's byggesak, samt advokatens rolle som juridisk rådgiver for grunneierlaget og prosessfullmektig for laget i tvisten med A, finner jeg at disse må anses inhabile til å tilrettelegge grunnlaget for kommunens behandling av erstatningskravet, jfr. lov av 10. februar 1967 § 6 annet ledd. — — —»

Om erstatningskravet uttalte jeg i brevet 13. oktober 1978 til kommunen:

«Når formannskapet i enstemmig vedtak 6. februar 1975 beklaget bygningssjefens og bygningsrådets behandling av saken, og uttalte at «bygningsrådet bør nå avgjøre saken i samsvar med gjeldende lov og vedtak», kan jeg vanskelig forstå dette på annen måte enn som en erkjennelse fra kommunens side for at saken har vært feilaktig behandlet i kommunen. Spørsmålet blir derfor om feilene er av en slikt art at de kan utløse et erstatningsansvar.

Det gikk ca. 17 måneder fra A meldte byggverket til bygningsrådet 10. april 1975 uttalte at byggeplanene «betinger ingen godkjennelse av bygningsrådet». Så vidt skjønnes skyldtes den lange behandlingstiden hovedsakelig at bygningsmyndighetene feilaktig la til grunn at det var oppstilt forbud mot bygging m. v. i 100-metersbeltet langs — — —vann, jfr. lov av 10. desember 1971 nr. 103 om planlegging i strandområder og fjellområder § 3 nr. 2.

Etter dette må jeg be kommunen vurdere på nytt om det ikke må gi rettslig grunnlag for erstatning fra kommunens side at bygningsmyndighetene ved sitt forbud hindret A i å fortsette byggingen, uten å undersøke om det var fastsatt gyldig byggeforbud langs — — — vann, jfr. at kommunestyret etter strandplanloven § 3 nr. 2 bare har uttalelsesrett i slike saker.»

Kommunestyret vedtok 12. februar 1979 å avvise saken (ordførerens dobbeltstemme var avgjørende).

Etter det foreliggende kunne det ikke ses bort fra at advokatens utredning 18. januar 1978 også kunne hatt betydning for utfallet av saken ved behandlingen 12. februar 1979. Konsekvensen av dette ville i tilfelle være at kommunestyrets vedtak måtte anses ugyldig, fordi advokaten var inhabil. Etter å ha vist til dette pekte jeg i brev 9. mai 1979 til kommunen på at bygningsmyndighetene for å hindre A i å fortsette byggingen, måtte ha hjemmel i lov. Bygningsrådet hadde så vidt skjønnes feilaktig lagt til grunn at det var oppstilt forbud mot bygging m. v. i 100-metersbeltet langs — — —vann. Det som forelå i saken, trakk etter min mening klart i retning av at kommunen på rettslig grunnlag måtte være erstatningsansvarlig. Jeg uttalte at saken burde undergis ny behandling i kommunen.

Kommunen forela saken for en annen advokat som 9. juli 1979 uttalte:

«Ved behandlingen av A's byggesak, har bygningsmyndighetene handlet i strid med gjeldende lover. Det var således ingen hjemmel for å kreve byggearbeidene stanset. Riktignok er ikke A i vedtaksform uttrykkelig blitt nektet å fortsette byggearbeidene. Av sammenhengen fremgår det imidlertid at så har vært tilfelle og A har da også opptrådt som dette var tilfellet.

Etter juridisk teori og rettspraksis kreves det ikke særlig stor grad av uaktsomhet for at offentlige instanser skal bli erstatningsansvarlig for saksbehandlingsfeil eller ulovhjemlede vedtak. Det har vært en tilbøyelighet til å fastslå erstatningsansvar dersom det kan konstateres en klar saksbehandlingsfeil eller et klart ulovhjemlet vedtak.

— — —

Etter mitt syn foreligger det således erstatningsansvar for kommunen i denne sak. — — —».

Kommunestyret vedtok deretter 15. oktober 1979 å yte A en billighetserstatning på kr. 5 000,—.

38.

Avkjørsel fra fylkesveg — avslag på grunn av økt belastning av riksveg med lokaltrafikk fra fylkesvegen.
(sak 290/77.)

A klaget 28. februar 1977 til ombudsmannen over avslag på søknad om avkjørselstillatelse fra fylkesveg til boligtomt.

Bygningsrådet hadde ikke innvending mot at tillatelse ble gitt. Fylkesvegmyndighetene avslo imidlertid søknaden. Grunnlaget for avslaget var at boligbebyggelse i angjeldende område ville belaste kryssende riksveg med lokaltrafikk (særlig «myke» trafikanter) til sentrumsområde på motsatt side av riksvegen,

hvilket ble ansett trafikksikkerhetsmessig uheldig. Boligbebyggelse langs fylkesvegen nærmere enn 3—4 km fra sentrumsområdet burde etter vegmyndighetenes oppfatning unngås.

A opplyste at fylkesvegen går i rett linje ca. 250 meter ved omsøkte avkjørselspunkt. Avstanden til krysset fylkesveg/riksveg var oppgitt til ca. 150 meter. I klagen til ombudsmannen fremholdt A:

«Min søknad om avkjørsel gjelder som nevnt til fylkesveg og ikke til riksveg. Rett ved og på samme side som min boligtomt er det eksisterende boligeiendom med avkjørsel til denne fylkesvegen.

Skulle vegmyndighetenes standpunkt følges, ville det innebære at det ble lagt en død hånd over alt areal som grenser til denne fylkesvegen, både i og utenfor det planlagte reguleringsområdet. Jeg kan ikke skjønne at det kan være mulig å hevde et slikt standpunkt i en kommune hvor en må regne med spredt boligbygging, både i og utenfor regulert område. Når det gjelder trafikksikkerheten vil jeg vise til at det her dreier seg om en fylkesveg med en minimal trafikk, og at bygningsrådet, som sitter inne med lokalkjennskap, enstemmig har anbefalt søknaden om avkjørsel.»

Vegsjefen uttalte til dette:

«Vegvesenet mener generelt at en bør søke å unngå lokaltrafikk på viktige gjennomfartsveger pga. de trafikksikkerhetsmessige hensyn. Når det gjelder rv. 25, er dette en mellomriksveg med Sverige. Den er en av fylkets viktigste veger, og den bygges med henblikk på tungtransport og stor hastighet. Vegvesenet anser det derfor av stor viktighet å minske lokaltrafikken, særlig av de «myke» trafikanter på rv.25.»

I brev av 20. januar 1978 til vegsjefen bemerket ombudsmannen at den omstendighet at en økning av lokaltrafikken på riksvegen medfører en trafikksikkerhetsmessig risiko, neppe var tilstrekkelig til å nekte avkjørselstillatelse fra fylkesvegen.

Til dette anførte vegsjefen med tilslutning av samferdselsutvalget:

«— — — At de geometriske krav i selve avkjørselspunktet kan tilfredsstilles er her underordnet det trafikksikkerhetsmessige helhetssyn.

Det som er vesentlig er tomtens nære beliggenhet til sentrum på motsatt side av hovedåren riksveg 25. Gang- og sykkeltrafikk kommer således i konfliktsituasjoner med riksvegtrafikken som periodevis kan være betydelig og som vil få høyt hastighetsnivå i og med den nå vedtatte omlegging mellom sentrum og omsøkte boligtomt. I den nå stadfestede reguleringsplan ligger tomten for øvrig innenfor område regulert til jord- og skogbruksformål. Reguleringsplanens intensjoner gir en klar samling av videre boligbygging nord for ny rv. 25 i tilknytning til eksisterende sentrum.

Vegsjefen kan ikke ta det trafikksikkerhetsmessige ansvar for en slik boligtilknytning til vegnettet. Når det gjelder den nevnte 3—4 km sonen er denne nettopp antydet i forhold til hva som er aktuelle gang/sykkelavstander. — — —»

Ombudsmannen forela 3. oktober 1978 saken for Samferdselsdepartementet og uttalte:

«Etter vegloven av 21. juni 1963 (nr. 23) § 40 første ledd annet punktum «må ny avkjørsle frå riksveg eller fylkesveg ikkje byggast utan løyve frå vegsjefen». Det er naturlig å forstå bestemmelsen slik at vegsjefens oppgave må være å foreta en faglig vurdering av trafikkforholdene på fylkesvegen. Om det også kan tas hensyn til den virkning en ny avkjørsel fra fylkesvegen vil få for trafikken på riksvegen, er et spørsmål om rettsanvendelse, og jeg finner grunn til å reise spørsmålet om rekkevidden av vegloven § 40 i denne forbindelse.

Jeg er enig i at en så vidt mulig bør unngå lokal trafikk på viktige gjennomfartsveger av trafikksikkerhetsmessige hensyn. Men jeg anser det ikke uten videre klart at det etter veglovens regler om avkjørsel er anledning til å legge vekt på hensynet til trafikksikkerheten på omhandlede riksveg ved vurderingen av om avkjørselstillatelse skal gis fra fylkesvegen. Når vegsjefen uttaler at det ikke er ønskelig med bebyggelse langs fylkesvegen i en avstand av 3—4 km fra riksvegen, synes dette i første rekke å være et spørsmål om arealdisponering. Synspunktet utelukker for øvrig alternative atkomstløsninger til A's eiendom.»

Departementet sa seg 6. februar 1979 enig i ombudsmannen betraktninger. Den rettsoppfatning fylkesvegmyndighetene hadde lagt til grunn i saken, var ikke i samsvar med etablert praksis hos vegmyndighetene.

I brev 26. februar 1979 ba jeg vegsjefen vurdere søknaden om boligavkjørsel på nytt.

Vegsjefen opplyste 22. juni 1979 at han hadde anmodet kommunen om å trekke byggetillatelsen tilbake, idet boligbebyggelse på tomten var i strid med stadfestet reguleringsplan og ville få trafikksikkerhetsmessig uheldige konsekvenser.

Til dette bemerket jeg i brev 9. juli 1979 til vegsjefen:

«Hvorvidt boligbygging på A's tomt er i strid med stadfestet reguleringsplan, og om det nå er hjemmel for å nekte byggetillatelse, er spørsmål som bygningsmyndighetene må ta standpunkt til. Jeg går ut fra at A's søknad av 22. mars 1976 om avkjørselstillatelse blir vurdert på nytt av vegsjefen etter veglovens bestemmelser, uavhengig av bygningsmyndighetenes vurdering av byggesaken for øvrig.»

I brev 17. september 1979 til ombudsmannen opplyste vegsjefen at han etter ny vurdering hadde utstedt avkjørselstillatelse.

39.
Vegmyndighetenes adgang til stenging av privat veg — vegloven § 56.
(Sak 674/78.)

A klaget 25. mai 1978 til ombudsmannen over vegmyndighetenes vedtak om stenging med bom av privat veg.

Vegsjefen besluttet 8. juli 1977:

«Med hjemmel i veglovens § 56 og skiltreglenes § 11 blir privat veg «T-vegen» stengt med bom, og skilt 202 «Forbudt for motorvogn» oppsatt på hver side av denne.»

Vegdirektoratet stadfestet vedtaket 18. oktober 1977:

«Vegdirektoratet finner at vegsjefen har hjemmel i Veglovens § 56 til å sette opp bom i «T-vegen». Man antar nemlig at siste setning i § 56 hjemler fysisk stenging av vegen både for utenforstående og for oppsittere, (jfr. uttrykket «sperre»).

«T-vegen» er en smal, gruslagt veg med få møtemuligheter. Den er jevnt over ikke bredere enn en bilbredde. Det er derfor høyst sannsynlig vesentlig tryggere for skolebarna å ferdes på denne vegen hvis den er helt stengt for gjennomkjøring.

Vegdirektoratet finner da ikke grunn til å bestride vegsjefens vurdering av hvorvidt bruk av motorvogn på «T-vegen» er «særlig farlig», heller ikke vil man bestride hans vurdering av om stenging er «naudsynt».»

Vegloven av 21. juni 1963 (nr. 23) § 56 lyder:

«Vegsjefen kan kontrollere om private veger som er opne for allmenn ferdsel, er trygge nok.

Finn vegsjefen at bruk av motorvogn på ein privat veg er særlig farlig, kan han pålegge styret eller tilsynsmannen eller den ansvarlige for vegen å sette opp varselsskilt. Vegsjefen kan òg gi påbud om at vegen skal stengast for utanforståande, og kan om det er naudsynleg syte for at den blir sperra.»

I klagen til ombudsmannen fremholdt A at vegen ikke representerer noen slik «særlig fare» som § 56 annet ledd forutsetter, og at bestemmelsen bare hjemler stenging av privat veg for utenforstående, ikke for oppsittere med vegrett til vegen.

Overfor Samferdselsdepartementet bemerket jeg:

«Vegdirektoratet har i brevet av 18. oktober 1977 antatt at «siste setning i § 56 hjemler fysisk stenging av vegen både for utenforstående og for oppsittere, (jfr. uttrykket «sperre»)».

Etter mitt syn gir ordlyden i § 56 få holdepunkter for denne forståelse. Det synes heller naturlig å oppfatte sperreadgangen etter siste punktum som en utfylling av den stenging for utenforstående som er nevnt — m. a. o. en adgang til fysisk sperring for å gjennomføre et påbud om stenging for utenforstående. Slik forstått vil bestemmelsen ikke kunne benyttes overfor oppsitterne. Lovens forarbeider kan ikke ses å gi svar på spørsmålet.

Et annet spørsmål er om saken i det hele gjelder stenging eller sperring etter § 56. Stenging eller sperring vil vanligvis være en stenging av atkomstveg.

Den oppsatte bom hindrer gjennomkjøring i «T-vegen». Men da bommen er oppsatt omtrent midt på vegen, vil det fremdeles være mulig å nå enhver del av vegen med motorvogn. For oppsitterne vil bommen derfor bare medføre en mer tungvint atkomst. Det kan spørres om vegloven § 56 tar sikte på en slik regulering av oppsitternes atkomst.

Vilkåret også for å stenge en veg etter § 56 må for øvrig antas å være at bruk av motorvogn er «særlig farlig». Så vidt skjønnes tar denne bestemmelse først og fremst sikte på de forhold der vegens tekniske beskaffenhet er av en slik karakter at biltrafikk ikke bør finne sted. Ot. prp. nr. 53 (1961—62) s. 97 nevner som eksempel at det foreligger en ekstraordinær fare, f. eks. en bro som ikke vil tåle bilkjøring på et sted der man kan vente ukjente bilister. — Vegdirektoratets avgjørelse synes mer å være begrunnet i hensynet til trafikksikkerheten for skolebarna og i trafikkreguleringsformål. Det kan spørres om avgjørelser som bygger på slike hensyn kan treffes i medhold av vegloven § 56 og om hjemmel i tilfelle heller bør søkes i vegtrafikklovgivningen.»

Samferdselsdepartementet opphevet 5. februar 1979 vedtaket om stenging av vegen. Om forståelsen av vegloven § 56 uttalte departementet:

«Dette departement antar at ordlyden i vegloven § 56 annet ledd siste punktum må bli å forstå slik at vegsjefen gis adgang til å stenge og om nødvendig sperre en privat veg som er åpen for almen ferdsel b a r e for u t e n f o r s t å e n d e. En antar derfor at vegsjefen ikke med hjemmel i vegloven § 56 kan la en slik sperring gjelde også for oppsitterne. En slik fysisk sperring for utenforstående kan f. eks. gjennomføres ved oppsetting av låsbar bom.

Formålet med § 56 annet ledd siste punktum er først og fremst å åpne mulighet for at veger som har tekniske mangler eller liknende skal kunne avsperres for bilister som ikke har kjennskap til manglene. Dette fremgår bl. a. av Ot. prp. nr. 53 (1961—62, s. 97):

> «Bestemmelsene tar først og fremst sikte på de tilfeller da vegkontoret blir oppmerksom på at det foreligger en ekstraordinær fare, f. eks. en bru som ikke vil tåle bilkjøring på et sted der man kan vente ukjente bilister.»

På bakgrunn av lovens formål og forarbeider antar Samferdselsdepartementet at ordet «sperra» i § 56 annet ledd siste punktum, må tolkes slik at det bare omfatter sperring av påkjørsel til vegen eventuelt til den del av vegen som frambyr faren. En sperring som ikke hindrer kjøring på noen del av vegen, men kun gjennomkjøring antas ikke å ha dekning i bestemmelsens ordlyd.»

40.
Fjerning av reklameskilt — begrepet «tettbygd strøk» etter vegloven § 33.
(Sak 1326/77.)

A klaget 24. oktober 1977 over Vegdirektoratets pålegg 28. juni 1977 om fjerning av reklameskilt ved riksveg. Det het i klagen bl. a.:

«For ca. et år siden åpnet vi vår nye forretning beliggende på eiendommen — — —. Vår forretning ligger helt tilbaketrukket på eiendommen og kan derfor ikke sees fra veien. Vi hang derfor opp et anvisningsskilt på broen da det ellers ville være umulig for våre kunder a finne forretningen.

Stor var vår forbauselse da vi fra Hordaland vegkontor fikk varsel om ulovlig oppsatt reklameskilt. Men vi mente at dette sikkert var en formsak, og søkte derfor veisjefen i Hordaland om tillatelse til å ha skiltet hengende på broen i forretningstiden. Som det fremgår av vedlagte fotokopier av korrespondanse med Hordaland vegkontor ble ikke søknaden innvilget. En fornyet klage til Vegdirektoratet førte heller ikke til noe resultat med begrunnelse «den negative effekt unødvendig informasjon til trafikantene har på trafikksikkerheten».»

Vegdirektoratet uttalte 9. november 1977 til ombudsmannen:

«Den praksis som følges i slike saker er at det ikke gis dispensasjon/løyve til plassering av reklame m. v. utenfor tettbygd strøk, begrunnet i trafikksikkerhetsmessige aspekter. Unntak kan eventuelt være spesielle tilfeller hvor skiltet ikke tjener rene reklameformål, men også kan være til nytte for de vegfarende.»

A tok opp spørsmålet om forretningen var beliggende utenfor tettbygd strøk i veglovens forstand, og Vegdirektoratet opplyste 6. februar 1978:

«Veglovens § 33, annet ledd, retter seg mot reklameskilt og liknende innretning utenfor tettbygd strøk. For å kunne sette opp skilt i slikt område innenfor veglovens byggegrense, kreves vegsjefens tillatelse.

Det aktuelle område har av vegsjefen ikke vært ansett som tettbygd strøk, blant annet fordi bebyggelsen langs vegen her er forholdsvis beskjeden. Strekningen er heller ikke hastighetsregulert som for tettbygd strøk, med 50 km/t. Det er imidlertid regulert med en særlig fartsgrense på 60 km/t, av hensyn til en viss fotgjengertrafikk i tilknytning til den virksomhet som eksisterer her. Først ca. 1 km nærmere Nesttun har det vært ansett å eksistere alminnelig tettbebyggelse. Der er det ca fastsatt fartsgrense som for tettbygd strøk, 50 km/t, og vegen er skiltet overensstemmende med det.»

I brev 3. mai 1978 til direktoratet gikk jeg nærmere inn på strøkets karakter:

«Så vidt skjønnes har vegsjefen i Hordaland ikke gitt uttalelse til spørsmålet om skiltstedet ligger i eller utenfor tettbygd strøk, og slik uttalelse bes nå innhentet. Videre bes innhentet uttalelse fra vegsjefen om det er noen kontakt med andre myndigheter som håndhever lovbestemmelser om forbud mot reklameskilt hvor sondringen i/utenfor tettbygd strøk har betydning, således med bygningsrådet (sml. bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 107) og med fylkesmannen (sml. naturvernloven av 19. juni 1970 nr. 63 § 15).»

Bergen formannskap og Bergen politikammer mente at A's forretningssted måtte anses beliggende utenfor tettbygd strøk i forhold til veglov og vegtrafikklov. Derimot hadde Bergen bygningsråd i en annen sak om oppsetting av reklameskilt lagt til grunn at området er beliggende i tettbygd strøk.

Vegdirektoratet uttalte 26. april 1979:

«Begrepet «tettbygd strøk» er i prinsippet forskjellig etter bygningsloven, vegloven og vegtrafikkloven, alt etter hvilken lov som kommer til anvendelse. Som håndhever av vegloven må det imidlertid tilligge vegmyndigheten å bestemme hva som skal regnes som tettbygd strøk etter vegloven § 33.2. I bygningsloven § 15 fremgår det at avgjørelser om tettbygd strøk avgjøres i relasjon til bestemmelsene i denne lov.

Selv om bestemmelsene om tettbygd strøk etter vegloven og vegtrafikkloven i prinsippet er forskjellig, vil de vanligvis være sammenfallende. Praksis har dessuten vært at grensen for tettbygd strøk etter begge disse lover er blitt betraktet som sammenfallende til nå, idet de i stor grad tjener samme formål.

— — —

I denne konkrete sak kunne muligens bygningsrådet/kommunen vært brakt inn i saksbehandlingen, men vegsjefens vurdering har vært at stedet klart lå utenfor grensen for tettbygd strøk.»

I avsluttende brev 10. september 1979 uttalte jeg:

«Vegloven av 21. juni 1963 (nr. 23) § 33 annet ledd første punktum lyder:

> «Utanfor tettbygd strøk må reklameskilt og liknande innretning ikkje utan særskilt løyve plasserast nærare offentlig veg enn 30 meter frå midtlina (jfr. § 29 andre ledd, 3. punktum), målt vassrett.»

Vegdirektoratet har lagt til grunn at forretningens reklameskilt er satt opp utenfor tettbygd strøk.

Begrepet «tettbygd strøk» vil kunne tolkes forskjellig etter bygningslov, veglov og vegtrafikklov. Derfor behøver det ikke være noen strid mellom vegmyndighetenes forståelse av vegloven og vegtrafikkloven og Bergen bygningsråds standpunkt hvoretter strøket er å anse som tettbygd etter bygningsloven § 107. — Jeg har heller ikke tilstrekkelig grunnlag for å fastslå at Vegdirektoratets lovanvendelse er uriktig i foreliggende tilfelle.

Etter vegloven § 33 annet ledd første punktum kan det gis «særskilt løyve» til reklame-

skilt utenfor tettbygd strøk. I Vegdirektoratets vedtak 28. juni 1977 om ikke å tillate A's reklameskilt heter det:

«Vi kan ikke se at klageren anfører nye momenter som skulle betinge en annen avgjørelse, og en antar at bedriften må bekjentgjøre sin eksistens og lokalisering på annen måte. Vi vil videre understreke den negative effekt unødvendig informasjon til trafikantene har på trafikksikkerheten og konsekvensene for øvrig hvis slik reklame ikke blir fjernet. Informasjonen langs våre veger bør være på et akseptabelt nivå, slik at trafikantene kan oppfatte de opplysninger som er nødvendige.»

Som utgangspunkt er jeg enig i at unødvendig informasjon langs veiene må unngås av trafikksikkerhetsmessige grunner. Ved vurderingen av en dispensasjonssøknad må det imidlertid foretas en avveining mellom på den ene side søkerens behov for skiltet og på den annen side den trafikkfare skiltoppsetting kan medføre på det aktuelle sted.

A har ved flere anledninger fremholdt reklameskiltets betydning for hans forretningsvirksomhet. I brev 10. februar 1977 til vegsjefen i Hordaland har han således opplyst:

«— — — Før anvisningsskiltet kom opp var det umulig for våre kunder å finne forretningen, og dette var årsaken til at vi hang skiltet opp.»

Det fremgår at skiltet var plassert på en rett strekning i en 60 km-sone. Fartsgrensen er satt av hensyn til en fotgjengerovergang. Videre grenser området til tettbygd strøk med 50 km-fartsgrense. Den beskrivelse som er gitt av stedet, kan nok gi grunn til noen tvil med hensyn til karakteristikken «utanfor tettbygd strøk» og må etter min mening tale for A's søknad om «særskilt løyve». Jeg forutsetter ellers at betingelsene for å nekte oppsetting etter vegloven § 33 første ledd ikke ville vært til stede.

Siden vegsjefen i Hordaland ikke har gitt noen nærmere begrunnelse for sitt vedtak 14. mars 1977 og vegmyndighetene ikke kan ses å ha tatt stilling til de særlige grunner som er påberopt av klageren, må jeg be om at spørsmålet om det kan gis «særskilt løyve» etter vegloven § 33 annet ledd første punktum blir vurdert på nytt.»

41.

Utskutt overdragelse av leilighet til tjenestemann — verdistigning i ventetiden.

(Sak 806/79.)

A, tilsatt i et fylkeskommunalt kraftlag, klaget 18. juni 1979 til ombudsmannen over kraftlagets prisforlangende, kr. 31 490,—, ved overdragelse av en borettsleilighet.

Ved konstitueringen av borettslaget 1. juli 1953 ervervet kraftlaget 3 aksjer à kr. 500,—. Ifølge boligselskapets vedtekter utgjorde obligasjonsinnskuddet kr. 4 500,— pr. leilighet, og ingen aksjonær kunne ha mer enn 1 aksje fra den tid bygget var ferdig til innflytting. Av protokollen fra konstituerende generalforsamling fremgikk:

«I henhold til bestemmelsen i vedtektenes pgr. 2 erklærte de aksjonærer som har tegnet seg som aksjonærer med henblikk på å skaffe sine funksjonærer leiligheter og i denne forbindelse har tegnet seg for mere enn en aksje at de såsnart vedtektenes forutsetninger herfor forelå, ville overdra sine aksjer således at vedtektsbestemmelsen ble overholdt.»

Leilighetene var klare for innflytting i slutten av 1955. A ble tildelt leilighet og flyttet inn i juli 1956. Verken den tilhørende aksje eller obligasjon ble imidlertid overført til A. Dette forhold skal styret i boligselskapet ha påpekt for kraftlaget i 1961 og 1968. Først i 1978 besluttet kraftlaget å overføre leiligheten til A. Husleienemnda holdt takst 24. januar 1978 og fastsatte høyeste lovlige pris til kr. 31 490,—.

I brev 23. februar 1979 til kraftlaget bekreftet A at han ønsket å overta leiligheten. Han ga imidlertid uttrykk for at han ville komme tilbake til prisen.

Prisspørsmålet ble drøftet på nytt i styret for kraftlaget 11. juni 1979. Administrasjonen uttalte i sin innstilling:

«A hevder at overdragelse til dagens takstpris synes noe urettferdig, all den stund han ved sin husleieinnbetaling har bidratt til økningen i borettslagets egenkapital og som igjen er grunnlag for taksten, samt at han gjentatte ganger har anmodet om at forholdet måtte bringes formelt i orden.

Da kraftlaget praktisk talt ikke har hatt utgifter på leiligheten i alle disse år, er administrasjonen kommet til at det ikke er urimelig å ta utgangspunkt i kr. 5 000,— i 1956 og regne 4 % rente og rentesrente fra 1956 frem til 1979, som gir et beløp på kr. 12 323,—.»

Styret fant imidlertid ikke å kunne gå inn for administrasjonens forslag og opprettholdt sitt tidligere vedtak.

Overfor kraftlaget viste ombudsmannen til borettslagets vedtekter og ba opplyst grunnen til at overdragelsen ikke fant sted tidligere. Kraftlaget kunne ikke svare noe sikkert, men mente at man i et stramt boligmarked etter krigen kunne ha vært tilbakeholden med å gi fra seg en borettighet, når vedkommende hadde vært ansatt relativt få år. Det ble ellers pekt på at kraftlaget hadde «forkjøpsrett» til leiligheten de første 5 år etter en eventuell overdragelse. Videre ble anført at selv om takstbeløpet var høyeste lovlige dagspris, var prisen likevel særdeles lav for den aktuelle leilighet.

I avsluttende brev 2. august 1979 til kraftlaget uttalte jeg:

«Så vidt skjønnes har kraftlaget ikke bestridt at selskapet har unnlatt å følge boligselskapets vedtekter ved å sitte med hjemmelsdokumentene til leilighetene fra 1955 til 1978. Grunnene til dette er søkt forklart i

kraftlagets brev av 10. juli 1979. Jeg kan imidlertid ikke se at disse anførsler forklarer tilfredsstillende hvorfor kraftlaget har unnlatt å etterleve klare bestemmelser i vedtektene. Spesielt vil jeg bemerke at kraftlagets angivelige «forkjøpsrett» de første 5 år etter en eventuell overdragelse vanskelig kunne brukes som argument for ikke å overdra leiligheten.

Siden kraftlaget gjennom en lang periode har valgt ikke å følge opp vedtektenes bestemmelser til tross for at saken flere ganger har vært reist av boligselskapets styre, og under hensyn til at det er leieboeren som gjennom sin leiebetaling i alle år har nedbetalt lån, en nedbetaling som så vidt skjønnes har tjent til en høyning av takstprisen ved prisfastsettelsen i 1978, har jeg vanskelig for å se at styret nå ved overdragelse av leiligheten til A kan ha rett til som vederlag å kreve takstprisen av ham. Selv om pristakst anses som et særdeles lavt beløp for kjøp av den aktuelle leilighet, kan dette neppe være avgjørende, idet selskapet rettelig skulle avhendet leiligheten på et langt tidligere tidspunkt og A i mellomtiden har nedbetalt lån. På denne bakgrunn bes styret vurdere saken på nytt. — Hvis styret skulle fastholde sitt standpunkt, bes om nærmere kommentarer til det som her er uttalt.

Når det gjelder prisspørsmålet, nøyer jeg meg med å bemerke at forslaget fra administrasjonen (jfr. innstillingen overfor styret) synes rimelig.»

I brev 5. september 1979 opplyste kraftlaget at styreflertallet 24. august 1979 hadde besluttet å overdra leiligheten til A for kr. 12 323,—.

42.
Utskutt iverksettelse av nye portotakster — refusjonskrav.
(Sak 455/79.)

Firmaet A klaget 5. april 1979 til ombudsmannen over at Samferdselsdepartementet hadde avslått krav om portorefusjon.

I november 1977 sendte Postdirektoratet til brukerne av Postverkets gruppekorsbåndtjeneste underretning om nye portotakster fra 1. mars 1978. Det het i underretningen:

«Etter at portoen for gruppekorsbånd har stått uendret siden 1975, vil Postverket — med forbehold om Stortingets godkjenning av Postverkets budsjettforslag for 1978 — sette opp portoen for denne tjenesten fra 1. mars 1978. Økningen er på gjennomsnittlig ca. 20 %.

Vedlagt følger porto-tabell for de nye takstene.»

Stortinget vedtok Postverkets budsjett 16. desember 1977. De nye takstene ble imidlertid satt i verk først 1. juli 1978. A hadde innrettet seg på at iverksettelsen ville skje 1. mars 1978 i samsvar med underretningen i november 1977. Ved å bruke tynnere papir fikk firmaet redusert vekten på sin katalog som ble sendt ut i ca. 500 000 eksemplarer. Etter at katalogen kom inn under en ny vektgruppe, ville portoutgiftene etter de nye takstene blitt ca. kr. 50 000,— lavere dersom endringene var blitt iverksatt 1. mars 1978. I brev 21. august 1978 til Samferdselsdepartementet ba A om at dette beløp måtte bli refundert firmaet.

Departementet avslo kravet og viste til at underretningen i november 1977 var et varsel om at portoen for gruppekorsbånd ville bli forhøyet med gjennomsnittlig 20 prosent fra 1. mars 1978, og at portofastsettelsen ville bli omlagt. Uten hensyn til om det ble lagt til grunn en privatrettslig betraktning eller et mer forvaltningsrettslig synspunkt, mente departementet at underretningen ikke hadde et slikt innhold at staten kunne bli bundet til å gjennomføre portoendringene. — Prisstoppen var ikke til hinder for å gjennomføre endringene som forutsatt, men myndighetene hadde tatt det standpunkt at heller ikke prisene på offentlige ytelser skulle økes. Portotakstene måtte ses som et hele, og Postverket kunne ikke være forpliktet til bare å gjennomføre de relativt få endringer som medførte portoreduksjon.

Til dette anførte A at når Postverket på dette felt konkurrerte med en rekke private distribusjonsfirmaer, dreide det seg om et rent forretningsmessig kundeforhold; privatrettslige regler måtte da komme til anvendelse. Hensikten med underretningen måtte være å informere brukerne slik at disse i god tid kunne tilpasse seg de nye satser. Den tabell som var oversendt, måtte rettslig sett karakteriseres som et detaljert og forpliktende tilbud. Når endringene til tross for prisstoppen likevel ble gjennomført fra 1. juli 1978, måtte det antas at Postverket hadde følt seg forpliktet til dette. — Samferdselsdepartementet fastholdt avslaget.

I avsluttende brev 28. september 1979 til A uttalte jeg:

«I brevet 2. mars 1979 til Samferdselsdepartementet fremholdt De at Postdirektoratets henvendelse av november 1977 måtte ses som et tilbud som var bindende for Postdirektoratet på avtalerettslig grunnlag. Jeg er ikke enig i dette. Henvendelsen av november 1977 tok sikte på å underrette brukerne av gruppekorsbåndtjenesten om forestående takstøkninger. En slik underretning er etter min mening intet tilbud som kan gi grunnlag for avtaleinngåelse. At noen av brukerne ved tilpasning til den varslede nye tabell ville oppnå en besparelse i forhold til tidligere, endrer ikke forholdet.

Refusjonskravet bygger på at takstendringene overfor A skulle gjøres gjeldende fra 1. mars 1978. Om et slikt krav kan vinne fram, må bero på om Postdirektoratet i forhold til firmaet hadde plikt til å iverksette ordningen fra 1. mars 1978. Jeg kan ikke se at en slik plikt foreligger. Tidspunktet for

iverksettelsen av høyere takster er det opp til myndighetene selv å avgjøre. Selv om Postdirektoratet overfor en gruppe brukere av Postverkets tjenester har antydet en bestemt dato, kan dette i et tilfelle som det foreliggende ikke være til hinder for at tidspunktet endres. Dette må gjelde selv om den nye ordning for enkelte kunne innebære en besparelse i forhold til tidligere. — Jeg har ikke grunnlag for innvending mot Samferdselsdepartementets standpunkt i saken.»

43.
Høyere båtplassavgift for utenbygdsboende.
(Sak 6/78.)

A klaget 29. desember 1977 til ombudsmannen over at utenbygdsboende måtte betale høyere avgift enn innenbygdsboende for plass i kommunal småbåthavn.

Kommunestyret vedtok 20. mai 1977 følgende avgifter for bruk av småbåthavnen:

«1. Innenbygdsboende kr. 150,—
Utenbygdsboende kr. 300,—
3. Båtopplagsplass innenbygds kr. 75,—
4. » utenbygdsboende kr. 150,—
— — —»

A, bosatt utenfor kommunen, men med enebolig og båtplass i kommunen i henholdsvis 12 og 15 år, tok saken opp med kommunen i brev av 30. august 1977. Han anførte at han ikke uten videre kunne godta prisdifferensieringen mellom utenbygdsboende og innenbygdsboende. Kommunen forela saken for Kystdirektoratet som 2. november 1977 uttalte:

«Spørsmålet om forskjell i leieavgifter for innenbygds- og utenbygdsboende er en kjent med forekommer i en del småbåthavner. Bakgrunnen for dette har vanligvis vært at kommunen gjennom investeringer eller andre ressurstiltak har benyttet kommunale midler som man har ment burde komme kommunens innbyggere tilgode.

Det tilligger ikke Kystdirektoratet å ta stilling til den variasjon m. h. t. leieavgifter som A har tatt opp i brev av 30/8-77 til kommunen.

Hverken i forbindelse med tillatelser etter havnelovens (§ 19 og § 20) eller i sammenheng med at der er gitt bidrag av bensinavgiftsfondet til båthavnen, er det satt noe vilkår herfra om hvordan man skal forholde seg med hensyn til leieavgifter.»

Rådmannen meddelte 14. november 1977 under henvisning til Kystdirektoratets uttalelse at saken ikke ga grunn til ytterligere behandling.

A ble av ombudsmannen gjort oppmerksom på muligheten for å bringe saken inn for Prisrådet, men A ønsket ombudsmannens uttalelse. Ombudsmannen ba 6. april 1978 kommunen om nærmere begrunnelse for forskjellsbehandlingen. I rådmannens innstilling i saken, tiltrådt av formannskapet 16. mai 1978, ble uttalt:

«Både gjennom Kystdirektoratets uttalelse og ved brev fra ombudsmannen til A er han gjort oppmerksom på at han kan ta saken opp med Prisrådet, som med hjemmel i prislovens § 23 kan forby kommunen å ha forskjellige avgifter for innenbygds- og utenbygdsboende dersom Prisrådet finner at forskjellsbehandlingen er urimelig. Saken er imidlertid foreløpig ikke forelagt Prisrådet.

Slik jeg ser det skal et kommunestyrevedtak som innebærer en urimelig og usaklig forskjellsbehandling — uavhengig av prislovens regler — erklæres ugyldig av fylkesmannen når han utfører legalitetskontrollen etter kommunelovens § 60. Vedtaket vil i et slikt tilfelle være i strid med alminnelige rettsgrunnsetninger. Fylkesmannen har imidlertid ved sin behandling av saken ikke hatt merknader til at avgiftene er forskjellige for innenbygds- og utenbygdsboende.

Med de nye avgiftene har en tatt sikte på at driften av havnene blir selvfinansierende når renter og avdrag på lån regnes med. Et slikt selvfinansieringsprinsipp er i tråd med uttalelser fra statlige myndigheter. Jeg nevner f. eks. at det i stortingsmelding nr. 93 (74—75) som Stortinget i det vesentlige har sluttet seg til er uttalt på s. 27:

> «For å styrke sitt inntektsgrunnlag bør kommunene vurdere i større grad å ta betaling for sine tjenester gjennom priser og gebyrer. En slik prisfastsetting vil ikke bare styrke kommunenes økonomi, men ved at publikum faktisk må betale hva tjenestene koster vil en på et bedre grunnlag få kartlagt publikums ønsker og behov.»

Jeg kan ikke være enig i at forskjellig avgift for innenbygds- og utenbygdsboende er urimelig. Etter de gjeldende skatteregler er kommunens skatteinntekter fra de utenbygdsboende betydelig mindre enn fra de innenbygdsboende. Havnen er utbygd ved store kommunale bevilgninger, vesentlig større enn de statlige tilskudd en har fått gjennom Bensinavgiftsfondet. Underskuddet for havnen har de tre siste årene vært kr. 81 000,— kr. 64 000,— og kr. 24 000,—, dette er dekket ved kommunale bevilgninger. Jeg nevner også at det først og fremst er presset fra de utenbygdsboende som har fremtvunget havneutbyggingene.

INNSTILLING

Formannskapet viser til rådmannens redegjørelse, og er enig i at det ikke er urimelig med forskjellige småbåtavgifter for innenbygds- og utenbygdsboende.»

I brev av 13. juni 1978 imøtegikk A kommunens synspunkter og pekte på konsekvensene av kommunens standpunkt for andre kommunale tjenesteytelser.

I avsluttende uttalelse 26. september 1978 til kommunen bemerket jeg:

«Kommunestyrets vedtak om å pålegge utenbygdsboende dobbel avgift for småbåt-

plass i forhold til innenbygdsboende er en klar forskjellsbehandling av to persongrupper. Spørsmålet er om kommunen har gitt noen saklig og fyldestgjørende begrunnelse for forskjellsbehandlingen.

Når det gjelder formannskapets henvisning til at driften av havnene skal være selvfinansierende og den siterte uttalelse i St. meld. nr. 93 (1974—75), kan jeg i likhet med klageren ikke se at dette kan begrunne en prisdifferensiering mellom utenbygds- og innenbygdsboende. Det er i stortingsmeldingen gitt uttrykk for at kommunene i større utstrekning bør vurdere å ta betaling for sine tjenester slik at publikum betaler det ytelsen koster. Det kan vanskelig hevdes og er ikke søkt påvist av kommunen, at båtplass for en utenbygdsboende koster kommunen mer enn en tilsvarende plass for en som bor i kommunen. Kystdirektoratets faktiske opplysninger om at slik forskjell i leieavgifter forekommer, kan etter min mening ikke tas som en bekreftelse for at det er generell adgang til dette.

Det er opplyst at småbåthavnen er utbygd for kommunale midler, som så vidt skjønnes er bevilget på vanlig måte over kommunens budsjett, sammen med statlige tilskudd fra Bensinavgiftsfondet. Jeg må således legge til grunn at denne bevilgningen ikke atskiller seg fra bevilgninger til andre tiltak som kommer alle som oppholder seg i kommunen til gode. Dette kan da ikke i seg selv begrunne noen forskjellsbehandling.

Formannskapet har videre anført at kommunens skatteinntekter etter gjeldende regler er betydelig mindre fra utenbygdsboende enn fra innenbygdsboende og til at havnen har vært drevet med underskudd de tre siste årene. Skattelovens hovedregel om skatteplikt til bostedskommunen er begrunnet med at innenbygdsboende i størst utstrekning nyter godt av de tiltak som finansieres av kommunen. Hytteeiere er underlagt reglene om stedbunden beskatning og betaler skatt til hyttekommunen basert på eiendommens ligningsverdi. Det kan ikke uten videre karakteriseres som urimelig at også disse nyter godt av kommunale tiltak som naturlig ligger til rette for det. Den forhøyede avgift kan på denne bakgrunn lett fortone seg som en særskatt. Jeg viser i denne forbindelse til en uttalelse fra Prisrådet i sak nr. 853 inntatt i Pristidende 1976 s. 551, der det heter:

> «Når det ellers gjelder spørsmål om levering til fritidsboliger eller utenbygdsboende, så har Prisrådet lagt vekt på et likhetsprinsipp, idet man forutsetter at alle abonnenter skal stilles likt under forutsetning av at abonnentgruppene dekker de kostnader de enkelte grupper påfører verket. Dette betyr først og fremst at Prisrådet ikke har villet akseptere at enkelte abonnentgrupper skulle utsettes for forskjellsbehandling av f. eks. kommunalfiskale grunner. Kontrollmyndighetene har her bygget på at de kommunale elverk ikke skulle benytte strømtariffene for å skaffe seg et inntektsgrunnlag som ikke sto i sammenheng med elverkenes forretningsdrift.»

Uttalelsen refererer seg til vilkår for levering av strøm, men de prinsipper som her er kommet til uttrykk, bør etter min mening tillegges vekt også i en sak som den foreliggende.

Jeg kan etter dette ikke se at den begrunnelse formannskapet har gitt for å innføre forskjellige avgifter for innenbygdsboende og utenbygdsboende, gir tilstrekkelig holdepunkt for å fastslå at forskjellsbehandlingen har saklig og holdbart grunnlag. Jeg ber om at saken blir forelagt kommunestyret for ny behandling, og om å bli underrettet om det som foretas.»

Saken ble behandlet på nytt av kommunestyret 31. mai 1979. Med 22 mot 3 stemmer ble avgiftsatsen opprettholdt. Overfor klageren sa jeg deretter fra at jeg ikke kunne foreta ytterligere.

44.

Hundeavgift — innkreving ved jeger- og fiskerforening mot avgiften som vederlag.
(Sak 938/78.)

Forbrukerrådet oversendte 9. august 1978 ombudsmannen klage fra A over ordningen med innkreving av hundeavgift i en kommune.

Bakgrunnen for saken:

Hundeavgiften ble ved kommunestyrevedtak fastsatt til kr. 30,— pr. hund pr. år, jfr. lov av 26. juni 1925 (nr. 4) om hundeavgift § 1. Etter avtale i 1964 mellom kommunen og jeger- og fiskerforeningen skulle foreningen forestå registreringen av hundene. For dette arbeidet og som tilskudd til foreningens arbeid tilkom foreningen ¼ av de første kr. 4 000,— av innkommen avgift og 50 prosent av restbeløpet. Etter søknad og vedtak i 1970 ble også innkrevingen av hundeavgiften overlatt foreningen mot at avgiften i sin helhet skulle tilfalle foreningen.

I brev 30. august 1978 til fylkesmannen ba jeg opplyst om kommunestyrets vedtak 25. juni 1970 var stadfestet av fylkesmannen; det ble vist til hundeavgiftsloven § 6 hvoretter kommunestyret med fylkesmannens stadfestelse kan fastsette nærmere regler for å få avgiften innkrevd. Det ble videre reist spørsmål om hvorledes slik avgiftsinnkreving ved privat organ ble ansett å forholde seg til hundeavgiftsloven § 1 første ledd om at det kan ilegges avgift til kommunekassen, og til kommunestyreloven av 12. november 1954 (nr. 1) § 55 tredje ledd om at en kommunes krav på skatter eller avgifter ikke kan overdras.

Fylkesmannen svarte 11. september 1978:

«Kommunestyrevedtaket i 1970 er ikke særskilt behandlet av fylkesmannen, men i forbindelse med gjennomgåelsen av hovedutskriften fra kommunestyrets møte meddelte fylkesmannen kommunen at man ikke hadde noe å bemerke til vedtaket.

———

Kommunen har på forespørsel opplyst at det i de årlige budsjetter hverken blir ført opp hundeavgift eller tilskott til jeger- og fiskerforeningen. Avgiften innkreves og beholdes i sin helhet av foreningen.»

Fylkesmannen viste videre til uttalelser fra Justisdepartementet og Kommunaldepartementet i en tilsvarende sak og fremholdt:

«Fylkesmannen forstår de nevnte uttalelser slik at det kan overlates til private å innkreve hundeavgiften, men at denne må føres opp som inntektspost i budsjett/regnskap, jfr. § 1 i lov av 26. juni 1925 nr. 4. Som godtgjørelse for arbeidet kan kommunen i sitt budsjett føre opp et årlig tilskott som svarer til den budsjetterte hundeskatt eller en del av den. Jeg har ikke noe å bemerke til en slik framgangsmåte.»

Jeg forela 25. oktober 1978 saken for Kommunaldepartementet og uttalte:

«Ombudsmannen har i en tidligere klagesak ikke funnet å kunne fastslå at det er lovstridig at arbeidet med registrering av hunder overlates til privatpersoner eller private foreninger mot vederlag. Jeg antar også at det kan være en praktisk ordning at f. eks. en jeger- og fiskerforening foretar registreringen. I nærværende sak går kommunestyrevedtaket lenger for så vidt som også innkrevingen er overlatt jeger- og fiskerforeningen og innkomne avgiftsbeløp i sin helhet tilfaller foreningen. Hundeavgiften tas ikke med i kommunens budsjett. Dette går utover de rammer som er trukket opp av fylkesmannen i brev av 11. september 1978.

Det kan imidlertid også være spørsmål om den ordning som er skissert av fylkesmannen, kan være holdbar. Det synes ikke uten videre klart at det forhold at hundeavgiften formelt føres opp i kommunens budsjett/regnskap kan tilfredsstille bestemmelsen i hundeavgiftsloven § 1 første ledd om at hundeeiere for hver hund «skal betale» en årlig avgift «til kommunekassen». — Så vidt skjønnes mener Kommunaldepartementet at bestemmelsen i § 55 tredje ledd i kommunestyreloven av 12. november 1954 (nr. 1) ikke er til hinder for den ordning som fylkesmannen har skissert. Hva som er den nærmere begrunnelse for dette standpunkt, fremgår ikke og vil være av betydning å få opplyst.

Justisdepartementet har i påtegning 17. februar 1977 til Kommunaldepartementet i en lignende sak uttalt at det ville se det som noe betenkelig om hele hundeavgiftsinnkrevingen overlates til private organisasjoner. Jeg er enig i dette og vil peke på at det kan være betenkeligheter både i tilknytning til konstatering av avgiftsplikt og måten avgiften innkreves på. Særlig gjelder dette når innkommen avgift i sin helhet skal tilfalle vedkommende privatperson eller forening. Man er vel f. eks. neppe helt sikret at en privatperson eller forening i sin saksbehandling vil ta samme hensyn overfor partene som ved vanlig offentlig håndheving av avgiftsbestemmelser. — Enkelte vil vel også kunne anse det støtende at offentlige avgiftsordninger i realiteten overlates til private. I denne forbindelse viser jeg til det klageren har anført i brev av 29. juni 1978 til Forbrukerrådet:

«Det finnes mennesker som er motstandere av jakt. Og det må være bittert for disse å betale inn penger til en forening som de er inderlig imot. Kan det være riktig at man for å kunne holde hund, skal man tvinges til å betale andres hobby?»

Jeg vil be om departementets uttalelse. Jeg går ut fra at saken blir forelagt Justisdepartementet hvis dette anses nødvendig.»

Kommunaldepartementet skrev 13. november 1978 til Justisdepartementet:

«Avgiften går inn i kommunens budsjett på linje med andre inntekter. Et beløp som svarer til den budsjetterte avgift eller en del av den, bevilges som tilskudd til foreningen. Størrelsen på tilskuddet er endelig bestemt ved budsjettbehandlingen. Foreningen leverer regnskap over innkrevingen, som tas inn i kommuneregnskapet.

— — —

Kommunaldepartementet er tilbøyelig til å anse forholdet slik at kommunen beholder rådigheten over avgiften i slik grad at den ikke kan sies å være overdratt. Ordningen synes også vanskelig å kunne sies å være i strid med formålet med § 55 i kommuneloven. Bestemmelsene der er ment å skulle sikre kommunen slik at den får inn likvide midler til å dekke løpende utgifter.

Departementet har i et tilfelle ikke hatt noe å bemerke til at en kommune for 3 år påtar seg å yte Norges Blindeforbunds Førerhundskole et årlig tilskudd som bestemmes på den foran nevnte måte. Kommunens adgang til å ta på seg framtidige utgifter er regulert i § 59 første ledd nr. 4 i kommuneloven.

Det er der bestemt at et vedtak om å overta forpliktelser som kan påføre kommunen utgifter i lengre tid enn de neste 5 år, trenger godkjenning av høyere myndighet. Ut fra dette har departementet funnet ikke å burde motsette seg at kommunen påtok seg ytelsen for 3 år. Men det må anses mindre heldig at kommunen bindes ut over budsjettåret.

Når det gjelder saksbehandlingen synes betenkeligheten å være liten i tilfellet med hundeavgiften, da avgiftsgrunnlaget er forholdsvis enkelt. Videre nevner en at skattyterne i alminnelighet må finne seg i at midlene kan gå til formål som de ikke har sympati for. Riktignok blir det særlig ubehagelig når en avgift skal betales direkte til en forening som står for vedkommende formål. Men det synes likevel tvilsomt om det kan legges avgjørende vekt på dette hensyn.»

Justisdepartementet bemerket 14. februar 1979:

«Som Justisdepartementet tidligere har gitt uttrykk for, antar man at hundeavgiftsloven ikke er til hinder for at en kommune overlater innfordringen av hundeavgiften til en privat organisasjon.

Med hensyn til ønskeligheten av ordninger med å overlate innkrevingen av hundeavgiften

til private, vil Justisdepartementet gjenta de betenkeligheter man ga uttrykk for i påskriftbrevet 17.2.1977. Selv om avgiftsgrunnlaget etter hundeavgiftsloven er forholdsvis enkelt, vil slik innkreving kunne medføre uleilighet for den avgiftspliktige p. g. a. måten avgiften blir innkrevd på m. m.

Justisdepartementet antar videre at det følger av hundeavgiftslovens § 1 og kommunestyrelovens § 55, tredje ledd, at hundeavgiften ikke uten videre kan overlates til en privat organisasjon. Avgiftsbeløpet må være underlagt de vanlige regler for disponering av kommunale avgifter og andre midler og for budsjettering av inntekter og utgifter. Av dette følger etter departementets mening at kommunen ikke kan bestemme at ubestemte framtidige avgiftsinnbetalinger automatisk skal gå til organisasjonen. Men kommunen kan bevilge spesifiserte beløp, gjerne det samme beløp som det budsjetteres med som forventede avgiftsinnkomster. Og den kan ved avtale innen rammen av kommunestyrelovens § 59, første ledd nr. 4, binde seg til eventuelle etterbevilgninger for å ekvivalere innkomne avgiftsbeløp som måtte overstige det budsjetterte.»

I avsluttende uttalelse 9. juli 1979 fant jeg ikke å kunne reise noen innvending mot Kommunaldepartementets syn på forholdet til kommunestyreloven § 55 tredje ledd. Forutsatt at avgiften tas med i kommunens budsjett og det er den budsjetterte avgift som ytes foreningen, hadde jeg heller ikke grunnlag for å fastslå at ordningen var i strid med hundeavgiftsloven § 1 første ledd. — Den ordning som kommunen hadde valgt, gikk imidlertid for langt i forhold til de nevnte bestemmelser ved at de årlige budsjetter verken hadde med hundeavgift eller tilskudd til jeger- og fiskerforeningen, og ved at avgiften i sin helhet ble beholdt av foreningen. Jeg ga uttrykk for at denne ordningen ikke kunne opprettholdes.

Om ordningen med at et privat organ står for innkrevingen av hundeavgift, bemerket jeg:

«Hundeavgiften er en offentlig avgift som etter loven av 1925 må antas primært å ha tatt sikte på å begrense antall hunder. Avgiftsordningen er forutsatt håndhevet ved offentlige myndigheter, jfr. § 1 første ledd, § 4 annet ledd og § 5. I hundeavgiftsloven er det ingen holdepunkter for en ordning med innkreving ved private organisasjoner, uten at det derved er sagt at dette er i strid med loven.

Når det gjelder utøvelse av offentlig myndighet av private organer, er det vanlig å stille krav til hjemmel i lov eller at det iallfall må være klart forutsatt i forarbeider. I tilknytning til foreliggende sak nevner jeg som eksempel at etter lov av 29. mai 1970 nr. 32 om brannvern m. v. § 19 første ledd kan innkreving av feieravgift i visse tilfelle overlates feieren (ved feiing på kontrakt).

Etter min mening taler også flere forhold for at slik innkrevingsordning som saken gjelder, bør ha holdepunkt i loven. Størst betydning har de prinsipielle betenkeligheter som pekt på i ombudsmannens brev 25. oktober 1978 og i Justisdepartementets uttalelse 14. februar 1979, jfr. foran. I tillegg til det som der er anført nevner jeg vanskelighetene med å føre kontroll med innkrevingen når den foretas av private. Betenkelighetene understrekes ytterligere ved at innkommen avgift i sin helhet skal tilfalle vedkommende forening, eventuelt privatperson. — Også selve det forhold at foreningen får innkommen avgift tillegger jeg vekt, selv om dette kan stå seg i forhold til hundeavgiftsloven § 1 første ledd og kommunestyreloven § 55 tredje ledd. Den omstendighet at enkelte trolig vil finne det støtende at en slik avgiftsordning i realiteten overlates til private, jfr. i denne forbindelse formålet med avgiften i forhold til det avgiften i så fall kan gå til, trekker også i retning av at en slik ordning bør ha holdepunkt i loven. Det synes derfor grunn til å ta opp spørsmålet om å utvirke lovhjemmel dersom en ønsker å opprettholde slike innkrevingsordninger som skissert.»

45.

Uriktig innkrevd eiendomsskatt — rentekrav.

(Sak 31/79.)

Etter lov av 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskatt til kommunane § 7 bokstav c) kan bolighus fritas for eiendomsskatt i inntil 20 år fra huset er ferdig. Loven avløste tilsvarende bestemmelse i § 6 tredje ledd i byskatteloven av 18. august 1911 (nr. 9). Ved tilsagn om lån til oppføring av boliger krever Husbanken i medhold av § 15 tredje ledd i lov av 1. mars 1946 (nr. 3) om Den Norske Stats Husbank at kommunen gir fritak for eiendomsskatt og at oppkreving ikke settes i verk uten Husbankens samtykke.

A oppførte husbankfinansiert bolig i 1970—71. Fem år senere krevde kommunen eiendomsskatt. A tok opp saken med Husbanken, som 25. september 1978 opplyste:

«Husbanken er kjent med at enkelte kommuner når det gjelder eiendommer med lånetilsagn fra Husbanken etter årsskiftet 1965/66, generelt har gjort vedtak om skattefritak for et visst tidsrom (f. eks. 5 år) og deretter har påbegynt oppkreving av eiendomsskatt uten å innhente bankens samtykke.

Saken har vært tatt opp mellom kommunen og Husbanken, og synes å bero på en misforståelse av Husbankens fritakskrav.

Etter at saken har vært forelagt Kommunaldepartementet, har Husbanken i brev av 14. september 1978 underrettet kommunen om at Husbanken for tiden ikke kan samtykke i/godkjenne at eiendomsskatt er/blir innkrevd for husbankfinansierte eiendommer med lånetilsagn etter årsskiftet 1965/66. Vi har videre forutsatt at kommunen lojalt oppfyller bankens krav om fritak for eiendomsskatt. Endelig har vi i samråd med departementet gitt uttrykk for at vi ikke vil utelukke at de berørte huseiere kan ha et rettskrav på å få eiendomsskatten tilbakebetalt.»

Overfor kommunen krevde A de innbetalte beløp tilbake og godtgjøring for det tap han hadde lidt ved ikke å ha kunnet disponere pengene.

Kommunestyret vedtok 2. november 1978 å tilbakebetale innkrevd eiendomsskatt. Spørsmålet om rentegodtgjøring ble derimot ikke behandlet, og A klaget 4. januar 1979 til ombudsmannen.

Rådmannen uttalte i brev av 17. januar 1979 til ombudsmannen:

«Plikt til å betale renter ved tilbakebetaling av feilaktig innkrevet eiendomsskatt er ikke hjemlet i eiendomsskatteloven av 6. juni 1975 (se § 17 i. f., motsatt ved forsinket innbetaling, se § 26). Renteplikt i et slikt tilfelle er heller ikke hjemlet i ulovfestede rettsprinsipper. Jeg kan følgelig vanskelig se at A eller de andre berørte i saken har noe rettskrav på å få utbetalt renter av den feilaktig innkrevde eiendomsskatten.

Denne oppfatning bestyrkes ved at A og de øvrige berørte huseierne selv neppe hadde noe rettskrav på tilbakebetaling av eiendomsskatten. Overfor huseierne hadde kommunen bare forpliktet seg til ikke å innkreve eiendomsskatt i 5 år, og det berodde på forhold utenfor huseiernes rådighet om eiendomsskatt deretter kunne innkreves. Fritak for eiendomsskatt (jfr. Husbanklovens § 15 i. f.) er et ledd i statsmyndighetenes bestrebelser for å holde boutgiftene nede, altså et generelt boligpolitisk virkemiddel. En bestemmelse av denne art skaper etter min oppfatning ingen privatrettslig rett for den enkelte huseier/låntaker i Husbanken. Og kan huseieren ikke kreve «hovedstolen» tilbakebetalt, må det være innlysende at han ikke har krav på renter.»

Til dette uttalte jeg 20. februar 1979:

«Selv om spørsmålet om innkreving av eiendomsskatt berodde på kommunen og Husbanken, har jeg vondt for å se at det kan være avgjørende for de berørte huseieres rettsstilling i rentespørsmålet. På grunn av den direkte betydning avtalen om fritak for eiendomsskatt hadde for de berørte huseiere, er det nærliggende at den enkelte huseier måtte kunne påberope seg avtalen. Jeg kan følgelig vanskelig anta at rådmannens argumentasjon på dette punkt kan være avgjørende for rentespørsmålet.

Kommunen har som følge av den uriktige innkrevingen hatt et forholdsvis betydelig beløp til disposisjon. De berørte huseiere har samtidig gått glipp av avkastningsmulighetene ved eventuell plassering av pengene. Også om spørsmålet om rettsplikt holdes utenfor, kan det etter de foreliggende omstendigheter spørres om det ikke må være rimelig at kommunen betaler de berørte huseiere et beløp tilsvarende det rentetap de kan anses å ha lidt. — Jeg må be om at spørsmålet forelegges kommunestyret.»

Deretter vedtok kommunestyret å betale renter av den uriktig innkrevde eiendomsskatt.

46.
Ligningsverdi for nyoppført bolighus — forskjellsbehandling.
(Sak 147/78 og 23 E/78.)

En eier (A) av nyoppført enebolig klaget 26. januar 1978 til ombudsmannen over usaklig forskjellsbehandling ved ansettelse av ligningsverdien for eiendommen for inntektsåret 1975.

Ved ordinær ligningsbehandling ble ligningsverdien, i samsvar med ligningsnemndas retningslinjer for ansettelse av ligningsverdi for nyoppførte boliger, satt til kr. 343 000,—, tilsvarende 70 prosent av kostpris. Etter klagebehandling reduserte ligningsnemnda verdien til kr. 300 000,—. Overligningsnemnda stadfestet dette resultat. — Klageren anførte at for naboeiendommer som var sammenlignbare med hans eiendom, og som trolig hadde en høyere omsetningsverdi, var ligningsverdien satt til mindre enn kr. 150 000,—.

Etter skatteloven av 18. august 1911 (nr. 8) § 37 bokstav a første ledd skal formuesverdien av fast eiendom settes til antatt salgsverdi. Etter annet ledd, tilføyd ved lovendring 6. juni 1975, kan ligningsverdien for boligeiendommer settes lavere enn omsetningsverdien. Lovendringen trådte i kraft straks. I brev 4. juli 1975 til Riksskattestyret i anledning av endringen viste Finansdepartementet til den praksis som var fulgt i enkelte distrikter med å justere ligningsverdien i forbindelse med eiendomssalg, uten samtidig justering av takstene for andre, likeartede boligeiendommer. Denne praksis måtte etter departementets mening opphøre. Departementet uttalte videre:

«— — — Også for nyoppførte eiendommer må forholdet mellom takst og omsetningsverdi svare til det generelle takstnivå i distriktet. Der hvor det i slike tilfeller er oppstått betydelige takstforskjeller, må det foretas justeringer for å bringe takstene for like eiendommer mer i samsvar med hverandre.»

Jeg forela saken for ligningskontoret, som 8. mai 1978 ga en generell uttalelse om praksis vedrørende fastsettelse av ligningsverdi for boligeiendommer i kommunen. Det fremgikk at i 1972—73 ble foretatt en generell justering av ligningsverdien for bolighus oppført før 1967, med sikte på å få hevet takstnivået nærmere opp mot markedsverdien. For bolighus oppført i 1967 eller senere, ble ligningsverdien satt til 70 prosent av byggeomkostningene. Ytterligere justeringer var utsatt i påvente av nye takseringsregler fra sentralt hold. Ligningskontoret viste i denne forbindelse til Riksskattestyrets rundskriv nr. 538/avd. I, datert 23. oktober 1975, med opplysning om at det ved departementets og Stortingets behandling var gitt uttrykk for at de daværende takster med få unntak skulle ligge fast, inntil

nye regler kunne settes i verk. Om Finansdepartementets brev 4. juli 1975 uttalte ligningskontoret:

«Finansdepartementets brev til Riksskattestyret av 4/7-1975, som en mottok som vedlegg til Deres brev av 10/4-1978, synes å ha en større rekkevidde enn det som er kommet til uttrykk i Riksskattestyrets rundskriv 538. En sikter særlig til den passus vedrørende nyoppførte eiendommer, som er sitert i Deres brev. Hvorvidt dette er tilsiktet eller ikke, har en ikke grunnlag for å uttale seg om. Finansdepartementets standpunkt, slik det fremgår av ovennevnte brev, har for øvrig ikke vært kjent for de lokale ligningsmyndigheter i kommunen.»

Om forholdet mellom ligningsverdien for klagerens eiendom og for de andre eiendommene han hadde vist til, uttalte ligningskontoret:

«Av de boliger A foretar sammenligning med er — — — veien 4 bygget i 1965 med kostpris kr. 177 500,—, — — —veien 59 i 1964 med kostpris kr. 138 600,— og — — — åsen 28 i 1959—60, kostpris ukjent. Ligningsverdien på disse eiendommer ble således fastsatt på grunnlag av de ovenfor nevnte takseringsnormer til henholdsvis kr. 160 000,—, kr. 146 000,— og kr. 143 000,—.

— — —

Hvorvidt A's boligeiendom har fått en ligningsverdi som ligger relativt høyere enn de 10—15 år eldre boliger, som han sammenligner seg med, er vanskelig å uttale seg om. En sitter ikke inne med opplysninger om A's eiendom som gjør det mulig å foreta en slik sammenligning. Det skal imidlertid bemerkes at det generelt er vanskelig å foreta en sammenligning mellom individuelt bygde eneboliger. Man kan ikke bare se på størrelsen. Med det utvalg av byggematerialer som man har til rådighet i dag, vil det uten vanskelighet kunne bygges to like boliger av samme størrelse, men med en vidt forskjellig kostpris. Å fastsette en «riktig» ligningsverdi, hvor man tar hensyn til alle eiendommens individuelle egenskaper, vil bare være mulig dersom man foretar taksering ved befaring i hvert enkelt tilfelle. Dette er vesentlig et kapasitetsspørsmål og vanskelig å gjennomføre med det nåværende takstsystem med folkevalgte takstnemnder. Man er derfor nødt til å ty til enklere metoder, som nok innebærer en fare for en viss forskjellsbehandling.

Dersom en for A's eiendom skulle legge en annen ligningsverdi til grunn enn den som man kom frem til på grunnlag av den takseringsmåte som har vært praktisert i kommunen, ville dette innebære en forskjellsbehandling i relasjon til andre skattytere.

En er oppmerksom på at den takseringspraksis som har vært fulgt, på sikt kan medføre noen ulikhet i ligningsverdiene, både innen de enkelte kommuner og på landsbasis.

— — —»

Jeg var kjent med at en tilsvarende sak fra samme ligningskontor av Finansdepartementet var forelagt for Skattedirektoratet og ba derfor departementet opplyse om utfallet i denne saken. I brev 16. november 1978 oversendte departementet Skattedirektoratets uttalelse 10. november 1977 i den tilsvarende sak. Skattedirektoratet viste her til Oslo byretts dom 9. juni 1975 (Huitfeldtdommen) der det ble slått fast at den tidligere praksis med å fastsette ligningsverdien for boligeiendom til en bestemt prosent av kjøpesummen ikke er i samsvar med skattelovens likhetsprinsipp. Direktoratet fortsatte:

«En praksis som går ut på at man ved ligningen konsekvent verdsetter nye boliger til en fastsatt prosent av boligens kostpris vil kunne føre til en tilsvarende forskjellig verdsetting av boliger med lik salgsverdi. Den praksis som i så måte synes å være fulgt i — — —, kan derfor også komme i konflikt med skattelovens likhetsprinsipp. For nybygde boliger bør det derfor foretas en mer individuell verdsetting, hvor siktemålet må være at ligningsverdien — så langt det er praktisk mulig — skal tilpasses verdsettingsnivået ellers på stedet. Det er på det rene at ligningsmyndighetenes nåværende arbeidssituasjon ikke gjør det mulig å bygge en slik individuell verdsetting på besiktigelse av nybygde boliger. Dette innebærer selvsagt fare for at enkelte slike boliger, med særlig høy standard og moderne utstyr, kan bli verdsatt for lavt sammenlignet med ligningsverdi-nivået for eldre boliger. En er likevel av den oppfatning at en verdsetting hvor man i større grad ser hen til det generelle nivå, innebærer mindre fare for ulik behandling enn en ordning hvor alle nye boligeiendommer blir ansatt til en bestemt prosent av kostprisen.»

I brev 21. november 1977 til ligningskontoret sluttet departementet seg til direktoratets uttalelse. I brevet 16. november 1978 til ombudsmannen uttalte departementet:

«En antar at Huitfeldt-dommen ikke kan fortolkes så snevert som overligningsnemnda i — — — har gjort, men mer som uttrykk for det alminnelige likhetsprinsipp i skattelovgivningen. Anvendt på formuesansettelsen tilsier dette prinsipp at eiendommer med sammenlignbar omsetningsverdi, jfr. skattelovens § 37, verdsettes likt, enten eiendommen er av nyere eller eldre dato. — — —»

I samsvar med min anmodning brakte ligningskontoret saken inn for fylkesskattestyret, jfr. skatteloven § 100 nr. 3. Etter besiktigelse av klagerens eiendom og 4 naboeiendommer uttalte ligningskontoret i brev 26. januar 1979 til fylkesskattestyret:

«Ut fra en sammenligning med takstnivået ellers i området antar en at ligningsverdien for A's eiendom passende kan settes til kr. 180 000,—.»

Fylkesskattestyret rettet 2. april 1979 A's ligning for 1975 i overensstemmelse med ligningskontorets forslag.

Finansdepartementet fremholdt 16. november 1978 at det alminnelige likhetsprinsipp i skattelovgivningen måtte tilsi at eiendommer med sammenlignbar omsetningsverdi blir verdsatt likt. Men dette var etter departementets oppfatning «muligens ikke kommet tilstrekkelig klart fram i Finansdepartementets brev av 4. juli 1975 til Riksskattestyret eller i Rundskriv nr. 538/75». — På denne bakgrunn ba jeg 5. desember 1978 opplyst om departementet fant grunn til å ta opp med Riksskattestyret spørsmålet om utarbeidelse av et tillegg til rundskrivet. Finansdepartementet oversendte 14. februar 1979 brev av 13. februar 1979 fra Skattedirektoratet med opplysning om at det i direktoratets melding til ligningsmyndighetene for ligningen for 1978 er gitt rettledning om fremgangsmåten ved verdsettelse av nyoppførte fritids- og boligeiendommer. Etter rettledningen kan det ikke foretas ansettelse med en fastlåst prosentvis del av kostprisen, uavhengig av takstnivået i distriktet. I brev 26. februar 1979 til departementet ga jeg uttrykk for at dette måtte innebære justering også av tidligere ansettelser.

Skattedirektoratet viste i brev 14. november 1979 til departementet til avsnittet om ligning av nyoppførte boligeiendommer i nevnte melding om ligningen for 1978, og uttalte:

«En har derfor ikke funnet det nødvendig å gi ytterligere anvisning på korrigering av eventuelt for høye ansettelser for inntektsårene nærmest forut for 1978, idet en har regnet med at det ville bli gjort uten videre. En har heller ikke grunnlag nå for å tro at det er forholdt anderledes.»

47.

Fradrag i inntekt for utgifter til studiereise.

(Sak 92/79.)

A deltok i 1975 på sommerkurs for lærere i USA. Hun var på kurstidspunktet ferdig utdannet lærer, men hadde ikke tjenestegjort i lærerstilling. Hun var imidlertid tilsatt i undervisningsstilling i engelsk ved videregående skole da hun deltok i kurset.

De lokale ligningsmyndigheter nektet fradrag for reiseutgifter til kurset, kr. 3 260,—. A forela saken for Skattedirektoratet som uttalte:

«Når det gjelder Deres reiseutgifter til sommerkurs for lærere i USA i 1975, forstår en saken slik at denne reisen ble foretatt etter at De var ferdigutdannet lærer, men før De hadde tjenestegjort som lærer.

Fradrag for slike utgifter kan bare innrømmes i inntekten når kurset er en betingelse for å kunne fortsette i en stilling, eller når kurset er nødvendig for at en skal kunne fylle den stilling en innehar, dvs. for å holde seg à jour med utviklingen innen sitt yrke.

Dette fremgår av en uttalelse fra Finansdepartementet av 23/12.1975, inntatt i utv. 1976 s. 111, hvor det også henvises til høyesterettsdom i Rt. 1962 s. 614 (utv. 1962 s. 483 — Tronierdommen).

Da De på det aktuelle tidspunkt ennå ikke hadde arbeidet som lærer, vil sommerkurset måtte bli å betrakte som en form for videreutdanning. Skattedirektoratet er således enig med ligningsmyndighetene i at kursutgiftene ikke kan anses fradragsberettigede.»

A klaget 17. januar 1979 til ombudsmannen. Hun anførte:

«Jeg hadde særlig bruk for det oppholdet. Jeg hadde aldri vært i et engelsktalende land, og ville følt meg mye mer usikker som lærer dersom jeg ikke hadde brukt sommeren til dette. Det var derfor en fordel både for skolen og for elevene, og den positive holdningen ble uttrykt ved det stipend fylkesskolestyret på rektors anbefaling ga meg.

Det tør tas med ved vurderingen at det utelukkende ble gjort av meg for å være bedre skikket for stillingen jeg hadde fått ved skolen, og for å få kjennskap til nyere metoder som stadig er under utvikling gjennom EDB.»

Overfor Finansdepartementet uttalte ombudsmannen:

«Skattedirektoratet og fylkesskattestyret synes å ha lagt avgjørende vekt på at A på kurstidspunktet ikke hadde arbeidet som lærer. Det synes ikke uten videre klart at tiltredelsestidspunktet er avgjørende i forhold til spørsmålet om fradragsrett for utgifter til studiereiser. Det er etter min mening grunn til å spørre om ikke tidspunktet for tilsetting i undervisningsstilling er en mer naturlig grense når det gjelder spørsmålet om pådratte utgifter kan ses som «byrder, der påhviler sådan stilling», jfr. skatteloven § 44 første ledd bokstav g nr. 1.»

Til dette bemerket Finansdepartementet:

«Av Tronierdommen, Rt. 1962 s. 614, går det frem at fradrag for slike studiereiser som den her omhandlede skal innrømmes, når kurset er en betingelse for å kunne fortsette i en stilling, eller når kurset er n ø d v e n d i g for at en skal kunne fylle den stilling en innehar, dvs. for å holde seg à jour med utviklingen innen sitt yrke. Det er kun det siste alternativ som kan få anvendelse i det foreliggende tilfelle.

Skattedirektoratet og fylkesskattestyret synes å ha lagt avgjørende vekt på at A på kurstidspunktet ikke hadde arbeidet som lærer. Ombudsmannen spør om ikke tidspunktet for tilsetting i undervisningsstilling er en mer naturlig grense når det gjelder spørsmålet om pådratte utgifter kan trekkes fra i inntekten etter skatteloven § 44 første ledd bokstav g. Departementet vil fremheve at det her dreier seg om en nyuteksaminert kandidat som etter det en skjønner, kommer rett fra universitetet. En må da formode at vedkommende er à jour med utviklingen innen sitt fag og at en slik studiereise derfor ikke er nødvendig. Etter departementets mening foreligger det i denne saken en form for videreutdannelse, som står i samme skatterettslige stilling som vanlig ut-

dannelse, nemlig at utgifter ikke kan kreves fratrukket ved inntektsligningen.

I alle tilfelle hvor lærere kommer rett fra universitetet, synes det å være best i overensstemmelse med gjeldende rett å nekte fradrag for utgifter til studiereiser.»

I avsluttende brev 21. juni 1979 bemerket ombudsmannen:

«Finansdepartementet har i brev av 23. desember 1975 uttalt følgende om fradrag for utgifter til studiereise (jfr. utv. 1976 s. 111):

«Fradrag for utgifter til studiereise bør bare innrømmes innenfor den ramme som er trukket opp i premissene til høyesterettsdom i Rt. 1962, side 614 (Tronierdommen). Fradrag kan da kreves for utgifter til tiltak som er nødvendige for at skattyteren skal fylle den stillingen han har. Studieopphold i utlandet er ansett nødvendig for språklærere i den høyere skolen. — — —»

I dom referert i utv. 1962 s. 483 (Rt. 1962 s. 614) uttaler Høyesterett:

«— — — Etter det Norsk Lektorlag opplyser må en gå ut fra at praktisk talt alle som i dag underviser i fremmede sprog i den høyere skole, i kortere eller lengre tid har oppholdt seg i det land hvis sprog de underviser i. Etter det som foreligger må jeg legge til grunn at oppfatningen i dag er at sproglærere i den høyere skole, hva enten de er lektorer eller adjunkter, trenger studieopphold i utlandet for at de skal kunne gjøre sitt arbeid tilfredsstillende. Jeg må også bygge på at det alt overveiende antall lærere tar konsekvensen av dette i praksis. Når forholdet er dette, kan jeg ikke se det annerledes enn at kursutgifter som de foreliggende, som etter alminnelig oppfatning ansees for nødvendige, må likestilles med byrder som påhviler stillingen og ha fradragsrett etter § 44 g, selv om skattyteren ikke har vært rettslig forpliktet til å foreta reisen.»

Av de refererte uttalelser fremgår at studieopphold i utlandet er ansett nødvendig for språklærere i den videregående skolen. Departementet har fremholdt at A som nyuteksaminert kandidat må antas å være à jour med utviklingen innen sitt fag, og at studiereisen følgelig ikke kan anses nødvendig. — Jeg kan ikke se at denne begrunnelsen for å nekte fradrag for utgiftene til studiereisen er holdbar. Så vel av høyesterettsdommen som av Finansdepartementets uttalelse 23. desember 1975 synes å fremgå at studieopphold i utlandet i seg selv er ansett nødvendig for at språklærere i den videregående skolen skal kunne gjøre sitt arbeid tilfredsstillende. Uttalelsene antas å måtte forstås slik at studieopphold i utlandet er et nødvendig tillegg til universitetsutdanningen. Etter dette kan spørsmålet om fradragsrett for utgifter til slike studiereiser ikke ses å være avhengig av hvor lang tid som er gått siden utdanningen ved universitetet ble avsluttet.»

Men Skattedirektoratet fastholdt i brev 14. januar 1980 til A tidligere standpunkt i saken.

48.
Fradrag i inntekt for utgifter til juridisk bistand ved fastsettelse av barnebidrag.
(Sak 1306/77.)

A klaget 18. oktober 1977 til ombudsmannen over at hun ved ligningen for inntektsåret 1974 ikke fikk fradrag for utgifter til juridisk bistand ved fastsettelse av barnebidrag.

A ble separert ved dom i november 1974. Ved dommen ble underholdsbidrag fastsatt med til sammen kr. 1 200,— pr. måned for to barn. Av salær på kr. 9 000,— til advokat ved rettssaken antok klageren at kr. 4 000,— skjønnsmessig kunne tilskrives arbeidet med bidragsfastsettelsen. I selvangivelsen for 1974 forlangte klageren fradrag for dette beløp. Men inntektsfradrag ble ikke gitt.

I overligningsnemndas kjennelse ble uttalt at utgifter til juridisk bistand i forbindelse med separasjon eller skilsmisse ikke er fradragsberettigede da disse poster ikke kan «anses som utgifter som er påløpet til ervervelse av den inntekt som med fastsettelsen av underholdsbidragets størrelse skal fordeles mellom ektefellene». Overligningsnemnda fortsatte:

«I Skattedirektørens skriv av 12/2 1954 er det antydet at spørsmålet kan stille seg annerledes:

«hvis tvisten bare gjelder bidragets størrelse og når underholdsbidrag en gang er fastsatt i forbindelse med separasjon eller skilsmisse, men det senere blir tatt skritt til å få størrelsen av dette endret i henhold til lov om inngåelse og oppløsning av ekteskap av 31/5 1918 § 56, siste ledd (nåværende 6. ledd).»

Overligningsnemnda finner ikke at den foreliggende sak dreier seg om endring av et fastsatt bidragsbeløp, slik som omhandlet i Skattedirektørens skriv 12/2 1954.»

Som begrunnelse for kravet om fradrag viste A til den alminnelige fradragsregel i § 44 første ledd første punktum i skatteloven av 18. august 1911 (nr. 8). Etter denne regel foreligger fradragsrett når det gjelder utgifter til ervervelse av skattepliktig inntekt eller reduksjon av fradragsberettiget utgift. Klageren fremholdt at det måtte foretas en skjønnsmessig fordeling av honoraret på arbeidet med bidragsfastsettelsen og den øvrige del av saken. I klagen til ombudsmannen anførte A om ligningsnemndas og overligningsnemndas kjennelser:

«— — — Begge avgjørelser er fattet på grunnlag av en uttalelse fra riksskattestyret som finansdepartementet under tvil har sluttet seg til. Uttalelsen slik den er tolket her vil virke innskrenkende på skattelovens vanlige bestemmelser om fradragsrett for utgifter til inntektens ervervelse, sikrelse og vedlikeholdelse. Det kan det ikke være adgang til.

Noen begrunnelse for at man har fraveket skattelovens generelle bestemmelse i § 44 er ikke fremkommet.

Jeg går ut fra at vanskeligheten med å foreta en skjønnsmessig fordeling på den delen av saken som vedrører fastsettelse eventuelt forhøyelse av et barnebidrag og den øvrige del i en ekteskapssak ikke kan være begrunnelsen for at det ikke gis fradrag for noen del.

— — —

Problemstillingen i den forelagte sak blir derfor hvor vidt det med hjemmel i skatteloven er adgang til å nekte fradrag for utgifter til juridisk bistand, eller forsåvidt utgifter i sin alminnelighet, når tvistespørsmålet er knyttet til både inntektservervelse og andre problemer.

Etter min oppfatning vil det være helt urimelig å nekte fradrag hvis en betydelig del av utgiftene vedrører inntektsproblemet.»

Overfor departementet pekte jeg på at det var på det rene at A hadde pådratt seg utgifter for å få fastsatt underholdsbidrag til barna. Forholdet syntes derfor å gå inn under ordlyden i skatteloven § 44. Etter skattedirektørens skriv 12. februar 1954 og Finansdepartementets uttalelse 27. september 1977 til en advokat (i en annen sak) fremgikk at fradrag var gitt for prosessomkostninger, påløpt i saker som utelukkende dreide seg om underholdsbidrag, men ikke når bidraget ble fastsatt i forbindelse med separasjon eller skilsmisse. — Jeg ba departementet opplyse grunnen til den forskjellige vurdering av fradragsspørsmålet.

Som svar oversendte Finansdepartementet en uttalelse av 14 februar 1979 fra Skattedirektoratet, som viste til at Oslo ligningskontor i forbindelse med en tilsvarende sak fra 1965 hadde gitt følgende opplysninger om sin praksis på området:

«Den praksis som har vært fulgt av ligningsmyndighetene i Oslo har gått ut på at advokatutgifter i anledning av separasjon og skilsmisse, ikke er fradragsberettiget, selv om spørsmålet om underholdsbidragets størrelse blir avgjort i forbindelse med prosessen om ekteskapets oppløsning. En innrømmer således ikke fradrag for den skjønnsmessige del av prosessutgiftene som antas å kunne henføres til spørsmålet om fastsettelsen av bidraget. Motsvarende blir fradrag innrømmet for prosessutgifter når disse gjelder senere endringer av bidraget som er fastsatt i forbindelse med separasjon eller skilsmisse. En viser for så vidt til Skattedirektørens uttalelse i brev datert 12. februar 1954 samt til K. Torgersen, «Fradragspostene» side 263.»

Nevnte sak hadde vært forelagt for Finansdepartementet som 12. september 1966 uttalte at det fant spørsmålet om fradragsrett for prosessomkostninger i sak om underholdsbidrag tvilsomt, men at departementet i likhet med skattedirektøren antok at fradragsrett ikke forelå i omhandlede tilfelle.

I Skattedirektoratets uttalelse het det videre:

«Etter Skattedirektoratets oppfatning byr en strikte juridisk løsning på atskillig tvil. En viser her spesielt til tidligere skattedirektør Bugges kontorbemerkning av 22.10.1965. Dette forhold sett i sammenheng med en formentlig ganske fast og langvarig praksis synes ikke å burde gi tilstrekkelig grunn til å endre denne. En peker også på at ved en eventuell deling av prosessutgiftene, vil formentlig bare en liten del av dem kunne henføres til selve bidragsspørsmålet, mens skjønnsavgjørelsen på den annen side vil kunne danne nye tvister mellom partene og ligningskontorene. Skattedirektoratet vil derfor anbefale at den innarbeidede praksis opprettholdes inntil denne måtte bli underkjent av domstolene som ulovhjemlet. En nevner ellers at prosessomkostninger som måtte bli ansett fradragsberettigede for bidragsmottakeren, antas å «inngå» i minstefradraget. I de fleste tilfeller av denne art, vil derfor fradragsspørsmålet få liten eller ingen praktisk betydning for bidragsmottakeren.»

A anførte til dette:

«— — — Fra skattedirektoratets side påberoper man seg fortsatt praksis på området som grunn for å nekte fradrag. Etter min oppfatning kan man ikke påberope seg en fast og langvarig praksis hvis den er i strid med loven. Spesielt må dette gjelde hvis praksis er basert på en innskrenkende lovfortolkning.

Påstanden om at prosessomkostninger av denne art som måtte bli ansett fradragsberettiget inngår i minstefradraget, er etter min oppfatning ikke riktig. — — —».

Skatteloven § 44 første ledd første punktum lyder:

«Fra det antatte bruttobeløp av inntekten dras, foruten renter av skattyterens gjeld, alle utgifter som skjønnes å være pådratt til inntektens ervervelse, sikrelse og vedlikeholdelse.»

Om prosessomkostninger uttalte Skattelovkomiteen i innstilling 5. april 1904 (s. 101 første sp.):

«Procesomkostninger vil selvfølgelig maatte komme til fradrag i alle tilfælde, hvor de kan henregnes til driftsomkostninger eller overhovedet betinger indtægtserhvervelsen. Hvor dette ikke er tilfældet, bør saadanne udgifter formentlig ikke kunne fradrages. — — —»

Etter å ha vist til lovbestemmelsen og forarbeidene fortsatte jeg i avsluttende brev 27. august 1979 til departementet:

«Skattemyndighetenes begrunnelse for å nekte fradrag for prosessomkostninger i tilfelle hvor bidrag fastsettes i separasjons- og skilsmissesak synes å bygge på en deling av bidragsspørsmålet i selve retten til bidrag og i størrelsen av det løpende bidrag. Utgifter som er knyttet til ervervelse av en inntektskilde, bidragsfastsettelsen, tillates ikke fratrukket i motsetning til utgifter knyttet direkte til inntektservervet. Først ved separasjon eller skilsmisse oppstår en juridisk rett til underhold som begrunner skatteplikt/fradragsrett. Synspunktet synes å være at for bidragsmottakeren gjelder slike saker den fremtidige inntektskilde, ikke selve inntekten. Så vidt skjønnes går imidlertid skattedirektørens uttalelse av 12. februar 1954 noe lenger i å innrømme fradrag for prosessomkostninger, idet fradrag forutsettes gitt i sak som bare dreier seg om fastsettelse av bidrag.

Sondringen mellom inntektskilden og inntekten har sin plass når det gjelder kapitalgjenstand som gir avkastning/inntekt. Forholdet er da et helt annet enn i et tilfelle som det foreliggende. Jeg finner i denne forbindelse grunn til å trekke inn skattedirektørens uttalelse i utvalget 1966 s. 118, hvor utgifter til juridisk bistand for å oppnå høyere uførepensjon (høyere invaliditetsgrad) ble ansett fradragsberettiget. I dette tilfelle synes det ikke å ha vært trukket noe skille mellom inntektskilden og inntektservervet, og det er også i lys av denne uttalelsen uklart hvorfor dette blir gjort i bidragssaker.

Etter min mening er det lite naturlig når skattemyndighetene anser retten til bidrag eller bidragsfastsettelsen som en inntektskilde, slik at utgiftsfradrag ikke tilstås hvor bidrag fastsettes i separasjons- og skilsmissesak. Retten til bidrag kan ikke omsettes og kan neppe anses som et formuesgode. — Også i separasjons- og skilsmissesaker vil størrelsen på de løpende bidrag gjerne stå helt sentralt; tvisten vil således dreie seg om samme spørsmål som i saker som utelukkende gjelder størrelsen på bidrag. For øvrig blir underholdsbidrag for så vidt gjelder inntektsbeskatning på mottakerens hånd, behandlet likt uansett om bidragene betales i henhold til fastsettelse i separasjons- eller skilsmissesak eller i særskilt sak. Ut fra de reelle forhold kan det ikke ses noen rimelig grunn til prinsipielt å behandle disse tilfelle forskjellig. Så vidt skjønnes er A inntektsbeskattet for underholdsbidragene, og det er da naturlig at hun får fradrag for de prosessutgifter som var nødvendige for å sikre denne inntektspost.

Skattedirektoratet har anført at de skjønnsmessige avgjørelser om hvor stor del av prosessomkostningene som i det enkelte tilfelle skal kunne henføres til bidragsspørsmålet, vil kunne danne grunnlag for tvister mellom skattyterne og ligningskontorene. At det vil kunne oppstå vanskeligheter med fordeling av prosessomkostningene i separasjons- og skilsmissesaker, ser jeg ikke bort fra. Jeg kan imidlertid ikke anta at dette kan være tilstrekkelig grunnlag for å nekte fradrag, og viser til praksis som følges i tilfelle hvor prosessutgifter for en del gjelder inntektens ervervelse og for en del andre forhold, jfr. bl. a. HRD i Rt. 1924 s. 401.

Skattedirektoratet har fremholdt at prosessomkostninger vedrørende underholdsbidrag i tilfelle vil inngå i minstefradraget. Dette synes imidlertid ikke uten videre å være i samsvar med det standpunkt skattedirektøren har inntatt i ovenfor nevnte uttalelse i utvalget 1966 s. 118 om fradrag for utgifter til juridisk bistand i tvist mellom en skattyter og Rikstrygdeverket om invaliditetsgrad. I det nevnte tilfelle ble utgiftene tillatt fratrukket utenom minstefradraget. Det gås ut fra at departementet tar dette punkt opp med Skattedirektoratet for en nærmere klargjøring.

Skattedirektoratet anbefaler overfor Finansdepartementet «at den innarbeidede praksis opprettholdes inntil denne måtte bli underkjent av domstolene som ulovhjemlet». — Når både Finansdepartementet og Skattedirektoratet har gitt uttrykk for tvil om den juridiske løsning av fradragsspørsmålet, antar jeg at departementet bør overveie om det er tilstrekkelig grunnlag for å opprettholde foreliggende praksis, som fører til at samme type utgifter med tilknytning til samme spørsmål vedrørende samme slags inntekt blir forskjellig behandlet. Praksis medfører også en innskrenkende fortolkning av uttrykket «inntektens ervervelse» i § 44 i skatteloven, en fortolkning som det etter min mening er tvilsomt om det er dekning for.»

49.
Særfradrag for forsørgelse av foreldre i utlandet.
(Sak 157/78.)

En skattyter klaget 20. januar 1978 til ombudsmannen over at ligningsmyndighetene nektet særfradrag etter skatteloven av 18. august 1911 (nr. 8) § 76 for forsørgelse av foreldre i Kashmir.

Etter skatteloven § 76 skal skattyter som forsørger andre enn barn, som han har krav på barnetrygd eller forsørgerstønad for, ha et særfradrag i inntekten når det ville være urimelig å la forsørgelsen være uten virkning ved skattleggingen. Særfradraget utgjorde ved ligningen for årene 1973—76 (som klagen gjaldt) kr. 2 500,— for hver forsørget person. Fra og med inntektsåret 1977 utgjør særfradraget kr. 3 000,—.

Er det klart at mindre enn halvparten av den forsørgedes ordinære leveomkostninger i inntektsåret er dekket av skattyteren, skal etter § 76 første ledd tredje punktum særfradraget reduseres til det halve eller falle bort. Etter paragrafens tredje ledd kan særfradrag for forsørgede bosatt i utlandet begrenses til de faktiske utgifter til forsørgelse.

Ligningskontoret uttalte i brev 2. februar 1977 til skattyteren:

«Forutsetningen for å kunne få særfradrag etter sktl. § 76 er at en v e s e n t l i g del av den forsørgedes leveomkostninger er dekket av Dem. En har ved ligningen for årene 1973—75 lagt til grunn at dette ikke er tilfelle for Deres foreldre og øvrige personers vedkommende. Den foreliggende «egenerklæring» er i så måte ikke tillagt avgjørende vekt.»

Vedkommende anførselen om at forsørgeren må dekke en vesentlig del av den forsørgedes leveomkostninger, viste jeg i brev 25. april 1978 til Skattedirektoratet til bestemmelsen i § 76 første ledd tredje punktum hvoretter halvt særfradrag kan gis selv om under halvparten av leveomkostningene dekkes. — Jeg fortsatte:

«Grunnlaget for fradragsnektelsen har så vidt skjønnes vært at forsørgelsen av foreldrene ikke er ansett tilstrekkelig dokumentert/sannsynliggjort. — På bakgrunn av klagen, herunder anførslene om at ligningskontorer følger ulik praksis, bes opplyst om det foreligger, eller vil bli gitt, retningslinjer om kravene til dokumentasjon i saker av denne art. Det vil eventuelt også være av interesse å få en uttalelse fra direktoratet om dokumentasjonsspørsmålet, herunder om det kan og bør stilles ulike krav etter hvilken familietilknytning eller annen tilknytning det er mellom skattyter og den forsørgede.»

Skattedirektoratet svarte 28. mars 1979:

«Utenlandske arbeiderens krav på særfradrag etter skattelovens § 76 bygger på at det er sendt penger til hjemlandet til forsørgelse av familiemedlemmer der. Vurderingen av dette byr på en rekke problemer. Finansdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som bl. a. skal arbeide med spørsmålene. Det er ennå for tidlig å si noe om når gruppen blir ferdig med sitt arbeide.

Slik bestemmelsen er utformet, vil det bero på ligningsnemndas vurdering av de foreliggende opplysninger hvorvidt og i hvilken utstrekning det foreligger forsørgelse som skal gi rett til særfradrag. I første rekke dreier det seg om bevisvurdering. Avgjørelsene vil derfor kunne falle forskjellig ut fra sak til sak og det vil nok også kunne spores en tendens i avgjørelsene som vil kunne være forskjellig fra kommune til kommune.

Ligningskontorets noe kortfattede redegjørelse av 2. februar 1977 må forståes på bakgrunn av at man der ikke har ansett den foreliggende dokumentasjon tilstrekkelig som bevis for forsørgelse. Ligningskontoret har allikevel funnet å kunne godta påstanden om forsørgelse av egne mindreårige barn, i tillegg til ektefellen. En slik forsørgelse har formodningen for seg, da det antakelig sjelden er grunn til å betvile slike opplysninger om egne barn.

Når det gjelder påstanden om forsørgelse av foreldre og andre nære slektninger må det anses riktig av ligningsmyndighetene ikke å bygge på en tilsvarende formodning. En tenker da ikke så meget på at opplysningen om å ha nære slektninger kan være direkte uriktig. Mer nærliggende er det forhold at skattyteren nok sender penger hjem til den storfamilie han tilhører, men at disse pengeforsendelser mer har til hensikt å styrke familiens økonomi enn utelukkende å være en nødvendig forsørgelse av de angitte personer. Det kan også meget vel tenkes at skattyteren nok i en viss utstrekning bidrar til forsørgelsen av de angitte personer, men at han ikke er alene om forsørgelsen.

Skattedirektoratet er således enig med ligningsmyndighetene i at det er god grunn til å stille større krav til beviset for forsørgelse av andre slektninger enn for forsørgelse av egne barn. Den form for bevis som det generelt sett er naturlig å kreve i slike saker, er offentlig myndighets bekreftelse for at skattyteren er eneforsørger av omhandlede personer — bygget på myndighetenes egen kunnskap. En affidavit — som i realiteten bare er en egenerklæring fra skattyteren eller hans familie — kan derfor ikke likestilles med en slik bekreftelse.

Fra fremmedarbeiderhold hevdes det ofte at det på grunn av de vanskelige forhold i deres hjemland ikke er mulig å skaffe slike bekreftelser. Dette er meget beklagelig, men ligningsmyndighetene kan ikke i det lange løp gi fremmedarbeidere særfradrag på grunnlag av ukontrollerbare opplysninger om forsørgelse. I sin ytterste konsekvens kunne det innebære at fremmedarbeidere kun ble skattepliktige for de inntekter de ikke sender hjem. Ligningsmyndighetene må derfor holde en relativt streng linje, selv om det kan føre til at enkelte tilfeller av faktisk forsørgelse ikke medfører særfradrag, fordi faktum ikke lar seg bevise. I en del av tilfellene kan også den særlige rimelighetsvurdering som følger av skattel. § 76 tilsi at krav på særfradrag avskjæres. Det dreier seg om en spesiell bestemmelse som er forutsatt å skulle ha et nokså avgrenset virkeområde — sett i forhold til behovet for forsørgelse og samhørigheten mellom forsørger og forsørget.

Antakelig vil en lovendring som begrenser den formelle fradragsrett direkte være ønskelig på lengre sikt.

I praksis har enkelte ligningskontorer vært mer liberale enn det som følger av ovenstående. Dette er formentlig årsaken til at praksis kan virke noe ulik.

Særfradrag skal ikke gis for den del av hjemsendt beløp som gjelder forsørgelse av ektefellen. Etter samråd med Finansdepartementet er en kommet til at hjemsendt beløp i denne forbindelse bør avkortes med et beløp tilsvarende det økte klassefradrag ved kommuneskattligningen som gis for ektefellen. — — —»

I avsluttende brev 21. august 1979 til klageren viste jeg til Skattedirektoratets uttalelse om at det på bakgrunn av konsekvensene må stilles «større krav til beviset for forsørgelse av andre slektninger enn for forsørgelse av egne barn», og uttalte at jeg ikke hadde innvendinger mot dette. Jeg antok for øvrig at spørsmålene i tilknytning til særfradrag basert på forsendelse av penger til forsørgelse av familiemedlemmer i utlandet burde løses på generelt grunnlag. — Etter ligningsmyndighetenes uttalelse 2. februar 1977 om klagerens egenerklæring, og Skattedirektoratets uttalelse om kravene til bevis i slike saker, hadde jeg ikke grunnlag for innvendinger mot ligningsmyndighetenes avgjørelse.

50.

Skattyters krav om annen postadresse enn bopel.
(Sak 127/78.)

A klaget 24. januar 1978 til ombudsmannen over at ligningskontoret brukte hans bopel som postadresse. Han hadde til folkeregisteret oppgitt arbeidsgivers adresse som sin postadresse og gjentatte ganger bedt ligningskontoret om å benytte denne. For å slippe å motta reklameforsendelser o. l. hadde han ikke postkasse på sin bopel. Det stedlige postkontor omadresserte all post som kom til hans bopel til arbeidsgiverens adresse. Dette medførte at postgangen tok lengre tid enn vanlig, og klageren pekte at han derved fikk forkortet de frister som ligningskontoret satte.

Jeg tok opp spørsmålet med ligningskontoret, som i brev 10. februar 1978 viste til at skattemanntallet bygger på folkeregisterets bopelsbegrep. De ekspedisjoner som behandles av Datasenteret for skattevesenet, blir således automatisk skrevet ut til bopeladressen. Ligningskontoret hadde ikke kapasitet for manuell omadressering, og klageren måtte derfor henvises til å ordne forholdet ved avtale med Postverket. Ligningskontoret uttalte videre at eventuelle fristoverskridelser som følge av forsinket postgang ikke ville få uheldige følger for A.

Jeg forela 14. april 1978 saken for Skattedirektoratet og bemerket:

«Det kan være spørsmål om en avtale med Postverket om å få sendt posten til en bestemt oppgitt adresse, gir en fullt ut tilfredsstillende løsning for adressaten. Jeg vil derfor høre hvorvidt det er praktisk gjennomførbart for Datasenteret for skattevesenet å utskrive ligningspapirer med annen postadresse enn bopeladressen. Dersom forholdet er at post utskrevet fra Datasenteret, adressert til skattyteren, går via vedkommende ligningskontor, bes om mulige bemerkninger til det ligningskontoret anfører om at det ikke har kapasitet til å omadressere forsendelser. — For øvrig bes om slik uttalelse som direktoratet finner grunn til.»

Skattedirektoratet svarte 2. november 1978:

«Den adresse som holdes ajour i det maskinelle system er den adresse som vedkommende er registrert under i folkeregisteret. Det maskinelle register som på denne måte oppstår, nyttes av en rekke offentlige myndigheter. Lovene er søkt koordinert på en slik måte at bostedsbegrepet faller sammen, f. eks. både i valglovgivning, folkeregistrering og i skattelovgivningen. Dette maskinelle register legges således til grunn for dannelsen av skattemanntallet som årlig dannes ut fra bostedsadressen i folkeregisteret den 1. november året forut for inntektsåret. Hvis vedkommende senere flytter blir han fortsatt skattepliktig i den kommunen han var bosatt 1. november året forut for inntektsåret, men ved utsendelse av skattemateriell sendes dette til den folkeregisteradresse vedkommende står registrert under. Noen annen adresse finnes ikke i det maskinelle systemet, landet sett under ett.»

Direktoratet la til at man hadde erfart at det ville bli kostbart å ta hensyn til individuelle ønsker om adressering, og hadde derfor ikke funnet grunn til å prioritere saker av denne art. Direktoratet var kjent med at flere ligningskontorer likevel foretok omadressering når særlige behov talte for det. På litt lengre sikt var det planer om å få etablert en maskinell registrering av ønskede adresser.

Ligningskontoret gjorde i brev 24. november 1978 nærmere rede for postgangen på A's bosted og konkluderte med at det i dette tilfelle ikke var noe særlig behov for individuell behandling.

I avsluttende brev 1. februar 1979 til A uttalte jeg:

«Etter de foreliggende opplysninger har jeg vanskelig for å si meg uenig med ligningskontoret i at det i nærværende tilfelle ikke er godtgjort «særlige behov» for omadressering, jfr. Skattedirektoratets brev 2. november 1978. Når direktoratets utsendelse til annen adresse enn skattyterens registrerte bopel har vist seg å bli kostbar, og ligningskontoret ikke har kapasitet til slik omregistrering, har jeg knapt tilstrekkelig grunnlag for å reise kritikk mot ligningskontorets behandling av saken.»

51.

Forbrukerombudsmannens rett til opplysninger etter markedsloven § 15 — markedslovens avgrensning mot prisloven.
(Sak 844/78.)

21 leverandører av radio og TV-utstyr klaget 7. juli 1978 til ombudsmannen over krav fra Forbrukerombudsmannen om opplysninger om deres tilbudsbetingelser overfor forhandlerne (detaljistene).

Bakgrunnen for saken var følgende:

Forbrukerombudsmannen ba 7. november 1977 under henvisning til § 15 i lov av 16. juni 1972 (nr. 47) om kontroll med markedsføring (markedsloven) leverandørene opplyse hvilke betingelser som tilbys forhandlerne ved kjøp av såkalte «brunevarer». Forbrukerombudsmannen ønsket opplysninger på følgende punkter:

1. Rabatt- og bonusordninger tilbudt ulike forhandlere.
2. Kurs og opplæringsprogrammer.
3. Konsulenttjenester.
4. Kreditt.
5. Reklame/markedsføringsstøtte.
6. Belønningsmotivert reisevirksomhet og andre typer incentiver.
7. Reiser for forhandlere/ekspeditører foretatt eller planlagt i 1977, med spesifikasjo-

ner om formål, antall deltagere, varighet og reisemål.

8. Andre incentiver.

Som begrunnelse for kravet fremholdt Forbrukerombudsmannen i brevet:

«I en sak jeg har under behandling er det fremkommet opplysninger som indikerer at man i brunevarebransjen benytter avtaler mellom importør/produsent og forhandler som kan innebære konkurransebegrensninger og føre til at forhandlernes objektive veiledning av publikum settes i fare. Slike avtaler kan også føre til uheldige konkurransevridninger.

Såvidt jeg forstår tilbyr enkelte leverandører i brunevarebransjen sine forhandlere pakkeløsninger som kan innbefatte elementene rabatter, bonuser, kreditter, konsulenthjelp, kurs og opplæringsprogrammer samt sosiale sammenkomster for fortjente forhandlere med ektefeller i inn- og utland. Betingelsen for å nyte godt av disse tiltak er at forhandleren konsentrerer sine innkjøp og på den måten begrenser sitt reelle sortiment. Virkningen av slike avtaler er at forhandlerne må konsentrere sine innkjøp hos én eller to leverandører. De økonomiske betingelser «tvinger» forhandlerne til innkjøpskonsentrasjon for å kunne overleve i priskonkurransen. Dette vil føre til at det merket man satser på «blir behandlet deretter», som det står i en brosjyre for tilbudsbetingelser. Om publikum kan få objektiv veiledning under slike betingelser er tvilsomt.

— — —

Skal forbrukerne kunne treffe at rasjonelt valg mellom ulike merker på markedet, må det gis korrekte opplysninger om varens egenskaper, det være seg i annonser, brosjyrer, plakater eller ved den personlige veiledning fra forhandler/ekspeditør. Spesielt viktig er det at de råd som gis fra handelens folk er nøkterne og tar sitt utgangspunkt i forbrukernes konkrete behov. På bakgrunn av de betingelser som tidligere er beskrevet, er det grunn til å se med bekymring på utviklingen i bransjen, og jeg har funnet å måtte be om opplysninger for å danne meg et bilde av forholdene i bransjen.

Opplysningene vil bli vurdert i forhold til markedsføringslovens § 1.

Spørsmål som vedrører priser og forretningsvilkår skal i henhold til markedsføringslovens § 20 ikke behandles etter lovens § 1, men i tilfelle vurderes i forhold til prislovens bestemmelser. Men i den utstrekning spesielle forretningsvilkår brukes i markedsføringen på en måte som kan sette den objektive veiledning av publikum i fare, vil bruken av dem kunne reise spørsmål i forhold til markedsføringslovens § 1. Grensene for hvilke forhold som faller inn under prismyndighetenes kompetanseområde og hvilke som bør bedømmes etter markedsføringslovens § 1, kan imidlertid vanskelig avgjøres før praksis er belyst.

— — —»

I klage 29. desember 1977 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet pekte leverandørene på at de utbedte opplysninger gjaldt priser og forretningsvilkår. De hevdet at Forbrukerombudsmannen her grep inn på et område som etter lovgivningen ligger under prismyndighetene. Det ble vist til § 20 i markedsloven, hvoretter § 1 i loven ikke får anvendelse på «priser og forretningsvilkår» og gjort nærmere rede for avgrensningen mellom markedsloven og prisloven (lov av 26. juni 1953 (nr. 4)).

Videre anførte leverandørene:

«I den sak Forbrukerombudsmannen har tatt opp er det foreløpig ikke spørsmål om å ta beslutning, men om å innhente opplysninger. Det erklærte formål er å finne ut om «spesielle forretningsvilkår brukes i markedsføringen på en måte som kan sette den objektive veiledning av publikum i fare». Hvis så er tilfelle mener Forbrukerombudsmannen at markedsføringslovens § 1 kan komme til anvendelse.

Det må være klart at Forbrukerombudsmannen kan innhente opplysninger også om priser og forretningsvilkår, hvor formålet er å forfølge sider som ligger under markedsføringsloven, f. eks. om presentasjonen av en pris er villedende, jfr. Innstillingen av 1966 side 88.

Derimot kan han ikke forlange opplysninger hvis formålet er å forfølge formål som hører under prismyndighetene, som f. eks. berører markedsstrukturen eller prisdannelsen. Det er nettopp det som er tilfellet i den foreliggende sak og det må ligge utenfor Forbrukerombudsmannens kompetanse å forlange opplysninger. Det henvises her til lovens § 15 hvoretter Forbrukerombudsmannen bare kan kreve opplysninger «for å kunne utføre sine gjøremål etter loven».»

I klageavgjørelsen 11. mai 1978 fremholdt Forbruker- og administrasjonsdepartementet:

«Som uttalt i klagen er det klart at Forbrukerombudsmannen kan innhente opplysninger om priser og forretningsvilkår hvor formålet er å forfølge sider som ligger under markedsloven. Like klart er det at han ikke kan innhente opplysninger hvis formålet er å forfølge sider som hører under prismyndighetene. Vi deler imidlertid ikke oppfatningen i klagen 29. desember 1977 om at det er dette som er tilfellet i den foreliggende sak.

Forbrukerombudsmannens formål med å innhente de anmodede opplysninger er ikke å vurdere om prisene eller forretningsvilkårene i seg selv er i strid med vår lovgivning. Dette ville i så fall være å forfølge sider som hører under prismyndighetene. Forbrukerombudsmannens uttalte formål er å finne ut om spesielle forretningsvilkår brukes i markedsføringen på en måte som kan sette den objektive veiledning av publikum i fare. Dette er en side som etter markedsloven hører inn under Forbrukerombudsmannens kompetanse.

Etter markedslovens § 13 skal Forbrukerombudsmannen, ut fra hensynet til forbrukerne føre tilsyn med at det ikke skjer markedsmisbruk i strid med bestemmelsene i lovens kapittel I. En vurdering fra Forbrukerombudsmannens side av den veiledning som gis til publikum faller etter vår mening innenfor hans kompetanse. For å kunne foreta en objektiv og tilnærmet fullstendig vurdering av den veiledning som gis til publikum, kan det

være nødvendig for Forbrukerombudsmannen å bli orientert om de bakenforliggende forretningsvilkår. Som Forbrukerombudsmannen har påpekt, er det vesentlige her at han ikke har oversikt over de ulike påvirkningsmetoder, og at det er ønskelig å få en oversikt over disse med henblikk på en vurdering etter lovens § 1.»

Om avgrensningen etter markedsloven § 20 mot prisloven anførte departementet:

«Dette kan imidlertid ikke innebære at enhver side av de områder hvor prismyndighetene er gitt myndighet er holdt utenfor Forbrukerombudsmannens kompetanse. Heller ikke at ethvert spørsmål som berører strukturen i handelen og som gjelder priskonkurransen mellom de handlende faller utenfor markedslovens § 1. I i de tilfellene hvor struktur- og prisforholdene kan lede til at publikum ikke får objektiv veiledning, er dette forhold som må kunne vurderes av Forbrukerombudsmannen i forhold til markedslovens bestemmelser.

Markedslovens § 15, hvoretter Forbrukerombudsmannen kan kreve opplysninger for å kunne utføre sine gjøremål etter loven, gir da etter vår mening tilstrekkelig hjemmel for Forbrukerombudsmannen til å kreve de her omhandlede opplysninger. Dette må gjelde både når det er spørsmål om å innhente opplysninger fra detaljistene og for det tilfelle at Forbrukerombudsmannen anmoder leverandørene om å gi disse opplysningene.»

Under klagebehandlingen for ombudsmannen opplyste Forbrukerombudsmannen i brev 19. februar 1979 til departementet:

«— — — Hensikten med de spørsmål som er rettet til bransjen er å kartlegge hvilke former som nå brukes for dernest å vurdere hvorvidt noen av disse er i strid med markedsføringsloven. Det ville også være mulig å innhente tilsvarende opplysninger fra detaljistleddet. Dette ville imidlertid ha vært upraktisk idet det er mange flere detaljister enn leverandører i denne bransjen.

Overfor detaljistene kan det imidlertid bli tale om å kreve at de opplyser forbrukerne om hvilke særlige avtaler de har med de enkelte leverandører, dersom det vil være urimelig overfor forbrukerne ikke å fremlegge slike opplysninger, jfr. markedsføringsloven § 3. Hvorvidt dette vil være en adekvat reaksjon er helt avhengig av de opplysninger som kommer frem. Jeg nevner at markedsføringslovens § 20 ikke er til hinder for at et forhold prøves på grunnlag av markedsføringslovens § 2 eller § 3.

Dersom de opplysninger som gis fra leverandørene avdekker forhold som etter mitt syn er i strid med lovens § 1, vil jeg i overensstemmelse med vanlig praksis anmode vedkommende om å endre det eller de forhold det gjelder. Dersom vedkommende innretter seg etter dette, anses saken som løst, og saken vil bli henlagt som ferdigbehandlet (overtredelse av markedsføringslovens § 1 er ikke straffbar). Dersom vedkommende ikke vil følge anmodningen, kan jeg dersom forbrukerhensyn tilsier at det gås videre med saken, anmode Markedsrådet om å forby vedkommende å fortsette med den praksis det gjelder.

Markedsrådet vil så vurdere på fritt grunnlag om forholdet rammes av § 1, eller om eventuelt § 20 er til hinder for prøving. Dersom Markedsrådet mener seg kompetent, og finner at forholdet er i strid med § 1, vil det nedlegge forbud, dersom «forbrukerhensyn tilsier det».

Så lenge ikke opplysningene foreligger er det selvsagt ikke mulig å komme med noen forhåndsvurdering av disse materielle spørsmål.»

Til dette bemerket leverandørene 30. mai 1979:

«Forbrukerombudsmannens kompetanse er begrenset for så vidt som han kun kan gripe inn hvor «hensynet til forbrukerne» krever det, se lovens § 13, 1. ledd. Det vil således ligge utenfor Forbrukerombudsmannens kompetanse å gripe inn i forholdet leverandør/detaljist med mindre det i dette forhold skulle ligge noe som i siste runde er rettsstridig overfor forbrukerne. Det er nærmest utenkelig at det i forholdet mellom leverandør og detaljist skulle ligge noen spesiell «måte» å anvende priser og forretningsvilkår på som skulle være rettsstridig overfor forbrukere.

Det som øyensynlig Forbrukerombudsmannen har i tankene er at en leverandør gir en forhandler særlige gunstige vilkår som gjør sistnevnte interessert i å fremme salget nettopp av angjeldende vare.

Bruker detaljisten et slik tilbud overfor publikum på en måte som f. eks. er egnet til å villlede, kan Forbrukerombudsmannen gripe inn overfor detaljisten for så vidt angår de momenter som gjør forholdet villedende, f. eks. en annonsetekst. Priser, rabatter etc. kan han ikke endre.

De spørsmål som Forbrukerombudsmannen stiller i sitt brev av 7/11-1977 vil ikke kaste lys over hvordan detaljisten opptrer og leverandørene er således feil adresse.

..Spørsmålene skulle vært rettet til detaljistene med et tilleggsspørsmål om hvordan de håndterer for eksempel særlige gunstige tilbud fra leverandørene. I sitt brev av 19/2-1979 sier Forbrukerombudsmannen at det ville være «upraktisk» å rette spørsmålene til detaljistene, da disse er så mange. Her er imidlertid å påpeke at leverandørene stort sett holder ensartede betingelser overfor forhandlerne og spørsmålene stillet til utvalgte forhandlere i samme antall som leverandørene, vil gi Forbrukerombudsmannen noe nær det fullstendige bildet.»

I avsluttende brev 12. september 1979 til klagerne viste jeg til § 15 første ledd i markedsloven som lyder:

«Enhver plikter å gi Markedsrådet eller Forbrukerombudsmannen de opplysninger disse myndigheter krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven, herunder opplysninger som er nødvendige for vurdering av om en framstilling er uriktig eller villedende. Opplysningene kan kreves gitt skriftlig eller muntlig innen en fastsatt frist.»

Videre viste jeg til Ot. prp. nr. 57 (1971—72) s. 31 første sp. hvor det er uttalt om bestemmelsen:

«Plikten til å gi opplysninger er betinget av at det kreves opplysninger. Det tas særlig sikte på individuelle pålegg om opplysninger, men formuleringen er ikke ment å utelukke generelle pålegg om opplysninger. De opplysninger som kan kreves er alle slike som kan ha betydning for Markedsrådets eller Forbrukerombudsmannens utføring av sine gjøremål etter loven, herunder har en funnet grunn til særlig å framheve at det også kan kreves opplysninger til vurdering av om en framstilling er uriktig eller villedende, jfr. merknadene til § 2. Innenfor rammen av sine gjøremål etter loven er det således Markedsrådet eller Forbrukerombudsmannen som avgjør hva som trengs av opplysninger.»

Jeg fortsatte:

«Forbrukerombudsmannens adgang til å innhente opplysninger er således begrenset av rammen for hans gjøremål etter loven. Innenfor denne ramme er det opp til Forbrukerombudsmannen å avgjøre hva som trengs av opplysninger. Med sikte på foreliggende sak vil jeg presisere utgangspunktet slik at det på forhånd må være en rimelig grad av sannsynlighet for at Forbrukerombudsmannen kan trenge opplysningene for å utføre sine gjøremål etter loven. Etter dette vil det ha betydning å se på hvorledes opplysningene tenkes brukt og hva Forbrukerombudsmannens bruk vil kunne munne ut i, selv om det som kan sies om dette på forhånd selvsagt må bli noe usikkert.

Forbrukerombudsmannen har bedt om opplysningene for å få kartlagt leverandørenes tilbudsbetingelser overfor forhandlerne. Bakgrunnen er antagelse om at mulig påvirkning i forholdet leverandør—forhandler kan føre til at forbrukerne ikke får objektiv veiledning.

Jeg forstår Forbrukerombudsmannen slik at de utbedte opplysninger vil bli vurdert med sikte på eventuelle tiltak så vel overfor leverandørene som overfor forhandlerne.

Når det gjelder spørsmålet om tiltak overfor leverandørene, har klagerne fremholdt at markedsloven § 20 er til hinder for inngripen fra Forbrukerombudsmannen med hjemmel i markedsloven § 1. Forbrukerombudsmannen har på sin side erkjent at det er et tvilsomt spørsmål hvor grensen skal trekkes mellom det som kan prøves på grunnlag av markedsloven § 1, og det som faller inn under prismyndighetenes eksklusive oppgaveområde. — Jeg har ikke funnet det nødvendig å gå nærmere inn på disse spørsmål. Jeg nevner imidlertid at når det gjelder belønningsmotivert reisevirksomhet (punkt 6 og 7 i Forbrukerombudsmannens brev 7. november 1977), antar jeg det må være holdbart å hevde at dette også for leverandørenes vedkommende kan reise spørsmål i forhold til markedsloven § 1.

Det som er avgjørende for mitt standpunkt er at de utbedte opplysninger iallfall kan gi materiale til vurdering av tiltak overfor forhandlerne. Det fremgår av Forbrukerombudsmannens brev 19. februar 1979 til departementet at det kan være aktuelt, dersom opplysningene gir grunnlag for det, f. eks. å kreve at forhandlerne overfor forbrukerne opplyser hvilke særlige avtaler de har med de enkelte leverandører, jfr § 3 i markedsloven. Jeg antar at Forbrukerombudsmannen ut fra dette må ha tilstrekkelig grunnlag for å kreve de utbedte opplysninger, uansett om disse anses å omfatte «priser» og «forretningsvilkår», jfr. markedsloven § 20. Avgrensningsbestemmelsene i § 20 i markedsloven gjelder for øvrig bare i forhold til § 1.

Paragraf 15 i markedsloven fastsetter at enhver plikter å gi Forbrukerombudsmannen de opplysninger han trenger for å utføre sine gjøremål etter loven. Dette innebærer at uansett om det kan være aktuelt med tiltak overfor leverandørene, kan Forbrukerombudsmannen kreve opplysningene av dem når dette anses hensiktsmessig.»

52.

Offentliggjøring av notat i «Forbrukerombudsmannen» før notatets fremleggelse for markedsrådet.

(Sak 1361/78.)

En bedrift klaget 21. november 1978 ved advokat til ombudsmannen over at det i bladet «Forbrukerombudsmannen» 3/78 (juni 1978) og 4/78 (august 1978) var tatt inn et notat, skrevet av en saksbehandler ved Forbrukerombudsmannens kontor, om suggesjonskonkurranse (markedsføring som spiller på andre forhold enn varens pris og tekniske kvalitet) og prestasjonskonkurranse. Notatet var 16. juni 1978 sendt advokaten fra Forbrukerombudsmannen med opplysning om at det var utarbeidet i forbindelse med forberedelsen av sak for Markedsrådet. Markedsrådssaken gjaldt følgende annonsering av et bestemt vaskemiddel: «Samtlige vaskemaskinleverandører anbefaler — — —.» — Muntlig prosedyre i denne saken fant sted 26. september 1978. Ved Markedsrådets avgjørelse 18. oktober 1978 ble Forbrukerombudsmannens påstand om at bedriften skulle forbys å bruke nevnte slagord, ikke tatt til følge.

Advokaten anførte i klagen til ombudsmannen:

Notatet presenteres i «Forbrukerombudsmannen» som et slags forskerarbeid, uten noen som helst antydning om at det tjener som en del av FO's argumentasjon i en verserende markedsrådssak. Notatet ble oversendt bedriften uten opplysning om at det ville bli offentliggjort, og dessuten på et så sent tidspunkt at det ikke forelå noen praktisk mulighet for selskapet til imøtegåelse i «Forbrukerombudsmannen» samtidig med offentliggjørelsen. Det strider etter bedriftens oppfatning mot enhver anstendig saksbehandling at FO offentliggjør — endog i sitt eget tidsskrift — et partsinnlegg i en verserende tvist for Markedsrådet, når dette partsinnlegg inneholder massive angrep på motparten i tvisten, og denne er ukjent med at offentliggjørelse vil bli foretatt. Det streifet ikke bedriften eller meg at Forbrukerombudsmannen skulle innlate seg på offentlig forhåndsprosedyre i en tvist som sto like før

sin avgjørelse i et domstil-lignende forvaltningsorgan. Slik fremferd er i strid med elementære spilleregler og legger for dagen forakt for såvel Markedsrådet som for FO's motpart i den aktuelle tvist. Og ved å holde skjult at det dreier seg om et partsinnlegg i en verserende tvist, fører FO i virkeligheten også det publikum som leser hans tidsskrift, bak lyset — det forledes til å tro at notatet har en slags vitenskapelig og generell verdi.»

Videre ble hevdet at beskrivelsen i notatet av forholdene på markedet for tøyvaskemidler var så overfladisk og mangelfull at den måtte karakteriseres som «fullstendig uriktig». Det ble også anført at de utenlandske kilder notatet bygde på, var mangelfullt gjengitt og i virkeligheten ga støtte for helt motsatte konklusjoner. Advokaten fremholdt bl. a.:

«— — — Jeg vil peke på de påvirkningsmuligheter som kan tenkes å foreligge, når uimotsagte (men feilaktige) opplysninger kolporteres i klagemyndighetens eget blad, uten at den feilaktige omtalte bedrift har hatt mulighet for å gjøre sine motforestillinger kjent i samme utgave av bladet. Skal man få ryddige forhold innen dette område, bør publikasjon av innlegg og materiale utstå til saken er endelig avgjort, dvs. enten ved at bedriften godtar FO's anmodning eller ved Markedsrådets avgjørelse.»

Forbrukerombudsmannen anførte i brev 12. januar 1979 til ombudsmannen:

«Det er ikke riktig, slik advokaten hevder, at artiklene i bladet «Forbrukerombudsmannen» nr. 3 og 4/1978 — og notatet som artiklene bygde på — er noe partsinnlegg i en sak som sto for døren for Markedsrådet. Markedsrådssaken gjaldt tolking av reklameutsagnet «Samtlige vaskemaskinleverandører anbefaler — — —», nærmere bestemt om utsagnet impliserte at dette vaskemiddelet ble foretrukket framfor konkurrerende produkter. Dette spørsmålet ble avgjort ved vedtak av Markedsrådet 18.10.1978. Artiklene i FO-bladet — og notatet — dreide seg om et annet og langt mer generelt poeng. Artiklene og notatet tok opp det prinsipielle spørsmålet om dominerende bedrifters bruk i reklameøyemed av mer eller mindre kunstige skiller til å få innarbeidet bestemte merkevarepreferanser hos forbrukerne. Til denne generelle analysen ble brukt bl. a. eksempler fra bedriftens reklamepraksis. Heller ikke disse eksemplene gikk primært på Markedsrådssaken, men på bedriftens generelle reklamepraksis m. h. t. tøyvaskemidler. — — —

Jeg er imidlertid enig med advokaten i at Forbrukerombudsmannen burde ha orientert bedriften om at et konsentrat av notatet ville bli brukt i FO-bladet, ikke p. g. a. den forestående Markedsrådssak, men fordi notatet på annen måte gjorde bruk av bedriftens reklamepraksis som illustrasjonsmateriale. Denne feilen bør likevel ikke overskygge for det faktum at det på ingen måte er dekning for de karakteristikker som advokaten gir i sin klage.

— — —

Notatet er del av en praksisrapport som inngår i et universitetsstudium. Artiklene i FO-bladet, som gir et konsentrat av notatet, gir seg ikke ut for å være annet og mer enn en prinsipiell utredning fra en FO-medarbeider av et generelt spørsmål som FO kan komme til å måtte ta standpunkt til i en rekke saker i tiden som kommer. Verken artiklene eller notatet ble utarbeidet med sikte på den saken som verserte for Markedsrådet.»

Videre fremholdt Forbrukerombudsmannen:

«Selv om det påklagede notat hadde angått en verserende Markedsrådsak, kan jeg ikke uten videre slutte meg til advokatens vurdering. Etter mitt syn er det ingen treffende analogi mellom advokater og dommeres innskrenkede adgang til å forhåndsprosedere i aviser saker som står for domstolene, og FO's myndighet til å redegjøre i FO-bladet for saker som skal opp for Markedsrådet.

Jeg er enig i at det stilles strengere krav til en offentlig instans enn til privatpersoner når det gjelder måten å orientere om forestående rettsavgjørelser på. Men p. g. a. kontrolloppgavene som FO har, kan det ikke utelukkes at det er nødvendig for å få stanset andre annonsørers tidsbegrensede reklamekampanjer, inntil Markedsrådets avgjørelse foreligger, å forhåndsomtale saker som verserer for Markedsrådet. Hovedpoenget blir måten forhåndsomtalen skjer på. FO må f. eks. ikke utlegge løsningen på en rettskonflikt som sikrere enn det er grunnlag for. Det må således ikke gis inntrykk av at en handling er ulovlig, forbudt e. l., men at FO har antatt at så er tilfelle, og at saken vil bli prøvet for Markedsrådet. Den endelige avgjørelse må selvsagt da tas inn i bladet på minst like iøynefallende måte.»

I avsluttende uttalelse 3. mai 1979 bemerket jeg:

«Når det gjelder spørsmålet om hva som var foranledningen til omhandlede notat, synes opplysningene delvis motstridende. Noe nærmere avklaring på dette punkt er ikke avgjørende for mitt syn på saken, og jeg går derfor ikke nærmere inn på dette. Det er på det rene at notatet ble oversendt bedriftens advokat i forbindelse med Markedsrådssaken og påberopt under behandlingen at saken for rådet. Hva som var bakgrunnen for at notatet ble skrevet, har da mindre interesse. Min vurdering av saken er knyttet til nevnte fakta sammenholdt med presentasjonen og gjengivelsen av notatet i bladet «Forbrukerombudsmannen».

I første del av notatet i bladets nr. 3/78 under tittel «Suggesjonskonkurranse og prestasjonskonkurranse» ble gitt følgende presentasjon:

> «Vi bringer her første del av et noe forkortet notat der det blir søkt påvist hvorfor det både ut fra hensynet til forbrukerne og sunne konkurranseforhold næringsdrivende i mellom, er ekstra viktig med en konsekvent håndheving av markedslovens bestemmelser i saker hvor en står overfor et monopol eller en oligopolitisk markedssituasjon.

Innledningsvis vil premissene for en aktiv konkurranse beskrives og forholdet til konkurranselovgivningen drøftes. Moderne markedsføring har på mange måter endret de ideelle frikonkurransebetingelser på godt og ondt. Stordrift og rasjonell produksjon kan oppfattes positivt, men kan også medføre monopoliseringstendenser, forbrukermanipulasjon og fare for monopolprissetting.

I nyere marketing-teori vises det blant annet til metoder som må antas å kunne virke uheldig overfor konkurransevilkårene og prisdannelsen. Disse virkemidler vil bli beskrevet og sammenlignet med den markedsførings-praksis som har etablert seg på vaskemiddelmarkedet og på markedet for sanitetsbind. De problemstillinger som her tas opp er av generell art og ikke noe spesielt for de bedrifter som her beskrives, men utviklingen er kommet svært langt innenfor de beskrevne sektorer. De konkrete eksempler fra disse markeder er derfor velegnet til å belyse problemene.»

Annen del av notatet i bladets nr. 4/78 hadde tittel «Hva skjer på markedet for sanitetsbind og tøyvaskemidler». Her var det med en oversikt over bedriftens markedsføring av forskjellige vaskemidler, herunder også reklamen for vaskemiddelet — — —, og det ble hevdet at fabrikken markedsfører flere relativt likeverdige produkter som er differensiert gjennom spesialappeller. Konklusjonen var:

«Det er derfor viktig å forhindre at de store leverandørene får benytte seg av tvetydigheter i reklamebudskapene som kan gi publikum inntrykk av eksklusive fordeler. En konsekvent håndheving av markedsføringslovens villedningsparagraf vil kunne bidra til en utvikling i retning av en skjerpet prestasjonskonkurranse mellom leverandørene i stedet for en prisfordyrende suggesjonskonkurranse.»

Av Markedsrådets avgjørelse 18. oktober 1978 fremgår at Forbrukerombudsmannen i sin prosedyre under henvisning til omhandlede notat hadde påberopt at saken berørte viktige konkurransemessige prinsipper av betydning for forbrukerne. Forbrukerombudsmannen viste til at den markedsføringspraksis som slagordet inngår i, innvirker på forbrukernes frie varevalg og muligheten for å påvirke prisdannelse og produktutvikling gjennom markedsmekanismen. — Markedsrådets premisser og vedtak omhandlet bare grunnlaget for det konkrete reklameutsagn for omhandlede vaskemiddel og forståelsen av utsagnet.

Jeg kan vanskelig se at det er naturlig å oppfatte offentliggjøringen av omhandlede notat i bladet «Forbrukerombudsmannen» som et innlegg i Markedsrådssaken. Ut fra presentasjonen og innholdet i gjengivelsen av notatet i bladet må dette ses som en mer generell fremstilling av visse markedsforhold, eksemplifisert med bl. a. forholdene i vaskemiddelbransjen. Notatet inneholder ingen nærmere konkret analyse av reklameutsagnet for vaskemiddelet. De generelle uttalelser i bladet om betydningen av å håndheve markedsføringslovens villedningsbestemmelse (lov av 16. juni 1972 nr. 47 § 2) konsekvent kan etter min mening ikke ses som utilbørlige med sikte på Markedsrådets behandling av saken. Det forhold at saken var brakt inn for Markedsrådet kunne således etter min mening ikke være til hinder for å offentliggjøre notatet.

Derimot burde Forbrukerombudsmannen åpenbart ha varslet bedriften om at notatet ville bli tatt inn i Forbrukerombudsmannens blad, ikke bare fordi notatet generelt gjorde bruk av fabrikkens reklamepraksis, men også fordi notatet ble trukket inn i Markedsrådssaken. Jeg går ut fra at det ved oversendelsen 16. juni 1978 av notatet til advokaten var bestemt at det skulle tas inn i Forbrukerombudsmannens blad, og det burde da vært gjort oppmerksom på dette.

Videre hadde det etter min mening, bl. a. på bakgrunn av illustrasjonen med annonsen i bladet, vært foranledning til å gjøre oppmerksom på at en sak om markedsføringen av dette vaskemiddelet sto for Markedsrådet. Om Markedsrådets avgjørelse i saken er omtalt i noen senere utgave av Forbrukerombudsmannens blad, er ikke opplyst. Da dette forhold ikke er trukket inn av klageren, går jeg ikke inn på det.

Innholdet av notatet og forholdet til de kilder det bygde på, har ombudsmannen ut fra det foreliggende materiale ikke tilstrekkelig grunnlag for å ta standpunkt til. Jeg finner heller ikke grunn til ytterligere undersøkelser på dette punkt. Bedriften har overfor Markedsrådet imøtegått innholdet i notatet. Om denne imøtegåelse er bedt omtalt i Forbrukerombudsmannens blad, er ikke opplyst. — For øvrig er det ikke noen oppgave for ombudsmannen som etterfølgende kontrollorgan å ta standpunkt til anførslene i notatet vedrørende markedsføringen av bedriftens forskjellige vaskemidler sett under ett i forhold til gjeldende lovgivning på dette felt.»

53.

Unntak fra offentlighet — brev med tilknytning til budsjettbehandling.

(Sak 739/78.)

I forbindelse med utbygging av et sykehus skrev administrerende overlege 5. mai 1978 til Sosialdepartementet og ga uttrykk for sterk misnøye med behandlingen av saken. Han konkluderte slik:

«Jeg finner grunn til å understreke at en slik fremgangsmåte fra arbeidsgiverens side ikke er egnet til å skape trivsel på arbeidsplassen. Den øker derimot uroen og misnøyen blant et personale som trenger fred og trygghet for å kunne utføre sitt krevende arbeide overfor pasientene.

På grunn av den her beskrevne saksbehandling som jeg nødig vil karakterisere nærmere, har det ikke lykkes å skaffe våre pasienter adekvate behandlingsmuligheter, og personalet ved sykehuset skikkelige arbeidsforhold. Jeg må derfor presisere at situasjonen nå har utviklet seg derhen at jeg ikke kan nøye meg med stadige henvendelser til departementet, som tydeligvis ikke fører frem, men må henvende meg også til Stortingets sosialkomité for å få gehør for pasientenes og personalets berettigede krav. Jeg må også understreke at jeg ikke kan ta ansvaret for de eventuelle følger departementets etter min oppfatning, høyst uforståelige og uberettigede avgjørelse

vil få. En gang til vil jeg derfor anmode departementet om å ta opp den siste avgjørelse til fornyet vurdering og til å stå ved Finansdepartementets skriv av 4.5.76, idet det er høyst urettferdig at sykehuset skal få redusert sine behandlings- og undervisningsmuligheter på grunn av budsjettoverskridelser fra en tredje instans.»

Brevet fikk tilslutning av sykehusets samarbeidsutvalg og klinisk råd. Gjenpart av brevet ble sendt formannen i Stortingets sosialkomité og saksordføreren.

En avis fikk rede på brevet og ba om å få gjøre seg kjent med innholdet. Helsedirektoratet avslo 31. mai 1978 anmodningen under henvisning til lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen § 6 nr. 8 som lyder:

«Unntatt fra offentlighet er videre:

— — —

8. Dokumenter utarbeidet i forbindelse med de årlige statsbudsjetter og langtidsbudsjetter.»

Avisen påklaget 13. juni 1978 avgjørelsen til ombudsmannen og anførte bl. a.:

«Avslaget gjelder et brev fra sykehuset, ved administrerende overlege. Det inneholder tildels sterk kritikk av departementets vinglende holdning i spørsmålet om utbygging av sykehuset over et tidsrom på ti år.

Selv om brevet angår et spørsmål som har sammenheng med budsjettet, vil det efter vår mening føre alt for langt om nevnte unntaksbestemmelse anvendes på et spørsmål som dette. Den praktiske konsekvens av en slik tolkning vil være at alle henvendelser som kan få budsjettmessige konsekvenser, vil være unntatt fra offentlighet. Det gjelder et meget stort antall henvendelser til det offentlige, og vil følgelig føre til en kraftig uthuling av loven.»

Helsedirektoratet redegjorde 28. august 1978 for behandlingen av byggesaken i Finansdepartementet og Sosialdepartementet. Direktoratet opplyste at ombyggingsplanene for sykehuset på grunn av betydelig kostnadsøkning måtte forelegges Stortinget på nytt. Om overlegens brev som inngikk i samlingen av dokumenter vedrørende de pågående byggearbeider ved sykehuset, uttalte direktoratet:

«Denne henvendelse fra overlegen var etter sitt innhold åpenbart ment som et vektig dokument fra institusjonens side ved den videre behandling av budsjettsaken i departementet.

Det ble på vanlig måte registrert blant de øvrige dokumenter i saken som man mente gikk inn under § 6, 8 i offentlighetsloven. Etter de retningslinjer som er trukket opp av Finansdepartementet (rundskriv av 30. juni 1971 og 19. juni 1973), er såvel fagdepartementenes råbudsjettforslag som departementenes og underliggende etaters forslag, betenkninger, utredninger, korrespondanse m. v. i forbindelse med de årlige statsbudsjetter og langtidsbudsjetter unntatt fra offentlighet.»

I brev 13. oktober 1978 til Helsedirektoratet bemerket jeg:

«Direktoratet anfører innledningsvis i sitt brev at brevet fra overlegen inngikk i samlingen av dokumenter vedrørende de pågående byggearbeider ved sykehuset. Selv om brevet naturlig hørte hjemme blant disse dokumentene, er det derved ikke uten videre klart at det kunne unntas fra offentlighet. Det avgjørende er om brevet var «utarbeidet i forbindelse» med de årlige budsjetter. Dette må vurderes konkret ut fra bakgrunnen for og formålet med brevet.

— — —

Jeg oppfatter brevet fra overlegen både i form og innhold som en reaksjon på behandlingen av en bestemt sak over et langt tidsrom. Dette bestyrkes ved at brevet fikk støtte av tilsatte ved klinikken og at det ble oversendt sosialkomitéen. Selv om brevet, som anført av direktoratet, skulle være foranlediget av en gjenpart av brev av 26. april 1978 fra Statens bygge- og eiendomsdirektorat til Prosjekteringsgruppen for sykehuset, kan det ikke anses som et svar på dette. Det er da heller ikke forutsatt i brevet fra Statens bygge- og eiendomsdirektorat at sykehuset skulle gi noe svar eller noen kommentar.

Jeg er ikke uenig med direktoratet i at brevet fra overlegen «etter sitt innhold åpenbart (var) ment som et vektig dokument fra institusjonens side ved den videre behandling av budsjettsaken». Dette er imidlertid ikke det samme som at brevet var utarbeidet «i forbindelse med de årlige» budsjetter. Dette forutsetter etter min mening en annen og mer direkte tilknytning til selve budsjettarbeidet. — Jeg kan etter dette ikke si meg enig i direktoratets lovforståelse i denne saken, og ber opplyst om direktoratet vil vurdere på nytt spørsmålet om brevets offentlighet.

Vedkommende tilfelle der et dokument kan unntas fra offentlighet, finner jeg grunn til å vise til at offentlighetsloven ikke setter noe forbud mot offentliggjøring av dokumentet. Jeg viser i denne forbindelse til Innst. O. XIV (1969—70) om lov om offentlighet i forvaltningen, der Justiskomitéen uttaler (s. 9 annen sp.):

«Ved vurderingen av hvor langt man bør gå med hensyn til å innføre offentlighet, er det et par forhold man bør ha in mente.

For det første at lovens bestemmelser om offentlighet bare setter grenser for hva almenheten med loven i hånd kan kreve å få gjøre seg kjent med. Loven skal ikke være til hinder for at administrasjonen praktiserer offentlighet i videre utstrekning enn selve lovens bestemmelser forplikter den til å gjøre det, jfr. det som er uttalt innledningsvis i avsnitt VI foran. Komitéen anser det ønskelig at det fra forvaltningens side blir lagt opp til offentlighet i størst mulig utstrekning, og at det iallfall ikke på noe område blir gjort tilstramninger i den praksis man allerede nå fører. På den måten vil man kunne vinne erfaringer, som gjør at det på et senere tidspunkt kanskje vil være mulig å utvide området for lovfestet offentlighet ytterligere.»

I tilknytning til dette er i Justisdepartementets orientering om offentlighetsloven (utarbeidet i juni 1971) uttalt (s. 19):

«Offentlige tjenestemenn bør etter dette ikke uten videre nøye seg med å konstatere at dokumentet går inn under en av unntaksbestemmelsene, og på det grunnlag unnta det fra offentlighet. Det bør etter tilhøva vurderes om det er grunn til å unnta dokumentet. Da enkelte av lovens unntaksregler er temmelig uskarpe, vil rekkevidden av disse kunne by på tvil. Her vil grubling over tvilsspørsmål kunne unngås ved at man — når dette finnes ubetenkelig — legger fram dokumentet selv om det skulle gå inn under unntaksreglene.»

Dersom direktoratet skulle fastholde at brevet omfattes av unntaket i offentlighetsloven § 6 nr. 8, ber jeg opplyst om spørsmålet om frigivelse av brevet er vurdert i lys av det som er nevnt foran, og ellers hvordan direktoratet ser på den siden av saken.

Direktoratet anfører til slutt i brevet av 28. august 1978:

«Isolert fra de øvrige dokumenter som her var unntatt fra offentlighet, ville brevet fra overlegen gi et misvisende bilde av en komplisert budsjettsak, som kort tid etter skulle behandles av Stortinget.»

For ordens skyld nevner jeg at en slik omstendighet ikke etter loven gir hjemmel for å unnta brevet fra offentlighet. Dersom direktoratet ville tillegge nevnte omstendighet vekt, måtte riktig fremgangsmåte vært å utskyte tidspunktet for offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 4, forutsatt at vilkårene her var til stede.»

I brev av 13. februar 1979 fra Sosialdepartementet til Finansdepartementet ble fremholdt:

«Sosialdepartementet er ikke uenig med ombudsmannen i at omhandlede brev av 5. mai 1978 fra administrerende overlege både i form og innhold må oppfattes som «en reaksjon på behandlingen av en bestemt sak over et langt tidsrom». Man synes det kan reises tvil om dette i seg selv er av helt avgjørende betydning i denne sak. I så fall ville resultatet vel kunne bli at et hvert dokument som var ikledd formen av «en lang lidelseshistorie» uten videre skulle være offentlig, — med eller uten tilslutning av ansatte ved en underliggende institusjon.

Det avgjørende synes å være om overlegens brev har tilstrekkelig tilknytning til budsjettarbeidet i forbindelse med St. prp. nr — — — (1977—78).

For Sosialdepartementet var det da naturlig å legge særlig vekt på følgende i overlegens brev:

«Den seneste utvikling av situasjonen fremgår av vedlagte brev fra Statens bygge- og eiendomsdirektorat til prosjekteringsgruppen for sykehuset.

— — —

Det virker også helt uforståelig at Stortingsproposisjon nr. — — — (1975/76) som ble fulgt av et stortingsvedtak hvor nødvendigheten av bygningsmessig opprustning av sykehuset ble understreket, nå skal sees bort fra, og at avgjørelsen om denne opprustning nå igjen skal legges fram for Stortinget i forbindelse med budsjettbehandlingen for 1979.»

Overlegen refererer her direkte til brevet av 26. april 1978 fra Statens bygge- og eiendomsdirektorat til prosjekteringsgruppen for sykehuset. Man kunne vanskelig forstå annet enn at denne henvendelse fra overlegen til departementet hadde direkte tilknytning til departementets arbeid med budsjettproposisjon til Stortinget om byggearbeidene ved sykehuset, jfr. hva som herom er uttalt i Sosialdepartementets brev av 28. august 1978 til ombudsmannen.»

Finansdepartementet svarte 18. juni 1979:

«Etter Finansdepartementets oppfatning vil korrespondanse med slikt innhold som nevnt ha en slik tilknytning til forberedelsen av budsjettet at de kan unntas fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 nr. 8. Finansdepartementet finner på denne bakgrunn at overlegens brev av 5. mai 1978 må kunne unntas fra offentlighet. Brevet synes å ha klar tilknytning til forberedelsen av St. prp. nr. — — — (1977—78) og statsbudsjettet for 1979, og må oppfattes som en siste henstilling til Sosialdepartementet om å revurdere det reduserte byggeprogram for sykehuset.

Ombudsmannen reiser i sitt brev av 13. oktober 1978 spørsmål om frigivelse av overlegens brev selv om en skulle komme til at det kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven.

Finansdepartementet er enig med Sosialdepartementet i at brevet fra overlegen ga et misvisende bilde av en komplisert budsjettsak, og at det derfor var en riktig avgjørelse ikke å offentliggjøre brevet kort tid før Stortingets behandling av saken. På den annen side vil Finansdepartementet etter omstendighetene ikke motsette seg at Sosialdepartementet nå i ettertid offentliggjør brevet, ettersom saken nå er avklaret.»

I avsluttende brev 16. august 1979 uttalte jeg:

«Avgjørende for spørsmålet om overlegens brev av 5. mai 1978 er unntatt fra offentlighet etter offentlighetsloven § 6 nr. 8, vil være om brevet hadde tilstrekkelig nær tilknytning til den årlige budsjettbehandling. I Sosialdepartementets brev av 13. februar 1979 til Finansdepartementet og Finansdepartementets brev av 18. juni 1979 til Sosialdepartementet, fremheves visse forhold som skulle gi grunnlag for en slik tilknytning. Jeg har imidlertid vanskelig for å se at de omtalte momenter er tilstrekkelige til å fastslå at de lovbestemte vilkår i § 6 nr. 8 foreligger for å unnta overlegens brev fra offentlighet. Følgelig fastholder jeg den oppfatning som er uttrykt i brevet av 13. oktober 1978.

I spørsmålet om offentliggjøring av brevet, selv om det skulle omfattes av unntaket i offentlighetsloven (hvilket for meg etter foranstående er et subsidiært spørsmål), har jeg merket meg at Finansdepartementet ikke mot-

setter seg offentliggjøring nå. Under disse omstendigheter finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet om Sosialdepartementet burde tillatt offentliggjøring av brevet på et tidligere tidspunkt.»

Sosialdepartementet gjorde 10. september 1979 statsministerens kontor kjent med korrespondansen i klagesaken for ombudsmannen og konkluderte orienteringen slik:

«Sosialdepartementet antar etter dette at Statsministerens kontor bør vurdere spørsmålet om en nærmere klargjøring til departementene når det gjelder fortolkningen av forvaltningslovens § 6 nr. 8, jfr. nevnte rundskriv B-2/74.»

54.

Ugildskap — kommunalt oppdrag om soneplanframlegg til person med eigedom og industriinteresser i planområdet.

(Sak 599/79.)

I brev 2. mai 1979 til ombodsmannen gav A uttrykk for at arkitekt B, som av kommunen hadde fått i oppdrag å lage framlegg til soneplan for eit område av kommunen, var ugild til å gjere dette. Grunngjevinga var at B og hans næraste familie hadde eigedomar og interesser i industrien i området.

Formannskapet handsama ein protest frå A 22. mars 1976 og vedtok å leggje saka fram for fylkesmannen. I brev 29. mars 1976 til fylkesmannen summerte kommunen opp sitt syn såleis:

«1. Etter § 6 i forvaltningslova vert ein offentleg tenestemann ugild når han sjølv, eller næraste slektningar er part i saka. (Så vidt vi forstår av § 10 i lova gjeld tilsvarande for andre som skal handle på vegne av stat eller kommune, — t. d. som i dette tilfellet, den som er engasjert som konsulent.)
2. På grunnlag av desse lovreglane er ein samd med A i at B vert «part i saken» når det vedkjem planlegginga av arealutnytting for så vidt det vedkjem

   — hans eigne eigedomar, 18 da. dyrka og 5 da. udyrka mark samt 5 teigar i utmarka (ca. 40 da.)
   — systra sin eigedom (ein teig)
   — faren sin parsell ca. 1 da. ved sjøen.

   Formannskapet har drøfta denne problemstillinga og ein vil gå etter fylgjande arbeidsopplegg:

   — for familien B sine eigedomar arbeider kommuneingeniørkontoret ut — på fagleg grunnlag — framlegg til arealdisponering,
   — desse framlegga vert vurdert særskilt, m. a. av generalplanutvalet, formannskapet og kommunestyret.

3. Når det vedkjem alle andre eigedomar — på strekninga — — —, kan ein ikkje sjå at B vert ugild.

   Han må her, ut frå sine faglege kvalifikasjonar, kunne arbeide ut framlegg til arealdisponeringsplanar i samsvar med det oppdraget han har fått av kommunen.»

Fylkesmannen svarte 20. mai 1976:

«Under føresetnad av at kommunen lar planarbeidet bli utført slik som skissert i Dykkar brev, og då m. a. slik at kommuneingeniørkontoret får sjølvstendig ansvar for planarbeidet der familien B sine interesser har betydning, har eg ikkje noko å merke til kommunen sitt engasjement av B.»

I brev 18. juni 1976 til fylkesmannen bad A om at saka måtte bli lagt fram for departementet. Fylkesmannen sende saka til Miljøverndepartementet med slik fråsegn:

«Strengt vurdert kan det vel hevdast at alle som har personlege interesser i fast eigedom i eit område meir eller mindre direkte står i partsforhold til eit soneplan- eller generalplanarbeid for det same området. Og det kan vel også hevdast at planlegging for ein del av området meir eller mindre direkte kan ha innverknad på planlegginga av ein annan del av området. Men dersom ein skulle trekke den konsekvensen av dette at alle med interesser i fast eigedom skulle vere inhabile for planleggingsarbeid for heile området, ville det etter mi oppfatning skape vanskar for heile planleggingsarbeidet i dei fleste kommunane. Ved denne vurderinga tek eg då også omsyn til at slike planarbeid skal gjennom ei rekke instansar før dei blir vedtekne, og planframlegga blir utlagde offentleg med invitasjon for alle til å kome med sine merknader til framlegga under behandlingsprosedyren.

På denne bakgrunn fann eg ikkje grunn til å kome med merknader til den ordninga for planarbeidet som kommunen har skissert i sitt brev av 29.3.76.»

Miljøverndepartementet svarte 10. mars 1977:

«Departementet vil bemerke at når B er engasjert av kommunen til å utarbeide «soneplaner», må han sies å handle på vegne av kommunen, og han vil omfattes av forvaltningslovens regler om inhabilitet, jfr. forvaltningslovens § 10.

B må trolig sies å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse» ved sin utarbeiding av planer, og vil da kunne være inhabil etter forvaltningslovens § 6, 1. ledd, dersom han må sees som part i saken.

Den omstendighet at en person er grunneier innenfor et område, er i seg selv neppe nok til at vedkommende bør regnes som part ved utarbeidelsen av «soneplaner».

Det enkelte tilfelle må vurderes konkret. Hvorvidt B må sees som part må bero på en skjønnsmessig vurdering.

Ved denne vurdering vil et moment av betydning være hvorvidt B har fått spillerom for egne vurderinger i planleggingsarbeidet, eller om kommunen har gitt helt bestemte direktiver om hvordan man ønsker planene utarbeidet.

Hvis B har valgmulighet m. h. t. arealdisponeringen innenfor planområdet, vil det være av betydning hvorvidt valgmulighetene kan få noen praktisk/økonomisk betydning for B eller hans familie.

Denne skjønnsmessige vurdering av inhabilitetsspørsmålet vil måtte bli å foreta av kommunestyret.»

Saka vart deretter på nytt handsama i dei kommunale organa etter slik tilråding frå kontorsjefen:

«1. Kommunestyret er samd med formannskapet i at det vart gjort eit klart unnatak i B sitt oppdrag som konsulent vedkomande soneplan-/generalplanarbeidet. Framtidig arealdisponering vedk. fam. B sine eigne eigedomar er ikkje med i oppdraget. Kommuneingeniørkontoret arbeider ut — på fagleg grunnlag — forslag til arealdisponering på desse eigedomane.
2. Kommunestyret vil presisere at generalplanarbeidet går føre seg etter vanlege reglar for slikt arbeid. Generalplanutvalet sine forslag skal først sendast ut til høyring og seinare utleggast til formell klageførehaving. Enkeltpersonar, grendautval, næringsorganisasjonar, offentlege administrasjonsgreiner, ymse styre, råd og utval får høve til å uttale seg om planane. Det er til slutt kommunen sine ansvarlege politiske organ — generalplanutvalet/formannskapet/kommunestyret som gjer vedtak om arealdisponeringa og arbeider ut forslag til generalplanvedtekt. Fam. B sine eigedomar er ikkje med i konsulentoppdraget. Ein kan då ikkje finne at B skal vere ugild til å utføre konsulentoppdrag i nært samarbeid med og under leiing av, kommunen sine politiske organ.»

Tilrådinga vart samrøystes vedteken av kommunestyret 12. april 1977.

Den 5. mars 1979 skreiv A til fylkesmannen:

«Men etter at B no har lagt fram soneplanen for området, får ein sjå korleis han nytter sine «valgmuligheter m. h. t. arealdisponeringen innenfor planområdet».

Det er vedlagt eit kart som viser eit industriområde I 19 på — — —. Dette er i mitt eigedomsområde, og det vil kome til å stenge tilkomst til garden sine skogteigar og fjellområde.

Frå elva og nordover har familien B utmarksteigar tilliks med andre store industridrivande på X. — — —

Det skulle vere sjølvsagt at deler av dei store områda i X utmark vart planlagt til industriområde og byggefelt for industrien på X.

Eller for å seie det endå meir rett på sak: At dei industridrivande i området la ut sine eigne eigedomar til industriområde og byggefelt.

Som planleggar burde B ha sett det som si tenesteplikt, når forholda ligg så vel til rette som her, loyalt å ta omsyn til andre sine heimar og eigedomar, og la dei industridrivande halde seg på sine eigne områder.

Det er vel slike «valgmuligheter» Miljøverndepartementet siktar til ved å vise til «praktisk/økonomisk betydning for B eller hans familie».

På grunnlag av dette bed eg Fylkesmannen vurdere saka på nytt. Gjerne i samråd med Miljøverndepartementet og Justisdepartementet.

Eg set fram krav om at B vert kjend ugild som konsulent for planarbeidet.»

Til dette svarte fylkesmannen 20. april 1979:

«Som kjent har dette inhabilitetsspørsmålet tidlegare vore vurdert her og dessutan vore inne for Miljøverndepartementet til vurdering. Av departementet sitt brev dagsett 10. mars 1977 går det fram at spørsmålet om inhabilitet i saker som dette må avgjerast ved ei skjønnsmessig vurdering av kommunestyret.

Slik eg forstår siste brevet Dykkar er De usamd i den vurderinga kommunestyret har gjort i samsvar med dei prinsipp departementet har nemnt.

Ei skjønnsavgjerd som dette vil naturleg nok måtte baserast på ei rekkje relevante moment.

Ut frå dei opplysningar som ligg føre kan eg ikkje sjå at det formelt sett er grunnlag for meg til nå på nytt å be kommunen vurdere denne saka. Eg har heller ikkje funne grunn til å leggje saka fram for Miljøverndepartementet/Justisdepartementet.»

I avsluttande brev 30. mai 1979 til A uttalte eg:

«Kapittel II i forvaltningsloven av 10. februar 1967 inneheld reglar om ugildskap. I § 10 er fastsett at forutan offentlege tenestemenn gjeld føresegnene i kapittel II «tilsvarende for andre som handler på vegne av stat eller kommune». Det er ikkje utan vidare gitt at ein arkitekt som skal arbeide ut framlegg til soneplan, står i ei slik stilling. Da dette spørsmålet har nær samanheng med spørsmålet om ein kan seie at B tilrettelegg grunnlaget for ei avgjerd, og om han må reknast som part i saka (sjå nedanfor), går eg ikkje nærare inn på det, men legg til grunn at B handlar på vegner av kommunen i denne saka.

Reglane i forvaltningsloven gjeld berre for den som tilrettelegg grunnlaget for ei avgjerd eller tek avgjerd i ei forvaltningssak (§ 6 første ledd). Ein soneplan er ein del av ein generalplan. Den endelege generalplanen skal handsamast etter bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7). Etter § 20 nr. 4 skal generalplan vedtakast av kommunestyret. B tek såleis ikkje avgjerd i saka. Men etter mi meining må han ved sitt framlegg til soneplan seiast å tilretteleggje grunnlaget for den avgjerd kommunestyret seinare skal ta. Eg legg i denne samanhengen vekt på at eit framlegg til soneplan oftast vil vere etter måten detaljert og langt på veg leggje rammene for ordskifte omkring planen. — Etter dette er det klart at B er ugild til å arbeide ut framlegg til soneplan for området dersom «han selv er part i saken», eller dersom «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», sjå § 6 første ledd bokstav a) og andre ledd i forvaltningsloven.

Eg er samd med Miljøverndepartementet i at ein person ikkje utan vidare må reknast for part i saka om han eller hans næraste familie

har eigedomar innanfor planområdet. Som departementet peikar på må dette avgjerast etter skjøn i det einskilde tilfelle. Departementet har også nemnt nokre av dei momenta som det må leggjast vekt på ved ei slik vurdering.

Utifrå departementet si fråsegn 10. mars 1977, som eg i det vesentlege er samd i, har kommunestyret samrøystes vedteke at B er ugild til å arbeide ut framlegg til soneplan for sine eigne og familiens eigedomar, men at han elles ikkje er ugild. Dette er ei skjønsavgjerd som vanskeleg kan etterprøvast utan å ha særleg god kjennskap til dei lokale tilhøva. Sakshandsaminga for ombodsmannen er skriftleg, og det vert ikkje halde synfaring. Eg finn såleis ikkje å kunne gå nærare inn på dette.»

55.

Adgang til uttalelse for grunneierlag ved utferdigelse av fiskeforskrifter — forvaltningsloven §§ 37 og 41.

(Sak 789/78.)

Etter § 66 i lov av 6. mars 1964 om laksefisket og innlandsfisket var i 1971 utferdiget forskrifter med generelt forbud i Finnmark mot laksefisket med annen redskap enn stang og håndsnøre. Unntak fra forbudet var gjort for et bestemt av vassdragene i fylket. De om lag 80 medlemmer av grunneierforeningen for dette vassdrag hadde således fram til fiskesesongen 1978 adgang til å drive laksefiske med settegarn på privat grunn i vassdraget. Men unntaket ble ikke opprettholdt i nye fiskeforskrifter av 1978.

Grunneierforeningen klaget 21. juni 1978 til ombudsmannen over saksbehandlingen ved utferdigelsen av de nye forskrifter. I klagen fremholdt foreningen:

«Da det her er tale om utferdigelse av en forskrift skulle så vel Direktoratet som formannskapet innhentet uttalelse fra grunneierforeningen i likhet med tidligere praksis. Da elvedalen er jordbruksområde rammes de kombinasjonsbruk som er basert på jordbruk/elvefiske hvor den ene næring er avhengig av den andre særlig hardt, ved at garnfiske på privat eiendom tas bort. — — — Når rettighetshaverne ikke har fått uttale seg og begrunne sitt syn, så kan ikke hverken formannskapets, fylkesutvalgets eller andre uttalelser danne grunnlag for fastsettelse av forskrifter til fiskeregler.»

Klagen ble forelagt for Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk som 3. august 1978 anførte:

«Før forslag til nye forskrifter ble utarbeidet for høring, foregikk det et omfattende og grundig forarbeide. — — —

I dette forarbeidet inngikk bl. a. at en sendte ut et spørreskjema til samtlige innlandsfiskenemnder, lakestyrer, lensmannskontorer, jeger- og fiskerforeninger og grunneierforeninger i Finnmark. Skjemaet inneholdt bl. a. spørsmål om hvordan de nåværende forskrifter syntes å fungere, hvilke endringer som kunne tenkes gjennomført for å rette på mulige skjevheter. Videre er det spurt om fiskereglene har hatt betydning for utøvelsen av næringsfiske/husholdningsfiske i distriktet — i positiv eller negativ retning. En ba om å få angitt hvilke virkninger det kan være tale om for næringsfiske — for husholdningsfiske — for sportsfiske.

Grunneierforeningen har besvart de 19 spørsmålene, og har dermed gitt et godt uttrykk for sine synspunkter.

— — —

Forslaget ble sendt ut den 16. november 1976 til følgende:

Laksestyrene i Finnmark — Innlandsfiskenemnder og formannskap/kommunestyrer i Finnmark — Finnmark jordsalgskontor — Fylkesmannen i Finnmark, herunder fylkesutvalg eller fylkesting — Norges Jeger- og Fiskerforbund — Samarbeidsordningen for jakt, fiske og bygdeturisme — Direktoratet for Statens skoger — Finnmark Bondelag — Finnmark Bonde- og Småbrukerlag— Norsk Bonde- og Småbrukerlag — Norges Bondelag — Norske Reindriftssamers Landsforening — Norske samers Riksforbund, Ressursutvalget for Finnmarksvidda og Politimestrene i Finnmark.

Disse organisasjoner og institusjoner ble antatt å representere befolkningen og de interesser som foreligger i Finnmark.

En hadde likevel ved utsendelsen den 16.11. 76 ikke tatt et endelig standpunkt til om grunneierforeningen skulle særskilt høres eller ikke. Dette ble først avgjort i løpet av sommeren 1977, da svarfristen var forlenget til 31.12.77, og en ikke kunne ta standpunkt til spørsmålet før de første uttalelsene særlig fra kommunene var bearbeidet.

I mellomtiden mottok en brev av 21. mars 1977 fra grunneierforeningen. En anså da denne forening for å ha avgitt uttalelse til ekspedisjonen av 16.11.76 og til spørreskjemaet.»

I nevnte brev 21. mars 1977 uttalte grunneierforeningen (formannen):

«Jeg kan ikke se at forslaget er kommet til grunneierforeningen til uttalelse og ber realitetsbehandling av saken u t s a t t.

Jeg har lest igjennom kommunens eksemplar av forslaget og viser da spesielt til Pkt. I § 1. Hvis dette punkt blir vedtatt så vil det gå hardt utover grunneiere som har fiskerett i elva. Som rimelig er så kan ikke dette godtas uten videre. I elva er det spesielle forhold med eiendomsgrunn som går til djupålen i de fleste tilfelle. En bestemmelse som går ut på å ta bort garnfisket er en innskrenkning i eierens rådighetsrett over sin eiendom og kan selvfølgelig ikke aksepteres uten videre. Garnfiske fra stengsel har vært drevet i elva i flere generasjoner slik at dette også er en hevdvunnet rettighet som ikke kan fratas uten i samråd med den enkelte eier.

Hører gjerne fra Direktoratet om saken.»

Ombudsmannen bemerket i brev av 31. oktober 1978 til direktoratet:

«Direktoratet opplyser i brevet av 3. august 1978 at spørsmålet om grunneierforeningen skulle få avgi særskilt uttalelse var under overveielse da direktoratet mottok grunneier-

foreningens brev av 21. mars 1977. Svarfristen var på dette tidspunkt forlenget til 31. desember 1977. I nevnte brev ba grunneierforeningen om at realitetsbehandlingen ble utsatt fordi foreningen ikke hadde fått forslaget til fiskeforskrifter til uttalelse. — — —

Så vidt ses ble ikke dette brevet besvart. Først etter ny henvendelse fra grunneierforeningen 5. mai 1978 uttalte direktoratet at henvendelsen av 21. mars 1977 måtte anses som en høringsuttalelse, jfr. direktoratets brev av 12. juni 1978 til grunneierforeningen.

Etter mitt syn kunne grunneierforeningens brev av 21. mars 1977 vanskelig anses som en tilfredsstillende høringsuttalelse. Brevet var meget kortfattet, og det er neppe tvil om at en høringsuttalelse fra foreningen ville blitt mer omfattende og inngående. Brevet må naturlig oppfattes som en foreløpig reaksjon fra formannen.»

Direktoratet svarte 6. november 1978:

«Ved sitt brev av 21. mars 1977 viste grunneierforeningen at den stod på samme standpunkt som tidligere, selv om brevet var kort. Og dette standpunkt kjente direktoratet fra før. Ved forberedelsen av forskriften av 1971, hadde foreningen i en uttalelse av 19.11.70 redegjort for sine synspunkter på settegarnsfisket i elva og denne uttalelse hadde direktoratet for hånden i sin saksbehandling. Direktoratet anså seg for å ha såvidt godt kjennskap til foreningens syn, at en ytterligere uttalelse fra foreningen ikke ville tilføre saken vesentlig nye momenter av betydning for den videre behandling av saken. En kjente foreningens synspunkter også under styremøtet den 21. og 22. oktober 1976.»

Grunneierforeningen fremholdt 13. november 1978:

«Et brev fra foreningens formann med anmodning om at realitetsbehandling utsettes er ikke en høringsuttalelse fra foreningens medlemmer, og kan ikke betraktes som sådan. En høringsuttalelse ville ha vært et omfattende dokument med en rekke momenter, — — —»

I avsluttende uttalelse 7. mars 1979 bemerket jeg:

«Etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 37 annet ledd skal «interessegrupper — — — hvis interesser særlig berøres, — — — gis anledning til å uttale seg før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet».

At de nye fiskeforskriftene av 24. februar 1978 ikke inneholdt det tidligere unntak fra forbudet mot annen redskap enn stang og håndsnøre, medførte at om lag 80 grunneiere ikke lenger hadde rett til å fiske med settegarn på privat grunn i vassdraget. Det kan ikke være tvil om at dette for grunneierne var en så betydelig endring av fiskemulighetene at grunneierforeningen måtte anses som en særlig berørt interessegruppe.

Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk skulle da etter forvaltningsloven § 37 annet ledd sørge for at grunneierforeningen fikk uttale seg om de nye fiskeforskriftene.

Direktoratet har anført at grunneierforeningen ved å besvare et spørreskjema, utsendt av fiskerikonsulenten i Finnmark som ledd i forberedelsen av nye fiskeforskrifter, har fått gitt uttrykk for sine synspunkter. Grunneierforeningen har innvendt at spørreskjemaet gjaldt innlandsfisket.

I skjemaets avsnitt I, «Virkninger av de någjeldende regler», lyder spørsmål 1:

«Kan det påvises at de eksisterende fiskeregler har hatt uheldige virkninger på innenlandsfiskebestanden i nemndas/foreningens distrikt?»

Det fremgår av flere av de etterfølgende spørsmål at skjemaet bare tok sikte på reglene for innlandsfisket.

Direktoratet har fremholdt at flere av spørsmålene var av generell art og myntet både på laksefiske og innlandsfiske. Spørreskjemaet kan imidlertid ikke sies å være avfattet på en slik måte at dette er blitt gjort klart for grunneierforeningen. Svarene på spørsmålene i det besvarte skjemaet kan således ikke oppfattes som grunneiernes uttalelse til de påtenkte nye fiskeregler for Finnmark.

For øvrig bør de berørte parter ved innhenting av høringsuttalelser til forskrifter og lover så vidt mulig få uttale seg om konkrete, eventuelt alternative, utkast til regler.

Direktoratet valgte å anse brevet av 21. mars 1977 fra formannen i grunneierforeningen som høringsuttalelse og har anført som begrunnelse for dette at brevet bekreftet at grunneierforeningen sto på samme standpunkt som tidligere, og at en ytterligere uttalelse fra foreningens side ikke ville tilføre saken nye momenter av betydning.

I Forvaltningskomiteens innstilling (s. 319 annen sp.) er nevnt som ett av hovedpunktene i saksforberedelsen at de interesserte får anledning til å uttale seg i den utstrekning det er praktisk gjennomførlig. Som jeg har gitt uttrykk for i brev av 31. oktober 1978 kunne grunneierforeningens brev av 21. mars 1977 ikke anses som en tilfredsstillende høringsuttalelse. — Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk må kritiseres for at grunneierforeningen ikke ble tatt med blant høringsinstansene ved utferdigelsen av fiskeforskrifter for Finnmark.

Grunneierforeningen krevde i klagen til ombudsmannen fiskeforskriftene underkjent. — Det er imidlertid etter min mening ikke grunn til å regne med at direktoratets unnlatelse kan ha virket bestemmende på innholdet av fiskeforskriftene. Etter forvaltningsloven § 41 er da forskriftene gyldige.»

56.

Forhåndsvarsel, oppnevning av stedfortreder, avgjørelse i klagesak før klagefristens utløp.
(Sak 880/78.)

Et sau- og geitavlslag klaget 18. juli 1978 til ombudsmannen over at Landbruksdepartementet 3. mai 1978 telegrafisk hadde stadfestet fylkesmannens tillatelse av 25. april 1978 til overføring av rein fra fastlandet til en øy. De faktiske forhold var i hovedtrekk:

Våren 1976 mottok lappefogden 5 søknader

fra reineiere om overflytting av rein fra fastlandet til en øy. Under henvisning til lov av 12. mai 1933 (nr. 3) om reindriften § 12 ga lappefogden 26. mai 1976 en av søkerne tillatelse til å flytte sin reindrift til øya tidligst våren 1977. Vedtaket ble påklaget til fylkesmannen av to av de søkere som ikke fikk tillatelse til flytting av rein. Fylkesmannen fant at den ene av klagerne (A) under alle omstendigheter måtte ligge best an til å få flytte til øya, og 7. september 1976 ga han A flyttetillatelse. I begrunnelsen for vedtaket opplyste fylkesmannen at søknaden gjaldt overføring av 300—400 dyr.

Fylkesmannens vedtak ble påklaget til Landbruksdepartementet av to reineiere. Departementet viste imidlertid til forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 28 første ledd annet punktum hvoretter fylkesmannens vedtak ikke kunne påklages.

I løpet av høsten 1976 ble spørsmålet om overføring av rein til øya også tatt opp av et sau- og geitavlslag og av offentlige organer. I brev av 15. september 1976 til fylkesmannen pekte laget på at det måtte anses som part i saken idet reinoverføringen kunne få vidtrekkende konsekvenser for sauedriften, og ga uttrykk for at laget burde fått uttale seg før tillatelse til flytting ble gitt. Fylkesmannen beklaget forholdet i brev 30. september 1976 til den ene av de to kommunene som øya omfatter, og ba kommunen eventuelt om å komme med uttalelse. Det ble forutsatt at kommunen innhentet uttalelser fra interesserte organer, bl. a. sau- og geitavlslaget.

I uttalelse 20. oktober 1976 redegjorde laget for eksisterende sauedrift på øya og ga uttrykk for at reinen beskattet de samme beiter som sauen. Under henvisning til erfaringene med reindriftsvirksomheten på øya ble hevdet at det ville være uforsvarlig å overføre flere rein. Laget la til at øya ikke var beitegransket.

Lagets anførsler ble tiltrådt av formannskapet og jordstyret. Fylkesmannen fastholdt imidlertid 6. desember 1976 tillatelsen fordi det ikke var kommet fram nye vesentlige opplysninger.

I brev av 6. januar 1977 til landbruksselskapet protesterte også jordstyret i den andre av kommunene på øya mot reinoverføringen. Avlslaget kom tilbake til saken 29. januar 1977 med henstilling om at fylkesmannen måtte omgjøre sitt vedtak. Saken ble også tatt opp på nytt av en av de reineiere som ble nektet overføring av rein til øya.

Fylkesmannen sendte 18. februar 1977 saken til departementet og bemerket:

«Andre har også på forskjellige grunnlag bedt om at saken blir tatt opp igjen. Fylkesmannen har imidlertid ikke funnet tilstrekkelig grunn til dette. En kan forstå at saueeierne er bekymret og de har ønsket at det ble foretatt en beitegransking før tillatelse til overføring eventuelt ble gitt. Beitegransking er tidkrevende og det er andre oppgaver som etter fylkesmannens oppfatning bør prioriteres høyere.

Av kvaliteten på dyrene kan en slutte at beitene på øya er gode idag. Fylkesmannen har derfor gått ut fra at det iallfall burde være forsvarlig å la inntil ca. 400 dyr overføres dit. Hvis det skulle vise seg at det blir vanskelige forhold, har en muligheten til enten å henvise en reineier til annet distrikt (reindriftslovens § 12) eller påby reduksjon av antallet (§ 8).»

Departementet henviste 9. mars 1977 på nytt til forvaltningsloven § 28 og fastholdt at fylkesmannens vedtak ikke kunne påklages.

I begynnelsen av 1977 ble saken også behandlet av Samarbeidsutvalget for reindrift og jordbruk og landbruksselskapet. Begge organer beklaget at avgjørelse var fattet uten at representanter for landbruksinteressene hadde fått uttale seg. Det ble hevdet at øya burde beitegranskes før det ble tillatt overføring av flere reinflokker dit.

Ved brev 3. mars 1977 påklaget avlslaget fylkesmannens flyttetillatelse av 7. september 1976 til ombudsmannen. Det ble hevdet at det forelå feil i saksbehandlingen, fordi de berørte parter ikke hadde fått anledning til å uttale seg, og fordi det ikke var innhentet uttalelser fra landbruksselskapet som fagmyndighet. Saken ble igjen forelagt departementet som viste til sitt brev av 9. mars 1977 og ellers bemerket:

«Fylkesmannen har opplyst at etter at han traff vedtak om overføring av rein til øya, ble lagets og andre innkomne uttalelser vurdert. Han sier at han der ikke fant opplysninger som ville ført til et annet vedtak selv om han hadde kjent til disse uttalelser på forhånd.

Selv om det skulle foreligge noen saksbehandlingsfeil i denne saken antas den ikke å ha hatt betydning for den trufne avgjørelse.

Departementet har ikke noe å bemerke til fylkesmannens vurdering.»

I forbindelse med klagen til ombudsmannen opplyste fylkesmannen i brev 26. april 1977 at han hadde tatt opp spørsmålet om beitegransking av øya med statskonsulenten i reindrift. Han bemerket videre:

«Det er mulig at økt reinantall på øya vil kunne medføre økt press på innmark. Dette er et problem en har mange steder i fylket. Dette problemet må på vanlig måte løses ved de alminnelige regler om gjerdehold og, hvis reineierne utviser uaktsomhet, ved de alminnelige erstatningsregler.

Når A er gitt tillatelse til overflytting til øya, har dette sin bakgrunn i de meget vanskelige forhold han arbeider under på fastlandet. Han og en rekke andre reineiere er flere ganger blitt bøtelagt og/eller anmeldt for ulovlig

sommerbeiting i høst- og vårbeitedistriktet. De har bevisst valgt å ta denne utgiften fremfor, ifølge dem selv, å bli ruinert som følge av manglende gjerder, for høyt reinantall med videre i det distrikt de er tilknyttet.

Fylkesmannen har ut fra en samlet vurdering funnet at fordelene ved en overflytting langt overstiger de mulige ulempene.»

Overføringen av A's rein til øya skulle skje 3. mai 1977. Det viste seg at flokken var vesentlig større enn stipulert (400 dyr), og A fikk vite at bare 400 kunne føres over. Han fant ikke å kunne dele flokken, og overføringen ble dermed avlyst. Dette førte til at fylkesmannen 26. mai 1977 meddelte at han hadde trukket A's tillatelse tilbake. Ombudsmannen underrettet avlslaget om dette og om at klagesaken da falt bort.

A skrev 9. mai 1977 til fylkesmannen og redegjorde for den situasjon han var kommet i. Det ble gitt uttrykk for at han tok sikte på å overføre det tillatte antall rein til øya i 1978. Fylkesmannen sendte brevet til departementet og uttalte:

«Fylkesmannen ser dette som en helt ny sak som må behandles på vanlig måte i første instans av lappefogden. Da han er inhabil (han har nære slektninger på øya og har selv rein der), ber en om at det blir oppnevnt settelappefogd for å behandle saken. — — —»

Departementet svarte 15. juni 1977:

«Det er fra flere hold blitt påstått at det ikke er beitekapasitet til mere rein på øya enn det som er der nå. Bl. a. på bakgrunn av dette er det stillet penger til disposisjon for beitegransking av reinbeitedistriktet. Det er forutsatt at dette arbeid skal utføres i sommer i samarbeid mellom statskonsulenten i reindrift og fylkeslandbrukssjefen.

Departementet går ut ifra at det ikke vil bli gitt noen ny tillatelse til å flytte til øya før resultatet av denne undersøkelsen foreligger. Landbruksdepartementet finner det derfor ikke hensiktsmessig å oppnevne noen settelappefogd for øya på det nåværende tidspunkt.»

Lappefogden skrev 14. juni 1977 til Landbruksdepartementet og foreslo at øya ble omgjort til sommerbeitedistrikt med beitetid 15. april—1. november til fordel for A og to andre reineiere. Lappefogden forutsatte at også de reineiere som allerede var på øya, skulle foreta flytting høst og vår. Etter lappefogdens oppfatning ville det være tilstrekkelig med sommerbeiter på øya, mens mulighetene for beite i vintertiden var begrenset.

Ved brev 30. juni 1977 til fylkesmannen fremholdt departementet:

«Reinbeitedistriktet omfattende øya er et helårsdistrikt med en reinbestand pr. 1. januar 1977 på 1 678 dyr. Dessuten er reineier A registrert i dette distriktet med en bestand på 375 dyr, men overføringen er ikke foretatt slik som forutsatt.

Landbruksdepartementet er av den oppfatning at ovennevnte distrikt ikke er utnyttet optimalt, noe som også var bakgrunnen for fylkesmannens samtykke til å overføre A's drift til distriktet.

Lappefogden har 14. juni 1977 foreslått at distriktet gjøres om til sommerbeitedistrikt med beitetid fra 15. april til 1. november.

En vil med henvisning til § 3, annet ledd i lov om reindriften av 12. mai 1933 be om at De forelegger spørsmålet for reineierne i distriktet.

Lappefogden har i sitt brev av 14. juni 1977 pekt på at vinterbeitene i distriktet er begrenset og det skjer årlig tap av dyr på grunn av snøforholdene og ising om vinteren. En vil i denne forbindelse nevne at i fylket for øvrig er det mangel på sommerbeiter.»

Fylkesmannen anmodet om uttalelse fra øyas to kommuner og fra mulig interesserte lokale organer.

Feltarbeid for beiteundersøkelse av øya ble gjennomført sommeren 1977, og statskonsulenten avga rapport 14. mars 1978. Han redegjorde her for eksisterende og planlagt jordbruksdrift og sauehold og for beitemulighetene på øya. Han stilte opp 2 alternativ for reinbeite på øya:

«*Alternativ 1.*

Øya nyttes som helårsbeite. I dette tilfelle er det vinterbeitekapasiteten som setter en grense for hvor mye rein vi kan ha i distriktet. Med en anslått vinterbeiteperiode fra ca. 1. november til ca. 1. mai 181 dager, har vi, på forannevnte grunnlag, beregnet helårskapasiteten til i alt 1 500—1 700 rein. Det er vanskelig å sette nøyaktig tall på grunn av usikre vinterbeiteforhold.

Alternativ 2.

Øya nyttes bare som sommerbeite med en beitetid fra ca. 1. mai til ca. 1. november — 184 dager. Reinen føres til Finnmarksvidda på vinterbeite.

På dette grunnlag har vi beregnet beitekapasiteten til i alt ca. 3 500 rein. Tallet omfatter også årets kalver.

— — —

Vi fortsetter nå arbeidet med å skrive en fullstendig rapport om beitene på øya. Dette er et betydelig arbeid og vil derfor ta endel tid.»

Rapporten ble i mars 1978 forelagt kommunene, jordstyrene og avlslaget til uttalelse. De var alle mot omgjøring av øya til sommerbeiteområde.

I april 1978 tok fylkesmannen kontakt med statskonsulenten og ba om beregning av alternative former for utnytting av øya. Disse alternative beregninger forelå i rapport av 27. april 1978, men konklusjonen i rapporten skal muntlig ha vært gjort kjent for fylkesmannen før han traff vedtak 25. april 1978, jfr. nedenfor. I rapporten antok statskonsulenten at det kunne flyttes en vårflokk på 600—650 rein til

øya for sommerbeite, under forutsetning av at man på øya hadde 1 600 helårsbeitende rein. Reduserte man antallet helårsbeitende rein til 850, kunne en vårflokk på ca. 1 200 tilrådes overført. Statskonsulenten bemerket avslutningsvis:

«— — — Vi er klar over at disse tall er noe teoretiske, og vi kanskje har vært noe forsiktige i våre ansettelser.»

Fylkesmannen ga 25. april 1978 A tillatelse til å overføre rein til øya og bemerket:

«— — — Da lappefogden selv er eier av rein på øya, er han inhabil til å behandle saken. Etter samråd med Landbruksdepartementet har en derfor besluttet at fylkesmannen skal behandle saken i første instans, og at departementet skal behandle saken ved eventuell klage.

— — — Tillatelsen vil imidlertid bare være foreløpig som en prøvordning for sommeren 1978. De må således flytte tilbake til fastlandet til høsten. Dette henger for det første sammen med at det under henvisning til beiterapporten ikke er forsvarlig å øke reinantallet om vinteren. For det andre er det ennå ikke tatt endelig standpunkt til hvorvidt øya skal gå over til å bli sommerbeitedistrikt. — — —»

Samtidig oversendte fylkesmannen saksdokumentene til departementet og uttalte:

«Overføringen skal etter planen foretas 5. mai 1978. Da en antar at vedtaket vil bli påklaget, oversender en saksdokumentene nå for at en eventuell klagebehandling ikke skal bli unødvendig forsinket.

Fylkesmannen vil med det første komme tilbake til et nærmere begrunnet svar på Deres brev av 30. juni 1977.»

Ved telegram og brev 26. og 28. april 1978 påklaget ordførerne i de to kommuner fylkesmannens vedtak. Vedtaket ble senere også påklaget av «Aksjonskomiteen mot innføring av flere rein på sommerbeite på øya» og av flere av de reineiere som ikke hadde fått tillatelse til å overføre rein til øya.

Departementet stadfestet fylkesmannens vedtak ved telegram 3. mai 1978 og opplyste at nærmere begrunnelse ville bli gitt ved brev. A's reinflokk ble overført til øya 5. mai 1978. I brev 22. mai ga departementet nærmere begrunnelse for vedtaket 3. mai.

Jeg skrev 17. november 1978 slik til departementet:

«— — — Etter det som foreligger, reiser saken følgende spørsmål:

1. De interesserte parters rett til å uttale seg, i forhold til det vedtak fylkesmannen fattet

— — —

Fylkesmannen vedtok 25. april 1978 at øya som en prøveordning for 1978 skulle nyttes i kombinasjonen helårsbeite/sommerbeite slik at A fikk tillatelse til å overføre 460 rein fra fastlandet til sommerbeite på øya. Fylkesmannens avgjørelse var så vidt skjønnes bygd på muntlige opplysninger fra statskonsulenten i reindrift. Opplysningene ble bekreftet i statskonsulentens brev av 27. april 1978 til fylkesmannen, der det ble antatt at det var beitekapasitet for 600—650 rein på sommerbeite i kombinasjon med helårsbeite for det eksisterende antall rein på øya.

Selv om den løsning fylkesmannen her valgte, bl. a. på grunn av sakens forhistorie, kunne fortone seg som nærliggende, kan det etter min mening spørres om det ikke i brevene fra departementet og fylkesmannen av henholdvis 30. juni 1977 og 11. juli 1977 burde ha kommet klarere fram at denne løsningen var et mulig alternativ, som de interesserte parter også burde uttale seg om. De nevnte brev måtte anses som forhåndsvarsel etter lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 16. Etter denne bestemmelsen skal forhåndsvarslet gjøre «greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv». — Det bes om fylkesmannens og departementets uttalelse til dette.

Det er i denne forbindelse også av interesse å få opplyst hvorfor beitegranskinsrapporten og supplementet til denne først forelå 14. mars og 27. april 1978, og hva fylkesmannen foretok seg for å påskynde arbeidet med rapporten, jfr. at saken utvilsomt hastet. Jeg viser til at rapporten måtte anses som et særllg viktig dokument i saken.

2. Lappefogdens inhabilitet

Fylkesmannens vedtak om å tillate overført 460 rein til øya på sommerbeite som en prøveordning for 1978 er truffet i medhold av reindriftsloven av 12. mai 1933 nr. 3) § 12. Etter denne bestemmelse tilligger det lappefogden å vedta slik henvisning.

— — —

Sau- og geitavlslaget har i klagen til ombudsmannen anført at «det ved en slik fremgangsmåte ikke foreligger de nødvendige vurderinger fra en nøytral faglig instans, før vedtak ble fattet». — Det bes om uttalelse til dette og om en orientering om hvorfor departementet fant å ville legge avgjørelsesmyndigheten til fylkesmannen i stedet for å oppnevne settelappefogd.

3. Behandlingen av klagesaken

Fylkesmannen traff sitt vedtak 25. april 1978. Klagefristen var 3 uker regnet fra det tidspunkt underretning om vedtaket ble mottatt av partene, og fristen ville gå ut 19. mai 1978. Departementet stadfestet fylkesmannens vedtak ved telegram 3. mai 1978. På dette tidspunkt var det bare innkommet klager fra kommunene. Senere innkom 3 klager, 2 fra reineiere og 1 fra «Aksjonskomiteen mot innføring av flere rein på sommerbeite på øya».

Som departementet har påpekt i sitt brev av 22. mai 1978 til fylkesmannen, har en klage i en sak ikke oppsettende virkning med mindre dette særskilt besluttes, jfr. forvaltningsloven § 42 første ledd. Det kan på denne bakgrunn spørres hvorfor departementet fant det nødvendig å avgjøre klagesaken før fristen gikk ut. Det kan videre spørres om ikke departementet burde ha ansett anførslene fra den ene av kommunene i klagen av 28. april 1978

som en anmodning om å gi klagen oppsettende virkning og tatt standpunkt til anmodningen. Det var i klagen spesielt vist til at reinen etter planen skulle overføres 5. mai, og at klagefristen utløp 19. mai 1978. Jeg viser i denne forbindelse til at klageadgangen er en grunnleggende rettighet etter forvaltningsloven, og at rettigheten var særlig viktig i en sak som denne hvor det var rimelig å vente at flere ville klage.

Jeg har ellers merket meg at departementet 3. mai 1978 pr. telegram stadfestet fylkesmannens vedtak, mens begrunnelse for stadfestelsen først ble gitt i brev av 22. mai 1978. Ved denne oppdeling fravek departementet ordningen etter forvaltningsloven § 24 første ledd, jfr. § 33 første ledd, hvoretter begrunnelse skal gis samtidig med at vedtaket i klagesaken treffes.»

Departementet svarte 16. februar 1979:

«1. *De interesserte parters rett til å uttale seg i forhold til det vedtak fylkesmannen fattet.*

Det er på det rene at kombinasjonsalternativet helårsbeite/sommerbeite ikke uttrykkelig var nevnt i departementet brev av 30. juni 1977.

Lov av 10. februar 1967 § 16 kan imidlertid ikke tolkes dithen at den pålegger plikt til å spesifisere og utdype ethvert spørsmål som saken reiser. Det må være tilstrekkelig at forhåndsvarselet inneholder de opplysninger som er nødvendige for at partene skal kunne ivareta sine interesser.

Det ble opplyst at beiteordningen på øya var under vurdering. Den prøveordningen som ble vedtatt må anses som en mindre inngripende endring enn en fullstenlig omgjøring til sommerbeite. Ordningen reiser heller ingen spesielle spørsmål som ikke berøres under vurderingen av om øya kun skal nyttes som sommerbeite. Landbruksdepartementet kan derfor vanskelig se at de innkomne protester og anførsler kunne ha fått et annet forløp om kombinasjonsløsningen helårsbeite/sommerbeite spesielt hadde vært nevnt.

— — —

2. *Lappefogdens inhabilitet.*

Spørsmålet om fylkesmannens behandling av saken i første instans, har to sider:

a) Den formelle kompetanse.
b) Den faglige kompetanse.

a) *Den formelle kompetanse.*

Fylkesmannen har anført at han traff sin avgjørelse med hjemmel i reindriftslovens § 12. Det er ordinært lappefogden som har avgjørelsesmyndighet etter § 12, men myndigheten tilligger fylkesmannen i fylke hvor lappefogd ikke er ansatt. Hvor avgjørelse treffes av lappefogden, er fylkesmannen ankeinstans.

På denne bakgrunn antar departementet at det foreligger tilstrekkelig hjemmel for den ordning som ble valgt.

b) *Den faglige kompetanse.*

Landbruksdepartementet kan ikke gi klageren medhold i at fylkesmannen i dette tilfellet ikke har behandlet saken etter en nøytral faglig vurdering.

Fylkesmannen er som nevnt ordinær ankeinstans i slike saker og må forutsettes å være godt orientert på dette området.

Videre må det antas at beiterapporten fremlagt av statskonsulenten i reindrift var det utslagsgivende dokument for vedtaket. Det samme er tilfellet for departementets stadfestelse av fylkesmannens vedtak.

Det kan etter departementets oppfatning neppe reises rimelig tvil om riktigheten av de opplysninger beiterapporten inneholder eller de konklusjoner rapporten trekker.

Ved beslutningen om å la fylkesmannen behandle saken med departementet som ankeinstans ble det også tatt hensyn til at fylkesmannen tidligere hadde behandlet en lignende sak hvor samme søker (A) søkte om overføring av rein til sommerbeite på øya, og således var godt kjent med saksforholdet og det problemkompleks som var oppstått.

Departementet fant det etter dette ikke hensiktsmessig å oppnevne settelappefogd som måtte anses for å være mindre kjent med saken.

Departementet skal også bemerke at det fra et generelt rettssikkerhetssynspunkt ikke finner en slik ordning betenkelig når det som ankeinstans besitter et fagkontor innen området.

3. *Behandlingen av klagesaken.*

Overføring av rein fra fastlandet til øya må skje med forsvarets landgangsfartøyer. En samlet plan for all slik overføring settes opp i god tid før overføring skal finne sted.

Etter denne planen var det bestemt at en eventuell overføring skulle foretas 5. mai. Det er på det rene at dersom overføring til øya overhodet skulle finne sted, måtte det skje denne dato.

I den foreliggende situasjon fantes 2 alternativer for departementets behandling av klagesaken.

a) Gi klagen oppsettende virkning.
b) Behandle klagen før den vanlige klagefristen etter forvaltningslovens § 29 utløp.

Som sivilombudsmannen understreker i brev av 17. november 1978 er klageadgangen etter forvaltningsloven en grunnleggende rettighet. Forvaltningsloven av 1967 er imidlertid gitt en meget generell form. Det er ikke til å unngå at man i enkelte unntakstilfelle stilles overfor saker hvor forholdene ligger slik til rette at en streng ordfortolkning av lovens bestemmelser ikke gir en heldig løsning.

Lovens overordnede formål er å sikre betryggende saksbehandling i den offentlige forvaltning. Dette har vært det vesentligste moment ved departementets beslutning om å behandle saken før klagefristens utløp.

De spørsmål saken reiser, ble tatt opp allerede vinteren 1976. I den etterfølgende tiden har sakens parter hatt god anledning til å komme med sine anførsler, noe de også har gjort.

Fylkesmannens vedtak kan neppe antas å ha kommet overraskende på de klagende parter. Sett på bakgrunn av det engasjement disse parter hadde vist i saken og den utstrakte debatt som var ført i den lokale presse, anså departementet saken for å være så godt opplyst fra alle sider at eventuelle klagere ville ha tilstrekkelig mulighet for å fremføre sine klager

før departementet behandlet saken. Klage kom da også inn fra kommunene.

Den spesielle situasjon som foranlediget departementets beslutning, har sin bakgrunn i at eventuell overføring av rein til øya som nevnt ovenfor måtte skje til et bestemt tidspunkt, samt at beiterapporten fra statskonsulenten i reindrift først forelå den 27. april 1978.

— — —

Departementet anså det som viktig å få saken realitetsbehandlet før den aktuelle overføringsdato 5. mai 1978. Ved å gi klagen oppsettende virkning til den ordinære klagefristens utløp, ville departementets vedtak ikke kunne ha fått betydning for realiteten i saken. Overføring av rein til øya ville etter dette tidspunkt ikke ha vært mulig.

Søkeren A kan ikke lastes for den vending saken tok og departementet var av den mening at han hadde et rimelig krav på å få sin søknad avgjort tidsnok til at han kunne innrette seg i samsvar med avgjørelsen.

Det må her ses hen til de vanskelige forhold reindriftsutøverne i — — —gruppen arbeider under, og de alvorlige konsekvenser det ville ha for søkeren om overføring til øya ikke kunne finne sted. Det vises til fylkesmannens uttalelse om realiteten i saken i brev av 12. januar 1979.

Departementet antok at dersom flytting til øya ikke skulle gjennomføres, burde dette ha sin grunn i en saklig vurdering av forholdet, og ikke bli umuliggjort på grunn av forhold som for søkeren måtte fremstå som rent formelle hindringer.

De berørte parters interesser i saken ble vurdert samlet, og man fant at risikoen for uopprettelige skadevirkninger ville være vesentlig større om klagen ble gitt oppsettende virkning enn om klagefristen ble avkortet. Det må her understrekes at det er tale om en prøveordning og at det var en forutsetning at forholdet skulle vurderes på nytt når man hadde vunnet større erfaring.

Departementet anser det generelt som uheldig at en klagefrist ikke kan få den normale lengde, men er allikevel av den oppfatning at man i denne særegne sak har oppfylt de alminnelige krav til god forvaltningsskikk.

I alle fall har ikke sakens behandling hatt betydning for realiteten i departementets avgjørelse, jfr. forvaltningslovens § 41.

Spørsmålet om samtidig begrunnelse.

Skriftlig melding om fylkesmannens vedtak og vedtakets begrunnelse kom departementet i hende 2. mai 1978. Saken ble umiddelbart tatt under behandling og vedtak fattet 3. mai 1978. Telegrafisk underretning ble straks sendt kommunene.

Departementet valgte denne form for underretning ut fra kulansehensyn da man på bakgrunn av den interessekonflikt som saken etterhvert hadde utviklet seg til å bli, ikke ønsket å stille klagerne overfor noe som for disse kunne fremstille seg som et fait accompli.

Det følger av forvaltningslovens § 27, 2. ledd at det ikke er noen absolutt plikt å gi begrunnelse ved underretning. Det sterke tidspress departementet befant seg i ved behandlingen av saken, må etter departementets oppfatning være slike særlige forhold som forvaltningslovens § 27, 2. ledd sikter til. Hvis man skulle rekke frem med underretning om vedtaket før overføringen til øya faktisk var foretatt, forelå ingen rimelig mulighet til å føre i pennen den omfattende begrunnelse som lå til grunn for vedtaket.

Det er departementets mening at den fremgangsmåte som ble valgt i allefall ikke har hatt betydning for realiteten i saken.»

I avsluttende brev 9. juli 1979 uttalte jeg:

«1. De interesserte parters rett til å uttale seg i forhold til det vedtak fylkesmannen fattet

Partene ble bedt om å uttale seg på bakgrunn av departementets brev av 30. juni 1977 og beitegranskingsrapporten av 14. mars 1978. Departementets brev inneholdt ingen henvisning til kombinasjonsalternativet helårsbeite/sommerbeite. I beitegranskingsrapporten er alternativet bare nevnt. Noen fullstendig vurdering av dette alternativ fremkom ikke før i statskonsulentens rapport av 27. april 1978. Partene har således ikke fått noen direkte oppfordring om å avgi uttalelse til det alternativ som fylkesmannen valgte ved sitt vedtak av 25. april 1978.

Hvor langt forvaltningen skal gå i retning av å omtale eller utdype ulike mulige utfall av en sak i et forhåndsvarsel, kan vanskelig besvares generelt. Det ledende synspunkt må være at varslet skal «inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv», jfr. forvaltningsloven § 16 annet ledd første punktum.

Uttalelsene fra de berørte parter på øya i forbindelse med den planlagte overføring av A's reinflokk sommeren 1977 ga tydelig uttrykk for at man generelt var imot en omlegging av reindriften og at man fremfor alt ikke ønsket flere dyr overført til øya; man mente at beitene allerede var utnyttet maksimalt. Ethvert vedtak som tillot en reell økning av antall rein på øya, måtte ventes å møte sterk motstand fra de fastboende.

Etter min mening var det mindre heldig at verken departement eller fylkesmann uttrykkelig ba om uttalelse til kombinasjonsalternativet. Under henvisning til den spesielle situasjon som forelå, viker jeg likevel tilbake for å uttale at dette var i strid med forvaltningsloven § 16. Og uansett den form forhåndsvarslet fikk, kan det ikke antas at dette har påvirket utfallet av saksbehandlingen.

For så vidt angår spørsmålet om hvorfor beitegranskingsrapportene først forelå henholdsvis 14. mars og 27. april 1978, viser jeg til fylkesmannens redegjørelse 12. januar 1978. Det fremgår av denne at fylkesmannen gjentatte ganger pr. telefon minnet statskonsulenten om saken. Under henvisning til disse opplysninger finner jeg ikke grunnlag for kritikk på dette punkt.

2. Lappefogdens inhabilitet

Det påklagede vedtak er truffet i medhold av reindriftsloven § 12. Slike vedtak skal treffes av lappefogden i første instans.

I den foreliggende sak var lappefogden inhabil. Etter forvaltningsloven § 9 første ledd skal det da om nødvenlig oppnevnes eller velges stedfortreder. I medhold av § 9 annet ledd kan departementet imidlertid for det enkelte

tilfelle beslutte at saken skal overføres til sideordnet eller overordnet forvaltningsorgan dersom det er forbundet med særlig ulempe å få oppnevnt stedfortreder.

Siden lappefogden var inhabil, skulle nevnte lovregel tilsi at stedfortreder ble oppnevnt, med mindre unntaksordningen i annet ledd kom til anvendelse. Spørsmålet om stedfortreder ble også tatt opp i fylkesmannens brev 2. juni 1977 da han foreslo oppnevning av settelappefogd. Det er ikke fremkommet opplysninger om at det ville være forbundet med «særlig ulempe» å få oppnevnt stedfortreder. Jeg må derfor legge til grunn at vilkåret etter § 9 annet ledd ikke forelå, og ut fra dette må beslutningen om at fylkesmannen skulle ta avgjørelsen i første hånd, kritiseres. — Men den valgte ordning kan etter min mening ikke ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jfr. forvaltningsloven § 41. Uansett hvilken avgjørelse en settelappefogd ville tatt i første instans, må en nemlig gå ut fra at avgjørelsen ville blitt påklaget. Jeg har ikke grunnlag for å anta at fylkesmannen i så fall ville kommet til et annet resultat enn han gjorde 25. april 1978.

3. Behandlingen av klagesaken

Etter planen skulle A's reinflokk transporteres til øya 5. mai 1978. Så vidt skjønnes kunne overføring ikke skje på et senere tidspunkt. Klagefristen for fylkesmannens vedtak utløp i midten av mai, men departementet tok avgjørelse i saken 3. mai 1978. Ved vurderingen av spørsmålet om hvilken betydning dette hadde, legger jeg avgjørende vekt på at utførlige klager fra de to kommuner allerede var kommet til departementet da vedtaket ble truffet, og at saken hadde vært under omfattende behandling i forvaltningen i ca. 2 år. De berørte parters standpunkt og argumenter må formodes i det vesentlige å ha vært kjent. Grunnlaget for å treffe en forsvarlig avgjørelse måtte således antas å foreligge.

Etter omstendighetene kan jeg ikke ha noen innvending mot at begrunnelsen for departementets avgjørelse måtte sendes pr. post, etter at selve vedtaket var meddelt telegrafisk.»

57.

Klageordningen innen NAVF — forvaltningsloven § 28.

(Sak 579/77 og 8 E/79.)

A søkte 6. mai 1976 Norges almenvitenskapelige forskningsråd (NAVF) om økonomisk støtte til gjennomføring av et forskningsprosjekt. Vedkommende fagråd avslo søknaden. Etter ny henvendelse fra A ble avslaget oppretthold av NAVF's styre. A klaget 25. april 1977 til ombudsmannen.

Jeg tok saken opp med NAVF og Kirke- og undervisningsdepartementet med spørsmål om klagen kunne behandles av departementet. Jeg viste til forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 28 første ledd, hvoretter enkeltvedtak kan påklages «til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen)». I forhold til denne bestemmelse måtte NAVF's styre og de enkelte fagråd etter min mening ses som samme forvaltningsorgan, ikke som over- og underinstans. Forskningsrådets vedtekter fastsatt ved kgl. resolusjon 28. november 1969 ga styret myndighet i alle saker (§ 5). Styret fastsatte retningslinjer for de faglige råds bevilgnings- og forskningspolitikk og bestemte rammene for rådenes årsbudsjetter. Riktignok skulle styret i alminnelighet delegere avgjørelsesmyndighet til fagrådene, men styret kunne likevel avgjøre om beslutning i en sak skulle treffes eller godkjennes av styret. Etter § 11 i vedtektene hadde styret og fagrådene felles administrasjon.

Det var ikke fastsatt særlige klageregler for NAVF i medhold av forvaltningsloven § 28 tredje ledd. Forvaltningsloven ga da en ubetinget rett til å klage til overordnet organ. Dette er en klagerett som ikke kan erstattes med en klageordning innenfor ett og samme organ, jfr. Ot. prp. nr. 38 (1964—65) der det i forbindelse med forvaltningslovens klageordning sies (s. 92 annen sp.):

«Det kan ellers være grunn til å understreke at den klageordning som foreslås, ikke omfatter klage innenfor et og samme organ. På enkelte områder finner man en slik praksis hvor en part klager til en høyere tjenestemann over avgjørelse truffet av en underordnet tjenestemann innenfor det samme forvaltningsorgan. Som komitéen peker på (side 242 annen spalte) er dette ikke klage til overordnet myndighet, men begjæring om omgjøring av samme myndighet.»

I forslag til nye vedtekter for NAVF, som ble behandlet i departementet, var imidlertid i § 15 foreslått inntatt en regel om at styret skulle være klageorgan i alle saker hvor ikke styret selv hadde truffet det vedtak som ble påklaget. I kommentarene til forslaget var pekt på at bestemmelsen var ment som en avklaring av hvor klage skulle rettes, fordi NAVF etter § 28 i forvaltningsloven muligens måtte oppfattes som et samlet organ.

NAVF uttalte 3. august 1977:

«NAVF's någjeldende vedtekter inneholder ingen bestemmelser om klagebehandling. Disse vedtektene innførte imidlertid en helt ny struktur i NAVF med et klart skille mellom fagråd og styre. Ved at avgjørelsen om bevilgninger i enkeltsaker under de respektive fagråd ble overført fra styret til fagrådene, har styret fått en mer uavhengig stilling enn før i forhold til fagrådenes vedtak. På denne bakgrunn har NAVF ikke oppfattet seg selv som ett organ. Styret har vært klageinstans for vedtak fattet i fagrådene.»

NAVF viste videre til kommentarene til § 15 i forslaget til nye vedtekter der det var uttrykt at en ordning med Kirke- og undervisningsdepartementet som klageorgan «vil være uheldig av hensyn til arbeidsbyrden og ganske særlig på grunn av den spesielle kom-

petansebakgrunn vedtak i rådsstrukturen vil ha». I kommentarene het det videre:

«Styret peker seg ut som det naturlige organ for klage på vedtak i NAVF's arbeid og er tilstrekkelig bredt og representativt sammensatt til å sikre en hensiktsmessig og forsvarlig behandling av klagesaker. Det praktiske opplegg av arbeidet kan overlates til styrets nærmere bestemmelser. — Klager over styrets vedtak må gå til departementet, idet en ikke finner det hensiktsmessig å foreslå en egen klagenemnd for disse sakene. Departementets status som klageorgan gjør dets kompetanse til å omgjøre styrets vedtak også uten klage etter reglene i forvaltningslovens § 35 helt klar.

I den utstrekning 2. ledd avviker fra det som ellers ville gjelde etter loven selv, finnes den nødvendige hjemmel for Kongen til å gi bestemmelser i forvaltningslovens § 28, 3. ledd. — — —»

Kirke- og undervisningsdepartementet antok imidlertid at NAVF's styre uten videre måtte anses for å være klageorgan for avgjørelser truffet av fagrådene i en sak som A's. Departementet støttet seg i brev 20. februar 1978 til følgende uttalelse av Justisdepartementet, jfr. Ot. prp. nr. 27 (1968—69) s. 22 første sp.:

«— — — Et forvaltningsorgan vil ikke være klageinstans i forhold til vedtak truffet av tjenestemenn eller nemnder som reelt sett er hjelpeorganer, eller hvis kompetanse forvaltningsorganet selv kan definere eller begrense. Etter Justisdepartementets oppfatning kan man neppe rekne fakultetsrådet som overinstans i forhold til dekanus og de særlige opptakskomitéer, og man kan neppe rekne kollegiet som overinstans i forhold til rektor eller universitetsdirektøren. Derimot må det kunne forsvares å rekne Kollegiet som overinstans i forhold til fakultetsrådet.»

Departementet opplyste at dette også ble praktisert ved universitetene og fortsatte:

«Departementet peker på at fagrådet er oppnevnt av Kongen og skal etter § 5 annet ledd ha avgjørelsesmyndighet i alle tilfeller hvor ikke interesser i andre faglige råd blir vesentlig berørt. Departementet finner også å burde peke på at det praktisk og prinsipielt gir den beste løsning.

Det tilføyes at det spørsmål som her er reist ble vurdert i forbindelse med forvaltningslovens ikrafttreden da man vurderte om Norges almenvitenskapelige forskningsråd skulle unntas fra forvaltningslovens bestemmelser i likhet med hva som ble tilfelle med Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd.»

Jeg fant på det daværende tidspunkt ikke å burde gå videre med spørsmålet om klagerett til departementet og behandlet klagen fra A, men ba samtidig (20. juni 1978) departementet opplyse hvorledes det så på forslaget til § 15 i nye vedtekter for NAVF. Departementet svarte 5. januar 1979 at nye vedtekter for NAVF var fastsatt allerede ved kgl. resolusjon 23. desember 1977. NAVF's forslag til bestemmelser om saksbehandling (§ 15) var ikke tatt opp fordi forvaltningsloven gjelder for NAVF og noen uttrykkelig regel derfor ikke er nødvendig. Departementet uttalte ellers:

«Departementet har gått gjennom forvaltningslovens forarbeider på ny og er fortsatt av den oppfatning at styret i NAVF og kollegiet ved et universitet er klageorgan etter forvaltningsloven for avgjørelser tatt av underordnede organ. Som det vil framgå av dette er NAVF og departementet enig i resultatet. Hvis det skulle være noen meningsforskjell må den ligge i om det følger direkte av loven eller om det må vedtas positivt. Departementet er av den oppfatning at det følger direkte av loven og viser for så vidt til ca. 10 års praksis når det gjelder universiteter, høgskoler og andre institusjoner under Kirke- og undervisningsdepartementet.»

Jeg pekte i brev 9. mars 1979 på at det her gjaldt et forskningsråd, og at departementets praksis med hensyn til universiteter og høgskoler ikke kunne ha noen avgjørende betydning; for ordens skyld la jeg til at den foreliggende sak ikke ga grunn til å gå inn på holdbarheten av denne praksis. Jeg nevnte videre at det for andre forskningsråd (Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd og Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd), med tilsvarende virksomhet som Norges almenvitenskapelige forskningsråd, ved kgl. resolusjon 5. desember 1969 (bestemmelser om delegasjon m. v. i forbindelse med Forvaltningslovens ikraftsettelse) del VII nr. 1 og 2 er fastsatt at rådenes vedtak ikke kan påklages.

Jeg fortsatte:

«Det er iallfall uklart om den klageordning som er innført innenfor NAVF, er i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser. Kirke- og undervisningsdepartementet skylder klagere uomtvistelig hjemmel ved klageinstansavskjæring. Jeg må derfor henstille at departementet følger opp NAVF's forslag etter forvaltningsloven § 28 tredje ledd slik at klar hjemmel blir skaffet for det klagesystem departementet vil ha.»

Departementet fremholdt 16. mars 1979:

«Kirke- og undervisningsdepartementet skal som svar på Sivilombudsmannens brev av 9. d. m. for så vidt gjelder sammenlikningen med andre forskningsråd, få peke på at Kirke- og undervisningsdepartementet i motsetning til hva som gjelder for de nevnte råd, har valgt ikke å unnta Norges almenvitenskapelige forskningsråd fra noen bestemmelse i forvaltningsloven og lov om offentlighet i forvaltningen.

Til Sivilombudsmannens uttalelse om at Kirke- og undervisningsdepartementet skyl-

der klagere uomtvistelig hjemmel ved klageinstansavskjæring, vil departementet få bemerke at det etter departementets oppfatning ikke her gjelder avskjæring av klageadgangen, men å ta standpunkt til om styret er nærmest overordnet fagrådene etter forvaltningslovens § 28 første ledd.

Kirke- og undervisningsdepartementet tør be opplyst hvilken betydning Sivilombudsmannen i denne sak legger i sin foran nevnte sammenlikning og i sin uttalelse om klageinstansavskjæring.»

Jeg svarte 23. mars 1979:

«Forvaltningsloven § 28 første ledd gir rett til å klage til overordnet forvaltningsorgan. Dette er ikke det samme som en klageordning innenfor ett og samme organ. Ombudsmannens syn er at styret i Norges almenvitenskapelige forskningsråd (NAVF) og de enkelte fagråd må anses som deler av samme forvaltningsorgan, og således ikke er over- og underinstans i forhold til forvaltningsloven § 28 første ledd. Etter ombudsmannens oppfatning er derfor Kirke- og undervisningsdepartementet klageinstans for avgjørelser truffet av NAVF. Å avskjære klage til departementet innebærer på denne bakgrunn klageinstansavskjæring. — Jeg tilføyer at jeg i og for seg er enig med departementet når det uttaler at det er spørsmål om «å ta standpunkt til om styret er nærmest overordnet fagrådene etter forvaltningslovens § 28 første ledd». Ombudsmannen er imidlertid ikke enig i departementets standpunkt om at styret i NAVF etter forvaltningsloven § 28 første ledd er klageinstans for avgjørelser truffet av fagrådene, og dette er det avgjørende for uttrykksmåten om klageinstansavskjæring.

Departementet viste i sitt brev 5. januar 1979 til departementets praksis med hensyn til universiteter, høgskoler m. v. Denne sammenligning fant jeg lite treffende, og henledet derfor departementets oppmerksomhet på de regler som er gitt for to andre forskningsråd. Som begrunnelse for særreglene for bl. a. Norges Teknisk-Naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) og Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF) ble i kgl. resolusjon 5. desember 1969 uttalt (foredraget, del VII, første og annet avsnitt, referert i Ot. prp. nr. 3 (1976—77) s. 120—21):

«— — — Generelt dreier det seg om organer med en selvstendig stilling. De har styrer med spesiell fagkyndighet i å vurdere og avgjøre de spørsmål organet behandler. I en rekke tilfelle følger det av vedtekter eller praksis at oppnevnelse av styremedlemmer skjer etter at det er innhentet forslag fra interesserte organisasjoner eller offentlige myndigheter.

Fagdepartementet sitter i slike tilfelle ikke inne med en tilsvarende faglig kompetanse på de områder organene befatter seg med. Dels av denne grunn og dels fordi det har vært forutsetningen at organene skulle arbeide uavhengig av departementet, må det anses uriktig om det skulle åpnes adgang til å klage til departementet.»

For så vidt gjaldt NAVF ble uttalt (foredraget, del VII, åttende avsnitt, referert i nevnte prp. s. 122 første sp.):

«Norges almenvitenskapelige forskningsråd (NAVF) driver på sitt område en virksomhet som svarer til den som drives av NTNF og NLVF (se under bokstav a og b foran). Det kunne derfor synes nærliggende å gjøre gjeldende de samme unntaksregler om grunngivning og klage for NAVF's vedtak som for de to andre nevnte forskningsråd, Kirke- og undervisningsdepartementet har imidlertid ikke fremmet forslag om unntaksregler.»

Jeg forstår ovennevnte uttalelser slik at det ble lagt til grunn at anvendelse av forvaltningsloven § 28 første ledd ville innebære klagerett til vedkommende departement. At NAVF sto i en særstilling på dette punkt, fremgår ikke. — Det ble imidlertid ansett å være behov for unntaksregler for en del omhandlede fonds m. v. På denne bakgrunn ble det fremmet og vedtatt unntaksregler for NTNF og NLVF. Kirke- og undervisningsdepartementet fremmet ikke forslag om unntaksregler for NAVF. Dette hadde så vidt skjønnes sammenheng med departementets standpunkt om at det følger direkte av forvaltningsloven § 28 første ledd at styret i NAVF er klageinstans for avgjørelser truffet av fagrådene, en oppfatning som vanskelig lar seg forene med det som synes å være lagt til grunn med hensyn til spørsmålet om klage og klageinstans i ovennevnte foredrag til kgl. resolusjon 5. desember 1969.

Som nevnt i ombudsmannens brev 9. mars 1979 er det iallfall uklart om den klageordning som er innført innenfor NAVF, er i samsvar med bestemmelsene i forvaltningsloven. Etter forvaltningsloven § 28 tredje ledd kan det fastsettes klageregler som utfyller eller avviker fra reglene i kapittel VI i loven. Ombudsmannen har svært vanskelig for å forstå departementets motvilje mot å skape klarhet i klageinstansspørsmålet.»

Departementet anførte 6. april 1979:

«Ombudsmannen refererer til den kongelige resolusjon av 5. desember 1969. Det kan ikke sees å foreligge noen uenighet mellom ombudsmannen og departementet med hensyn til denne resolusjon. Resolusjonen bestemmer at avgjørelser tatt av Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråds øverste organ rådet ikke kan påklages. For Norges almenvitenskapelige forskningsråds øverste organ styret er det ikke bestemt slikt unntak, vedtakene der kan påklages til departementet.

Når det gjelder avgjørelser tatt av Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråds institutter, er de ikke unntatt fra klageadgang etter forvaltningsloven. For Norges almenvitenskapelige forskningsråds tilsvarende organ fagrådene er det heller ikke bestemt unntak, vedtakene kan påklages.

— — — man følger således forvaltningslovens regler og mener at det ikke kan være nødvendig å innta bestemmelser om det i vedtektene.»

Det er de enkelte fagråd innenfor NAVF som på sine respektive fagområder treffer av-

gjørelser om bevilgninger i enkeltsaker. Det forhold at det ikke er gjort unntak for klagerett til departementet for avgjørelser truffet av forskningsrådets styre, har derfor liten praktisk betydning når det gjelder saker som nevnt. Jeg gjorde departementet oppmerksom på dette i brev 10. april 1979 og pekte på at den klageordning som praktiseres innenfor NAVF, i realiteten synes å være den samme som innenfor NTNF. For sistnevnte forskningsråd fremgår det imidlertid klart av kgl. resolusjon av 5. desember 1969 at det med visse unntak ikke er klageadgang til departementet. Jeg fortsatte:

«Departementets anførsler i brev 6. april 1979 endrer ikke mitt syn på klageordningen innenfor NAVF og forholdet til forvaltningsloven. Jeg vil ikke holde tilbake at jeg finner det unødig og uheldig at departementet ikke vil medvirke til å skape klarhet i klageinstansspørsmålet. Som pekt på i ombudsmannens brev 9. mars 1979 skylder Kirke- og undervisningsdepartementet klagere uomtvistelig hjemmel for å avskjære klage til departementet i de saker det her er tale om.»

Kirke- og undervisningsdepartementet gjentok 30. april 1979 at klageadgangen ikke er avskåret for vedtak fattet av NAVF's organer, fagrådene og styret, og at klager på vedtak fattet av fagrådene i NAVF blir behandlet etter forvaltningslovens bestemmelser av nærmeste overordnede organ, styret.

Departementet mente å ha påvist at sakene i NAVF fullt ut kan påklages etter forvaltningslovens regler og til det organ loven bestemmer.

Jeg meddelte departementet at jeg fastholdt min tidligere uttalelse.

58.

Saksomkostninger i forvaltningssak — endring «til gunst for en part» og «tvist mellom parter» etter forvaltningsloven § 36 første og tredje ledd.
(Sak 657/78.)

A klaget 21. mai 1978 til ombudsmannen over avslag fra kommunen, fylkesmannen og Miljøverndepartementet på søknad om dekning av utgifter til advokat i byggesak.

Bygningsrådet nektet 22. august 1972 A byggetillatelse for hytte. Etter klage fra A opphevet fylkesmannen 2. mai 1973 vedtaket og henviste saken til ny behandling i bygningsrådet. Fylkesmannen uttalte at de privatrettslige forhold som nektelsen var begrunnet med, lå utenfor bygningsrådets kompetanse. Byggesaken måtte dessuten behandles som søknad om dispensasjon fra krav om disposisjonsplan for hyttebygging, fastsatt i vedtekt til bygningsloven § 82.

Bygningsrådet besluttet 18. juni 1973 ikke å tilrå dispensasjon. Dette ble grunngitt med at det var uenighet mellom A og andre rettighetshavere om A's rådighet i felles utmarksområde.

A klaget til fylkesmannen over bygningsrådets avgjørelse. Under klagebehandlingen tilrådde bygningsrådet dispensasjon, men på det vilkår at A kunne dokumentere sin privatrettslige hjemmel i området og oppnå samtykke fra de andre rettighetshaverne til oppføring av hytte.

Fylkesmannen ga 29. september 1975 dispensasjon. Vedtaket ble påklaget til Miljøverndepartementet av to rettighetshavere i vedkommende utmarksområde. Departementet stadfestet 22. oktober 1976 vedtaket.

A's advokat fremmet 15. november 1976 overfor Miljøverndepartementet krav om saksomkostninger etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36 første ledd. Under den videre behandling av spørsmålet ba advokaten også vurdert omkostningsansvar for motpartene som hadde påklaget dispensasjonen til departementet, jfr. dagjeldende § 36 annet ledd i forvaltningsloven.

Miljøverndepartementet avslo 17. desember 1976 kravet om dekning av saksomkostninger og anførte:

«Vedtekten inneholdt ingen dispensasjonsbestemmelse og dispensasjonsmyndighet var således fylkesmannen i henhold til bygningslovens § 7.

Departementets vedtak av 22. oktober 1976 førte ikke til endring av tidligere vedtak til gunst for A. Fylkesmannens dispensasjonsvedtak ble opprettholdt. Bygningsrådet og formannskap hadde ikke vedtaksmyndighet i dispensasjonsspørsmålet. Deres uttalelser var kun av veiledende art for fylkesmannen, og kunne ikke påklages.

Departementet kan på denne bakgrunn ikke se at det er hjemmel etter forvaltningsloven § 36 til å kreve dekket særlige saksomkostninger.

En gjør for ordens skyld oppmerksom på at heller ikke fylkesmannens vedtak av 2. mai 1973 endret et vedtak til gunst o. s. v. Bygningsrådets vedtak om ikke å gi byggetillatelse før hjemmelsspørsmålet var avgjort ble opphevet, samtidig som det ble fastslått at det måtte søkes om dispensasjon fra kommunens vedtekt til bygningslovens § 82 før byggetillatelse eventuelt kunne gis. — — —»

Ved brev av 29. juni 1977 til bygningsrådet fremmet A's advokat nytt krav om saksomkostninger (kr. 6 092,60). Han pekte på at det tidligere kravet gjaldt saksomkostninger tilknyttet spørsmålet om dispensasjon, men at det nå gjaldt «alle A's utgifter til juridisk bistand, fra og med første konferanse om saken den 5. sept. 1972 til og med utarbeidelsen av dette krav». Han ba også vurdert ansvar for motpartene etter § 36 annet ledd.

Bygningsrådet vedtok ikke å tilrå at det ble gitt saksomkostninger. Rådet viste til Miljøverndepartementets avgjørelse 17. desember 1976.

Miljøverndepartementet bemerket i brev 21. april 1978:

«Departementet vil peke på at fylkesmannen i brev av 2.5.1973 der han gjorde oppmerksom på at privatrettslige forhold ikke var grunnlag for å nekte byggetillatelse, samtidig ba om at saken ble behandlet etter vedtekt til bygningslovens § 82. Fylkesmannens vedtak innebar i realiteten ikke noen endring. Etter at bygningsrådet og formannskapet hadde uttalt seg til søknaden vedtok fylkesmannen å gjøre unntak fra kommunens vedtekt til § 82. Fylkesmannens vedtak ble opprettholdt av departementet i brev av 22.10. 1976.

Departementet kan etter dette ikke se at vilkårene i § 36, 1. ledd, som er en forutsetning for å kunne tilkjenne saksomkostninger, er oppfylte i denne sak.»

I brev 17. juli 1978 til Miljøverndepartementet fremholdt jeg:

«Forvaltningsloven § 36 første ledd hadde tidligere denne ordlyd:

> «Når et vedtak blir endret til gunst for en part på grunn feil ved saksbehandlingen, avgjøringsgrunnlaget, lovanvendelsen eller av en annen ugyldighetsgrunn, kan han tilkjennes hel eller delvis dekning for særlige saksomkostninger som han har pådratt seg for å få endret vedtaket.»

Jeg forstår departementets standpunkt i saken slik at det bygger på at lovens vilkår for å tilkjenne saksomkostninger ikke er til stede, fordi det ikke er skjedd noen endring av vedtak til gunst for klageren. Ser man bare på departementets vedtak av 22. oktober 1976 i forhold til fylkesmannens vedtak av 29. september 1975, er det i og for seg riktig at departementets avgjørelse ikke førte til noen slik endring. Men det kan spørres om ikke fylkesmannens vedtak av 29. september 1975 sammenholdt med den tidligere saksbehandling, må sies å innebære endring av vedtak til gunst for klageren. Riktignok er det så at det ikke forelå noe førsteinstansvedtak før fylkesmannens avgjørelse av 29. september 1975. Men før dette vedtak hadde bygningsrådet truffet flere avgjørelser som, om de var blitt stående, etter sin ordlyd stengte for den hyttebygging som fylkesmannen (og senere Miljøverndepartementet) sa ja til, og som bygningsrådet ga endelig byggetillatelse til. Dette var vedtak som klageren nettopp oppnådde å få endret ved klage til overordnet myndighet.

Jeg sikter her for det første til bygningsrådets nektelse 22. august 1972 av byggetillatelse. Vedtaket ble etter anke fra klageren opphevet av fylkesmannen, som henviste saken til ny behandling i bygningsrådet, en behandling som førte til at klageren først fikk innvilget dispensasjon (fylkesmannens vedtak 29. september 1975) og dernest byggetillatelse (bygningsrådets vedtak 31. mai 1977). Fylkesmannens opphevelsesgrunn var etter det jeg forstår dels feil ved saksbehandlingen (at bygningsrådet behandlet saken som byggesak i stedet for dispensasjonssak), dels at bygningsrådets begrunnelse for vedtaket ikke var lovmedholdig. Denne opphevelsen sammenholdt med det senere behandlingsresultat kan det synes naturlig å anse som endring av et vedtak «til gunst for en part på grunn av feil ved saksbehandlingen, avgjøringsgrunnlaget, lovanvendelsen eller av en annen ugyldighetsgrunn», jfr. forvaltningsloven § 36 første ledd.

Jeg peker dernest på at bygningsrådet 18. juni 1973 traff vedtak om å avslå dispensasjon fra vedtekten til bygningsloven § 82. Dette vedtak ble av fylkesmannen undergitt klagebehandling, som etter ny behandling i bygningsrådet 3. september 1973 (anbefaling om dispensasjon, men med vesentlige forbehold) endte med fylkesmannens dispensasjonsvedtak 29. september 1975. Også denne saksbehandling og den begrunnelse fylkesmannen ga for å sette til side bygningsrådets standpunkt, kan synes å tilfredsstille de vilkår som er satt i forvaltningsloven § 36 første ledd for å tilkjenne saksomkostninger.

På bakgrunn av det som her er anført, ber jeg departementet på nytt vurdere saksomkostningsspørsmålet fram til fylkesmannens avgjørelse 29. september 1975.»

Videre pekte jeg på at spørsmålet om ansvar for saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 annet ledd (nå tredje ledd) for de rettighetshavere som påklaget dispensasjonsvedtaket til departementet, ikke var vurdert.

Miljøverndepartementet forela saken for Justisdepartementet som i brev 6. desember 1978 uttalte:

«Etter bygningslovens § 7 og kommunens vedtekt (1966) til bygningslovens § 82 kan dispensasjon fra kravet om disposisjonsplan bare gis etter positiv anbefaling fra bygningsrådet (eventuelt formannskapet). En negativ tilråding har den virkning at den binder fylkesmannens kompetanse i dispensasjonsspørsmålet. Saken stanser opp og kommer bare i gang dersom den negative tilråding blir brakt ut av verden gjennom en opphéving eller ny positiv uttalelse. Bygningsrådet (formannskapet) er således tillagt negativ avgjørelseskompetanse i disse sakene. Slike avgjørelser må regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, se § 2 a og b.

Miljøverndepartementet har videre lagt til grunn at fylkesmannens vedtak 2 mai 1973 ikke innebar en endring til gunst for A. Vedtaket opphevet avgjørelse i bygningsrådet 22 august 1972 hvor A fikk avslag på sin søknad om byggetillatelse. Fylkesmannen viste i sin avgjørelse til at A's henvendelse også måtte oppfattes som en søknad om dispensasjon fra kommunens vedtekt til bygningslovens § 82. Videre pekte han på at det var tatt utenforliggende hensyn.

Uttrykket «endret til gunst» dekker ikke bare det forhold at parten oppnår en endring i realiteten idet en opphevelse av vedtaket også kan sies å innebære en endring til fordel for parten. Parten oppnår f eks å få brakt ut av verden et vedtak som pålegger ham eller henne plikter, nekter rettigheter eller

som stenger for sakens videre behandling. (Se for øvrig nærmere om intensjonene bak bestemmelsen i Ot prp nr 3 76—77 s 101 sp 1).

Vi antar derfor at vilkårene for å tilkjenne sakskostnader i dispensasjonssaken etter dagjeldende forvaltningslov § 36 første ledd i og for seg var til stede.

— — —

Miljøverndepartementets avgjørelse i sakskostnadsspørsmålet 17 desember 1976 bygger i og for seg på en uriktig lovanvendelse. Skulle departementet ved en ny vurdering komme til at det ikke er grunnlag for å avslå kravet, oppstår spørsmålet om erstatning for kostnadene med å få endret denne avgjørelsen. Dette spørsmålet må løses etter forvaltningsloven § 36 slik den lyder etter endringen 27 mai 1977, jf kgl resolusjon 16 desember 1977 XI bokstav b. Miljøverndepartementet tok først opp sakskostnadsspørsmålet til ny vurdering av eget tiltak etter ombudsmannens initiativ 17 juli 1978.

Det er bare utgifter i forbindelse med endring av vedtaket som kan erstattes. Det vil her også kunne bli aktuelt å få dekket utlegg i forbindelse med at han 21 mai 1978 brakte saken inn for sivilombudsmannen, idet det var initiativ fra denne som førte til at Miljøverndepartementet tok saken opp på nytt.»

Miljøverndepartementet meddelte i brev av 17. januar 1979 til ombudsmannen at departementet var innstilt på å dekke A's utlegg ved klage til ombudsmannen, men at utgifter i forbindelse med behandlingen før fylkesmannens vedtak om dispensasjon burde bæres av kommunen.

Når det gjaldt spørsmålet om motpartenes ansvar for saksomkostninger, anførte Miljøverndepartementet i oversendelsesbrevet til Justisdepartementet:

«— — — Miljøverndepartementet har ikke funnet det rimelig å pålegge klagerne å dekke omkostningene etter forvaltningslovens § 36, 2. ledd (nå 3. ledd). Saken kan ikke sies vesentlig å ha vært «en tvist mellom parter», og det kan ikke under noen omstendighet være rimelig å pålegge klagerne her kostnadsansvar.»

Justisdepartementet svarte:

«Spørsmålet om fritak fra kravet om disposisjonsplan må i det vesentlige sies å være en sak mellom bygningsrådet og A. Justisdepartementet er derfor enig med Miljøverndepartementet i at det ikke vil være rimelig å pålegge de som klaget over fylkesmannens vedtak om å gi dispensasjon (29 september 1975) kostnadsansvar etter dagjeldende forvaltningslov § 36 annet ledd (nå tredje ledd).»

I brev av 12. februar 1979 til Miljøverndepartementet bemerket jeg:

«Jeg er enig i at en søknad om dispensasjon fra vedtekt etter bygningsloven § 82 er en sak mellom bygningsmyndighetene og søkeren. Denne tvisten ble avgjort ved fylkesmannens vedtak 29. september 1975 der det ble klarlagt at privatrettslige eiendomsforhold var saken uvedkommende. To naboer ville ikke godta dette og påklaget vedtaket til departementet, under henvisning til uklare eiendomsforhold. Etter min mening kan det ikke være i strid med lovens ordlyd og formål å legge til grunn at saken fra nå av vesentlig var en «tvist mellom parter», jfr. forvaltningsloven § 36 tredje ledd (tidligere annet ledd). Det vises i denne forbindelse til Ot. prp. nr. 27 (1968—69) s. 29 annen sp. hvor det uttales:

«— — — I en særstilling står imidlertid saken når det er truffet vedtak i den og dette vedtak angripes av en av partene. Mange saker er så vidt klare og enkle at partene bør slå seg til ro med vedtaket i saken og ikke prosedere videre i utrengsmål. Det kan synes å være en passende reaksjon mot den som ikke vil gi seg at han må betale sakskostnader til den annen part om han ikke får medhold i endringssaken.»

På denne bakgrunn må jeg be Miljøverndepartementet ta opp til ny vurdering spørsmålet om å pålegge klagerne saksomkostninger.»

Videre gjorde jeg oppmerksom på at jeg oppfattet departementets standpunkt slik at A ikke hadde krav på å få dekket eventuelle saksomkostninger i tidsrommet januar 1974 —september 1975. Jeg ba om nærmere begrunnelse for dette og viste til at saken var til fornyet behandling i bygningsrådet 25. februar 1974 og 21. oktober 1974.

Miljøverndepartementet meddelte 23. april 1979 at departementet ville dekke A's saksomkostninger også for perioden januar 1974—september 1975. Derimot fant departementet at det ville være urimelig å pålegge motpartene ansvar for saksomkostninger og anførte:

«— — — I denne sammenheng vises til at det ikke har vært bestridt at klagerne hadde rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven. Selv om klagen ikke ble tatt til følge, må klagerne anses å ha hatt grunn til å prøve saken for departementet.»

I brev 2. mai 1979 til klageren viste jeg til dette og meddelte at jeg ikke fant grunn til å forfølge saken videre.

59.

Råd om ikke-bruk av advokat i forvaltningssak.

(Sak 1415/78.)

Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen ga 10. november 1977 tillatelse til ekspropriasjon av en del av A's eiendom til anlegg av kraftledning. Samtidig ble avslått A's søknad om ekspropriasjon av de lav naboeiendommen for avbøting av skader og ulemper ved kraftledningsekspropriasjonen. A påklaget avslaget, men Olje- og energidepartementet besluttet 10. juli 1978 ikke å ta klagen til følge.

A klaget til ombudsmannen 29. november 1978 over at departementet under behandlin-

gen av klagesaken på hennes forespørsel hadde rådet henne til ikke å engasjere advokat. Departementet uttalte til ombudsmannen:

«Ved forespørsel fra A ble det opplyst fra departementet at det ikke skulle være nødvendig for henne å søke bistand av advokat i forbindelse med fortolkning av oreigningslovens § 6, selv om naboen hadde engasjert advokat. Det ble opplyst at departementets saksbehandlere i denne saken er jurister og følgelig skulle ha forutsetninger for å vurdere partenes påstander samt treffe en riktig avgjørelse. Denne uttalelse innebærer selvsagt ikke at A ville få medhold under enhver omstendighet, men var ment som svar på hennes spørsmål om å bruke advokat i denne saken.»

I avsluttende brev 7. juni 1979 til departementet fremhevet jeg at et forvaltningsorgan under behandling av saker som gjelder private rettssubjekter, bør vise tilbakeholdenhet med å gi råd om bistand av advokat. Dette måtte etter min mening særlig gjelde når rådet gikk ut på ikke å benytte advokat i en sak som var til behandling i vedkommende forvaltningsorgan og hvor motparten hadde engasjert advokat. Jeg ga uttrykk for at departementet overfor A syntes å ha gått for langt ved å gi råd som nevnt. Dette var prinsipielt uheldig og måtte kritiseres.

60.

Sykehjems erstatningsansvar for personalets beskadigelse av pasients eiendeler — ansvarsfraskrivelse.

(Sak 1557/77.)

A klaget 14. desember 1977 til ombudsmannen over at hun ikke fikk erstatning av et sykehjem for skade påført hennes private klær ved vask utført av betjeningen ved sykehjemmet.

A som er invalid, bor på sykehjem. Hennes erstatningskrav omfattet for det første skade på en drakt som ved en forglemmelse fra personalets side ble liggende i vann med sterkt såpepulver i 8 dager. I det andre tilfellet ble et skjørt skylt i vann for fjerning av en flekk med den følge at fargene på skjørtet gikk i hverandre. Pleiersken som utførte handlingen, misforsto A's råd.

Sykehjemmet avslo A's erstatningskrav, stort kr. 1 200,—. Styret for sykehjemmet begrunnet avslaget med at A både av styreren og en kurator var blitt gjort oppmerksom på at sykehjemmet ikke påtok seg ansvar for personalets vask av finere privat tøy.

I brev 20. januar 1978 til kommunen ba jeg om sykehjemmets uttalelse til klagers anførsel om det var utvist erstatningsbetingende uaktsomhet fra sykehjemmets personale ved de skadegjørende handlinger. Jeg ba for øvrig om å få nærmere klarlagt hvorledes sykehjemmets ansvarsfraskrivelse var kommet til uttrykk, f. eks. om det forelå noe skriftlig om spørsmålet og om ansvarsfraskrivelsen også omfattet eventuell uaktsomhet fra personalets side.

Sykehjemmets styre anførte 10. mai 1978:

«— — — A's erstatningskrav var gjenstand for en grundig gjennomgåelse på styremøte den 6/10-1976. Som det fremgår av styreprotokollen var A, av bestyreren og en kurator fra kommunen, tidligere blitt gjort oppmerksom på at sykehjemmet ikke påtok seg ansvar for vask av finere privat tøy. Når A allikevel — utenom bestyreren — overlater en ung pleierske finere tøy til vask, visste A at pleiersken ved å motta tøyet, handlet utenom de oppgaver hennes tjeneste ved sykehjemmet pålegger henne. Styret mente det måtte være helt klart at noe rettslig ansvar for den oppståtte skade på tøyet, da ikke kunne påføres sykehjemmet. Om pleiersken kunne være personlig ansvarlig, fant styret ingen grunn til å ta stilling til. Det styret brukte tid på å drøfte, var om sykehjemmet ex gratia skulle yde A noen kompensasjon. Styret kom til, slik styreprotokollen viser, at det ikke hadde midler til å yde slik kompensasjon, men overlot til kommunen å ta stilling til om et beløp kunne utbetales utenom budsjettet. Styret inntar fortsatt samme standpunkt.»

I avsluttende uttalelse 31. januar 1979 bemerket jeg:

«Lov av 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning § 2—1 nr. 1 har bestemmelser om arbeidsgivers ansvar for arbeidstakers uaktsomme handlinger.

Bestemmelsen lyder:

> «Arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt. Ansvaret omfatter ikke skade som skyldes at arbeidstakeren går utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet.»

Det må legges til grunn at de to skadegjørende handlinger ble foretatt av personalet under tjeneste på arbeidsstedet i arbeidstiden, slik at handlingene ble voldt «under arbeidstakers utføring av arbeid», jfr. § 2—1 første punktum.

Det er naturlig at ansatte ved et sykehjem som nærværende er behjelpelig med vask av privat innkjøpt tøy for pasienter som ikke kan ta hånd om dette selv. Så vidt skjønnes foregår dette også i en viss utstrekning. — Jeg kan derfor ikke se at pleiersken har gått utenfor det som man med rimelighet må regne med etter karakteren av arbeidet, jfr. § 2—1 annet punktum.

Når det gjelder drakten, må det være klart uaktsomt å glemme igjen et slikt klesplagg i sterkt såpevann i 8 dager.

Når det gjelder skjørtet, skyldes ødeleggelsen tydeligvis en misforståelse mellom A

og pleiersken. Det er ut fra de foreliggende opplysninger ikke grunnlag for å konstatere utvist uaktsomhet ved dette forhold.

Hva angår rekkevidden og betydningen av den muntlige ansvarsfraskrivelse som skal være meddelt A, synes fraskrivelsen å være noe uklar. Den hjelp A fikk ved vask av tøyet, må ses på som en naturlig del av den service personalet yter en invalid pleiepasient, jfr. foran. Dette må etter min mening også tillegges en viss vekt ved tolkningen av ansvarsfraskrivelsen.

Ansvarsfraskrivelsen må antas å omfatte normale vaskeskader. Derimot er jeg tilbøyelig til å anta at ansvarsfraskrivelsen knapt kan gjelde ved et så vidt klart uaktsomt forhold som utvist ved vasken av drakten.

Hvorvidt drakten kan karakteriseres som vanlig tøy, finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på. Under enhver omstendighet er det tvilsomt om en drakt til kr. 800,— kan karakteriseres som «finere tøy», jfr. ansvarsfraskrivelsen, selv om prisen tilsier at plaggets standard lå over det sykehjemmet etter sitt budsjett kan tilby pasientene. Skaden kunne for øvrig ikke ha noen sammenheng med eventuell karakteristikk som «finere tøy».

Den skade som drakten ble påført som følge av det utviste forhold, må betraktes som påregnelig.

Etter min mening må følgelig sykehjemmet anses erstatningsansvarlig for den skade som A ble påført ved vasken av drakten.»

Etter anmodning fra kommunen utbetalte sykehjemmet 25. mai 1979 kr. 800,— til A som erstatning for skaden på drakten.

61.
Forenklet forelegg — «bøteleggelse på stedet» etter vegtrafikkloven § 31 b.
(Sak 4 E/79.)

Ved behandlingen av en klagesak om forenklet forelegg ble jeg oppmerksom på sider ved politiets fremgangsmåte som det var grunn til å undersøke nærmere.

Vegtrafikkloven av 18. juni 1965 (nr. 4) § 31 b første og annet ledd lyder:

«Kongen kan bestemme at bøteleggelse på stedet for trafikkforseelser av nærmere angitt art kan skje ved forenklet forelegg etter faste bøtesatser. I slikt forelegg kan straffebudet og det straffbare forhold betegnes ved stikkord eller på liknende måte. Er siktede umyndig, men fylt 18 år, kan han vedta forelegget uten medvirkning av verge.

Blir forelegget ikke straks vedtatt, faller det bort.»

I § 5 første ledd i forskrifter av 10. mars 1972 om forenklet forelegg er bestemt:

«Forenklet forelegg utferdiges skriftlig på nærmere fastsatt blankett og undertegnes av politimann. Forelegget utstedes i mistenktes nærvær. Denne gis anledning til umiddelbart å vedta forelegget ved å undertegne det.»

I brev 2. mars 1979 til en politimester bemerket jeg:

«Det forenklede forelegg er vedheftet en lapp påskrevet «Møt på politivakta før kl. 1445 i dag» og undertegnet av en politibetjent. Det fremgår av klagerens brev at han ikke var til stede ved utferdigelsen av forelegget og at han vedtok forelegget på politistasjonen.

— — —

Trafikksakutvalget ga 27. februar 1967 innstilling om Forenkling av trafikksakenes behandling. Om ordningen med forenklet forelegg uttalte utvalget (innst. s. 28—29):

«Etter utvalgets mening bør forenklet forelegg bare utferdiges når overtrederen på stedet har erklært seg villig til straks å vedta den fastsatte standardbot. Dette gir den beste garanti for en frivillig vedtagelse. Blir overtrederen spurt først etter at forelegget er utferdiget, vil det lettere kunne føles som et press i retning av å vedta. At en slik forhåndserklæring ikke er innhentet, antas likevel ikke i seg selv å burde medføre ugyldighet av et forelegg som er vedtatt på stedet. Det er derfor ikke sagt i utkastet at forelegg bare kan utferdiges dersom siktede på stedet har erklært seg villig til å vedta den fastsatte bøtestraff, idet man antar at det for så vidt må klare seg med instruksbestemmelse.

At forelegget må vedtas på stedet, bør dog ikke tas for bokstavelig. Således kan det være aktuelt at siktede før han vedtar får anledning til å stille visse spørsmål til en overordnet polititjenestemann som befinner seg ikke langt fra åstedet. Like fullt bør det anses som bøteleggelse på stedet.»

Etter dette synes det som om praksis ved politikammeret ved utstedelse av forenklet forelegg ikke samsvarer helt med gjeldende regler for slik bøteleggelse. Det bes om politimesterens uttalelse.»

Politimesteren svarte:

«De fleste tilfeller av overtredelse av forbudet mot kjøring av motorvogn i — — — gate blir konstatert ved at politiet finner biler parkert på slike steder hvortil de ikke kunne ha vært kjørt uten gjennom gå-gaten, men hvor føreren ikke er ved bilen eller kommer til stede mens politiet oppholder seg på stedet. Det er gitt instruks om at i disse tilfeller skal tjenestemannen feste en innkalling til føreren under bilens vinduspusser med anmodning om å møte på politivakta straks eller innen et nærmere angitt klokkeslett.

Som regel nyttes et innkallingsskjema av den type som vedlegges. I det påklagede tilfelle er brukt en hvit papirslipp, uvisst av hvilken grunn. I disse tilfeller blir aldri forenklet forelegg utfylt på stedet og heftet til bilen. Det ble således heller ikke gjort i det tilfelle klagen gjelder. Møter vedkommende bilfører på politivakta før den tjenestemann som har utført kontrollen og påvist den ulovlige kjøring, går av tjeneste, blir forholdet behandlet på samme måte som om føreren var påtruffet på stedet, eventuelt ved utstedelse av forenklet forelegg. Møter føreren etter at tjenestemannen er avtroppet, eller unn-

later å møte, skrives anmeldelse og forholdet behandles som vanlig straffesak.

Man kan for sin del ikke se at den ovenfor skisserte praksis ved politikammeret strider mot gjeldende regler for bøteleggelse ved forenklet forelegg.»

Jeg gjorde Justisdepartementet kjent med saken og viste til at ordningen med at forenklet forelegg skal utferdiges på stedet, ikke syntes å bli iakttatt i alle tilfelle. Jeg ba om departementets syn på den praksis som ble fulgt ved politikammeret og ba opplyst om departementet kjente til om andre politikamre fulgte lignende praksis.

Justisdepartementet opplyste 30. mai 1979:

«— — — Saken har vært forelagt til uttalelse for riksadvokaten, som i sakspåtegning av 15.5. d. å. uttaler:

«Uttrykket «på stedet» i vegtrafikklovens § 31 b, 1. ledd, er i praksis ikke tolket helt bokstavelig. Man har tillatt seg en viss bevegelse bort fra nøyaktig det sted hvor lovovertredelsen fant sted, og også, at det har gått noen tid fra lovovertredelsen til botleggelsen. En forholdsvis lempelig tolking av uttrykket «på stedet» synes å tjene et klart praktisk behov. Jeg kan heller ikke se noen rettssikkerhetsmessige betenkeligheter ved en romslig forståelse av loven på dette punkt. Slike betenkeligheter har jeg heller ikke med instruksen ved politikammeret. Det kan imidlertid reises tvil om instruksen ligger innenfor en rimelig tolking av loven, hensett til at den gir mulighet for at det kan gå atskillig tid mellom lovbrudd og botleggelse.

Fra Samferdselsdepartementet er jeg gjort kjent med at det arbeides med en endring av loven på dette punkt. Arbeidet er foreløpig overlatt til en arbeidsgruppe i Justisdepartementet. Jeg vil anse det som en fordel om det snarest kommer en lovendring som klart hjemler den praksis som følges i deler av landet.»

Til ytterligere orientering kan meddeles at Samferdselsdepartementet i utkast til Ot. prp. om lov om endring i vegtrafikkloven har foreslått at uttrykket «på stedet» i § 31 b blir erstattet med «i trafikantens nærvær». I brev av 21.3. d. å. til Samferdselsdepartementet har imidlertid Justisdepartementet blant annet uttalt: «. . . Kravet om at forenklet forelegg må utferdiges «på stedet», er så fundamentalt at departementet antar at konsekvensene ved å fjerne betegnelsen bør vurderes grundigere før § 31 b) eventuelt endres . . .» Ved Samferdselsdepartementets brev av 30.4. d. å. har Justisdepartementet mottatt nytt utkast til Ot. prp. for lovteknisk gjennomgåelse. I det nye utkast er § 31 B ikke foreslått endret.

Som nevnt i oversendelsespåtegning av 4.5. d. å. til riksadvokaten, kjenner Justisdepartementet ikke til at andre politikamre følger liknende praksis som ved — — — politikammer.»

I avsluttende brev 9. juli 1979 til Justisdepartementet uttalte jeg:

«Av politimesterens uttalelse 15. mars 1979 fremgår at det ved politikammeret i visse tilfelle praktiseres en ordning ved utferdigelse av forenklet forelegg etter vegtrafikkloven av 18. juni 1965 (nr. 4) § 31 b som innebærer at forenklet forelegg utferdiges til annen tid og på annet sted enn lovbestemmelsen angir. Ordningen er etter det opplyste instruksfestet. I vegtrafikkloven § 31 b og i forskrifter av 10. mars 1972 om forenklet forelegg § 1 (jfr. endring av 17. juni 1977) er brukt uttrykket «bøteleggelse på stedet». I § 31 b er videre bestemt at forelegget faller bort hvis det ikke straks vedtas. Reglene om tid og sted for utferdigelse av forenklet forelegg må ses på bakgrunn av at underordnede polititjenestemenn er gitt myndighet til å utferdige slike forelegg og de rettssikkerhetsspørsmål som reiser seg i denne forbindelse.

Riksadvokaten har i påtegning 15. mai 1979 overfor Justisdepartementet gitt uttrykk for at han ut fra praktiske behov «vil anse det som en fordel om det snarest kommer en lovendring som klart hjemler den praksis som følges i deler av landet».

Det er videre opplyst at det for tiden er i gang arbeid med endringer i vegtrafikkloven, men at Samferdselsdepartementet i sitt siste utkast til Ot. prp. nettopp etter uttalelse fra Justisdepartementet i tilknytning til et tidligere utkast som betydde en oppmyking av foreleggsadgangen, ikke vil gå inn for endringer i vegtrafikkloven § 31 b. Etter dette synes det å være grunn til å stramme inn praksis slik at den blir i samsvar med § 31 b. — Jeg ber opplyst hva departementet vil foreta.»

Justisdepartementet meddelte 7. august 1979 at politikammeret var bedt om å endre sin instruks og den praksis som ble fulgt.

62.

Inndragning av førerkort — vilkår for fremstilling til blodprøve.

(Sak 725/78.)

A klaget 9. juni 1978 til ombudsmannen over Justisdepartementets klageavgjørelse i sak om inndragning av førerkort.

A ble 5. mars 1976 pågrepet av lensmannsbetjent mens han sov i førersetet i sin bil. Tilstanden var slik at han utvilsomt måtte ha mer enn 0,5 promille alkohol i blodet. Han ble mistenkt for promillekjøring, og politiet bestemte at han skulle fremstilles til legeundersøkelse. A nektet imidlertid dette, og blodprøve ble ikke tatt av ham. Saken om promillekjøring ble senere henlagt etter bevisets stilling.

Politiet traff 24. januar 1977 vedtak om inndragning av A's førerkort i 2 år, jfr. vegtrafikkloven av 18. juni 1965 (nr. 4) § 33 nr. 3 som lyder:

«Førerkortet skal inndras for minst 2 år dersom innehaveren nekter å medvirke til at han blir undersøkt av lege, eller til at det blir tatt blodprøve eller foretatt annen undersøkelse av ham som nevnt i § 22 tredje ledd.»

A påklaget avgjørelsen til Justisdepartementet, som 24. februar 1977 forkastet klagen med følgende begrunnelse:

«Departementet finner etter de opplysninger som foreligger i saken, godtgjort at klageren nektet å medvirke til at det ble tatt blodprøve av ham til tross for at det var grunn til å tro at han hadde kjørt motorvogn i påvirket tilstand.»

I brev av 11. august 1978 til departementet uttalte jeg:

«Vegtrafikkloven § 22 tredje ledd første punktum har følgende bestemmelse om adgangen til å fremstille en person for å ta blodprøve av ham:

«Når det er grunn til å tro at fører av motorvogn har overtrådt bestemmelsene i første eller annet ledd, kan politiet framstille ham til undersøkelse av lege, som kan ta blodprøver eller på annen måte søke å fastslå påvirkningen.»

Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å kreve blodprøve av enhver; det er bare «fører av motorvogn» regelen gjelder. Dette synes å måtte innebære at politiet bare har adgang til å fremstille en person for blodprøvetaking når vedkommende er «fører av motorvogn». Det materielle vilkår «grunn til å tro» i lovteksten refererer seg ikke til spørsmålet om det er en «fører av motorvogn» politiet har for seg, men bare til de andre vilkår for overtredelse av § 22 første og annet ledd. At det kan være «grunn til å tro» at en bestemt person har vært fører av motorvogn, synes således ikke å gi tilstrekkelig grunnlag til å kreve blodprøve av vedkommende.

Jeg vil gjerne ha departementets syn på dette lovtolkningsspørsmål.

Dersom det bygges på at beviskravet til at det er foretatt kjøring ikke er løst ved lovens uttrykk «grunn til å tro», kan det spørres om det forelå tilstrekkelig grunnlag til å anse A som «fører av motorvogn». Også dette bes departementet eventuelt uttale seg om.»

Justisdepartementet fremholdt 23. november 1978:

«Av forarbeidene til vegtrafikkloven av 18.6.1965 fremgår at det ikke var meningen å endre bestemmelsene i motorvognlovens §§ 17, 4. ledd og 18, 6. ledd ved overføringen til vegtrafikkloven.

Det beviskrav som forarbeidene gir uttrykk for følger etter Justisdepartementets oppfatning også av en naturlig forståelse av vegtrafikklovens § 22 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen skal det være «grunn til å tro» at første eller annet ledd er overtrådt. Det må med andre ord etter første ledd være grunn til å tro at vedkommende som det kan være aktuelt å ta blodprøve av, har ført eller forsøkt å føre motorvogn m e n s han var påvirket av alkohol.

Etter dette antar Justisdepartementet at vegtrafikklovens § 22, 3. ledd er slik å forstå at det ikke gjelder noe annet og strengere beviskrav ved vurderingen av om en person har vært fører av motorvogn, enn ved vurderingen av om han har vært fører i påvirket tilstand.

Departementet har etter dette ikke vurdert det subsidiære spørsmål om det var tilstrekkelig grunn til å anse A som «fører av motorvogn».

Om lovforståelsen bemerket jeg i avsluttende uttalelse 11. januar 1979:

«Ordlyden i vegtrafikkloven § 22 tredje ledd første punktum angir ikke hvilket beviskrav som gjelder ved vurderingen av spørsmålet om en person har vært fører av motorvogn. Tidligere lov av 20. februar 1926 (nr. 2) um motorvogner hadde opprinnelig ingen bestemmelse tilsvarende vegtrafikkloven § 22 tredje ledd. Ved lovendring 6. juni 1930 (nr. 19) fikk § 17 annet ledd følgende tilføyelse:

«Førar som køyrer motorvogn eller som er tett attmed motorvogn som han nettupp hev køyrt eller skal til å setja igang, kann politiet føra til lækjar til gransking, når det er grunn til å tru at han er påverka av alkohol. Justisdepartementet gjev nærare fyresegner um slik lækjargransking og alt som står i samband med det.»

I Innst. O. XIX — 1930 sluttet vegnemnda seg til følgende uttalelse fra Justisdepartementet om bakgrunnen for lovforslaget (jfr. s. 2—3):

«Under henvisning til de vedliggende uttalelser tillater dette departement sig å meddele at man finner det ønskelig at der i hvert fall i de større byer istandbringes en ordning hvorved motorvognførere som påtreffes under kjørsel med motorvogn eller i umiddelbar nærhet av motorvogn som han enten bevislig netop har kjørt eller står i begrep med å sette igang, kan bli underkastet lægeundersøkelse, såfremt vedkommende antas å være beruset eller påvirket av alkohol efter et lignende system som det gjeldende danske.»

Av det foran refererte fremgår at meningen var å stille andre og strengere beviskrav ved vurderingen av om en person hadde vært fører av motorvogn enn ved vurderingen av alkoholpåvirkning.

Ved lovendring 19. juni 1959 (nr. 7) ble bestemmelsen gitt følgende ordlyd:

«Når det er grunn til å tru at førar av motorvogn hev brote fyresegnene i andre eller tridje leden, kan politiet føra han til gransking av lækjar, som kan taka blodprøver. Vedkomande departement gjev nærare reglar um slik lækjargransking og alt som står i samband med det.»

Samferdselsdepartementets forslag til endring lød (jfr. s. 24 annen sp. i Ot. prp. nr. 77 (1958)):

«Den som med skilleg grunn vert mistenkt for brot på fyresegnene i andre eller tridje leden, kan politiet føra til gransking av lækjar.»

Ombudsmannen forela saken for klageutvalget som uttalte 21. desember 1978:

«— — — Da A leverte inn kontrollmelding for vårsemesteret 1978 må han ha vært klar over at han i dette semesteret kom til å ha betydelige inntekter. Dette oppgav han ikke. A's inntekt i vårsemesteret 1978 overstiger langt den grensen som gjelder for han (60 % av ltr. 16 da han fikk kontrakt for grensen ble satt ned til ½ ltr. 16).

Det er det at han ikke har oppgitt et så stort inntektsforhold som gjør at «Klageutvalget mener søker har bodd på falske premisser våren 78».»

Til dette bemerket ombudsmannen i brev 3. januar 1979 til klageutvalget:

«Så vidt skjønnes var dette forhold av vesentlig betydning for klageutvalgets vedtak om ikke å fornye A's leiekontrakt.

Klageren hevder at den inntektsgrense som er fastsatt i § 3 i uttakingsinstruks for studentboligene, ikke på noe tidspunkt er overskredet av ham. Bestemmelsen lyder;

«1. Studenter som har en antatt fast årsinntekt/grunnlønn som overstiger følgende brutto regulativlønn i Statens lønnsregulativ, kan ikke bo i studentbolig:
— Enslige ½ — L.tr. 16 brutto.»

Det går fram av denne bestemmelsen at «antatt fast årsinntekt/grunnlønn» skal legges til grunn ved beregning av en søkers inntekt. Det synes imidlertid som om klageutvalget har benyttet et annet grunnlag ved vurderingen av klagerens inntektsforhold i vårsemesteret 1978.

Jeg ber om klageutvalgets uttalelse til dette.»

Leieutvalget — som i henhold til uttakingsinstruksen § 5 nr. 8 har klageutvalgets funksjoner i tiden mellom de normale uttak — svarte 30. januar 1979:

«Leieutvalget har i sin behandling av saken valgt å se denne i sin helhet på nytt.

A sendte 30.9.1978 kontrollmelding om leie av enkelthybel i studenthjemmet for vårsemestret 1979. Ingen av de innsendte kontrollmeldingsskjema i tidsrommet 19.9.1974 til 30.9.1978 har oppført inntekt. Dette til tross for at vi er kjent med at A har hatt inntekter, i hvert fall i 1977 og 1978. Han oppgir i sitt klagebrev til Ombudsmannen at han i 1977 og 1978 kun har hatt inntekter av timelærerpost høsten 1977 og våren 1978 i 84,21 % post, avlønnet etter ltr. 15. Dette til tross at han måtte vite at han av Studentsamskipnaden for forskjellig arbeid mottok i 1977, tilsammen kr. 9 402,—, i 1978, tilsammen kr. 1 974,—.

At A når han blir presentert overfor fakta, oppgir sin inntekt, styrker ikke hans sak. Som leieboer siden høstsemestret 1972, med to kontrollmeldinger hvert år, kan han ikke ha unngått å registrere at pkt. D, ØKONOMI, er meget vesentlig i søknadsskjema og kontrollmelding.

Uttakingskomiteen for studentboligene er i sin kontroll av at søker oppfyller kravene til å bo, helt avhengig av korrekte opplysninger.

Dette fremheves i så vel Uttakingsinstruks, som på kontrollmelding som underskrives at «uriktige eller mangelfulle opplysninger gitt på søknadsskjema/kontrollmelding, medfører at eventuell kontrakt heves».

Etter Leieutvalgets mening skulle kontrollmelding for A derfor ikke vært behandlet, men leiekontrakten hevet.

Vi kan ikke se at A har grunn til å føle seg urettferdig behandlet. Han er selv årsaken til de problemer som har ført til at leieforholdet er blitt avsluttet.

Leieutvalget har ikke funnet å ville vurdere om A, med 84,21 % adjunktpost, sies å fylle kravene til å kunne bo etter Uttakingsinstruksens § 2, pkt. 6 «Søknadsberettiget er bare de som har det oppgitte studium som hovedbeskjeftigelse i hele den ønskete leieperiode».

Leieutvalget finner å stille spørsmålstegn ved Ombudsmannens befatning med ovenfor nevnte sak, og finner det derfor uriktig å prosedere videre. Vi vil bringe forholdet inn for styret i Studentsamskipnaden med anmodning om at saken tas opp på kontaktmøtet for elev- og studentsamskipnader i Norge.»

I flere henvendelser fra studentsamskipnadens organer er reist spørsmål om ombudsmannens kompetanse i saken. I avsluttende brev 28. mars 1979 viste jeg til at § 6 i lov av 23. april 1948 (nr. 1) om studentsamskipnader ble endret ved lov av 10. juni 1977 nr. 61. Bestemmelsen lyder etter lovendringen:

«Studentsamskipnadene står under tilsyn av vedkommende departement. Årsrekneskap og årsrapport skal leggjast fram for Kongen og sendast til Stortinget. Riksrevisjonen fører kontroll med verksemda etter instruks som vert fastsett av Stortinget.

Kongen gjev nærare føresegner til å fylla ut og gjennomføra denne lova.»

Jeg nevnte ellers at forslaget til lovendring opprinnelig ble fremsatt av Utvalget til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen m. v., jfr. Dokument nr. 7 (1972—73). Forslaget ble behandlet av Utenriks- og konstitusjonskomiteen i innstilling om Stortingets kontroll med forvaltningen (Innst. S. nr. 277 (1976—77)). — Jeg konkluderte med at lovendringen sammen med utredningen og innstillingen måtte bety at ombudsmannens arbeidsområde nå omfatter virksomheten til studentsamskipnadene.

Til vedtaket om å nekte A hybel bemerket jeg:

«Klageutvalget anførte som begrunnelse for ikke å ta klagen til følge at A hadde «bodd på falske premisser våren -78». Det er noe uklart hva som ligger i dette, men av den foran refererte uttalelse 21. desember 1978 fra klageutvalget synes å fremgå at klage-

utvalget har bygd sin avgjørelse på at A's inntekt i vårsemesteret 1978 overskred den grense som er fastsatt i uttakingsinstruksen. Som nevnt i mitt brev 3. januar 1979 skal i henhold til bestemmelsen «antatt fast årsinntekt/grunnlønn» legges til grunn ved beregning av en søkers inntekt. Av klagerens opplysninger synes det klart at hans inntekter i 1978 ikke overskred den fastsatte grense. Etter dette kan jeg ikke se at det anførte grunnlag for å nekte A hybel er holdbart.

I sitt avslag på kontrollmeldingen opplyste uttakingskomiteen:

«Ved eventuell klage (frist 10/11-78) må du dokumentere sluttattest/hvor meget du har jobbet i vår og høst semesteret.»

Ved rettidig klage la A ved tjenestebevis fra — — — skole for skoleåret 1977—78 hvor timetall og lønn fremgikk. Dette må sies å ha oppfylt de dokumentasjonskrav som var stilt av uttakingskomiteen. Selv om det var uheldig at A ikke fremla disse opplysningene tidligere, kan jeg vanskelig se at klageutvalget av formelle grunner kunne avvise klagen fra A.

Etter dette finner jeg vedtaket om å nekte A hybel i vårsemesteret 1979 uheldig og kritikkverdig.»

65.

Anmodning fra ombudsmannen til kommune om opplysning i anbudssak — avslag fra kommunen.
(Sak 166/79.)

A klaget 29. januar 1979 til ombudsmannen over at han ikke hadde fått et anbudsarbeid i Borre kommune til tross for at hans anbud var lavest.

Kommunen hadde i egenskap av byggherre innbudt til anbudskonkurranse for utførelse av et anleggsarbeid. Ved anbudsfristens utløp var innkommet 5 anbud, hvorav A's anbud var lavest. B hadde gitt nest laveste anbud, nesten 10 prosent høyere enn A's.

Ved vurderingen av de innkomne anbud ga byggekomiteen for tekniske anlegg slik tilråding:

«Med utgangspunkt i anbudsvilkårene der byggherren forbeholder seg rett til å anta hvilket som helst anbud eller forkaste samtlige, samt etter en samlet vurdering av de omstendigheter som er av betydning, anbefaler byggekomitéen at anbudet fra B godtas. Anbudssummen er — — — den nest laveste.»

Byggekomiteen ga ingen tilråding om hvem som burde få oppdraget dersom B ikke ville ta arbeidet. Komiteen mente at om denne situasjon skulle oppstå, måtte saken undergis ny behandling. Formannskapet tilrådde kommunestyret å anta anbud i samsvar med byggekomiteens innstilling. I møte 25. januar 1979 vedtok kommunestyret formannskapets tilråding.

I klage til ombudsmannen anførte A:

«Borre kommune begrunnet sitt avslag med at vi høsten 1977 kom opp i et tvistemål med kommunen som måtte avgjøres ved voldgift, og at denne saken enda ikke er avsluttet.

Dette kan jeg vanskelig godta, og siden saken enda ikke er avsluttet, er det heller ingen som vet utfallet av dommen.»

Overfor kommunen viste jeg i brev 5. april 1979 til at prisen vil være et sentralt moment ved valg av anbud, og ba på bakgrunn av at A's anbud var lavest, om uttalelse til klagen.

Kommunen svarte 30. april 1979:

«Etter Deres brev 13. februar 1979 har klagen vært omtalt i formannskapet. Saken ble nevnt igjen i formannskapets møte 23. april 1979. Etter en kort drøftelse ble det uttalt at administrasjonen og folkevalgte organer her ikke skal benytte ytterligere, kostbar tid på dette. Dersom administrasjonen skulle avgitt innstilling p. gr. a. Deres brev 5. april 1979, må man anta at formannskapet ville ønsket at det på forhånd ble konferert med den advokat som har vært engasjert i voldgiftssaken, og som kommunen vanligvis benytter. Dette ville føre til bruk av skattepenger i tillegg til den uforholdsmessig store arbeidstid som administrasjonen og folkevalgte organer allerede har brukt i den refererte voldgiftsak. — Som det fremgår av anbudsinnbydelsen, har kommunen forbeholdt seg å stå fritt til de innkomne anbud.

Kommunen er inne i en stor investeringsfase, som kommer i tillegg til de daglige oppgaver. Man må anta at formannskapets syn i denne sak er begrunnet med at man nå vil administrasjonen og folkevalgte organer skal konsentrere sin innsats om løsningen av disse oppgaver til beste for kommunens innbyggere.

Vedlagt oversendes sakens dokumenter.

De bør avgi Deres eventuelle uttalelse uten ytterligere henvendelse hit. Dersom De skulle ønske å se voldgiftsrettens dom m. v., går man utfra at A kan låne ut sine dokumenter til Dem.»

I brev 21. mai 1979 til kommunen bemerket jeg at jeg fant uttalelsen om «at administrasjonen og folkevalgte organer her ikke skal benytte ytterligere, kostbar tid» på saken meget beklagelig, og fortsatte:

«— — — Det er en forutsetning for at ombudsmannen skal kunne løse de oppgaver han er pålagt, at forvaltningen gir de opplysninger ombudsmannen finner nødvendig. Jeg viser i denne sammenheng til § 7 første ledd i lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen, som lyder:

«Ombudsmannen kan hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysninger som trengs for utførelsen av hans verv. I samme utstrekning kan han kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter.»

Jeg må på nytt be om at de spørsmål som ble reist i brev herfra 5. april 1979, blir besvart.

I tilknytning til rådmannens henvisning til at kommunen har forbeholdt seg å stå fritt til de inkomne anbud, bemerkes at dette ikke uten videre kan sette til side vanlige prinsipper for anbudsbehandling, herunder vedrørende betydningen av prisen.»

Saken ble behandlet på nytt i formannskapets møte 5. juni 1979. Det ble truffet slikt vedtak:

«Sivilombudsmannen tilstilles de 2 voldgiftsdommene og henviser til kommunestyrets vedtak 25.1.79 hvor en sluttet seg til Teknisk utvalgs forslag:

«Med utgangspunkt i anbudsvilkårene der byggherren forbeholder seg rett til å anta et hvilket som helst anbud eller forkaste samtlige, samt etter en samlet vurdering av de omstendigheter som er av betydning, anbefaler byggekomiteen at anbudet fra B godtas.»»

Etter gjennomgåelse av voldgiftsdommene, avsagt 23. oktober 1978 og 22. mai 1979, fant jeg å kunne ta stilling til A's klage. I brev av 23. juli 1979 til A uttalte jeg:

«Voldgiftsdommen av 23. oktober 1978 forelå da kommunen tok stilling til de innkomne anbud, og kommunen måtte kunne ta i betraktning det retten hadde uttalt, selv om det gjensto noen spørsmål til senere avgjørelse. — Etter gjeldende bestemmelser faller det utenfor ombudsmannens kompetanse å etterprøve voldgiftsrettens avgjørelser. Voldgiftsrettens dommer må legges til grunn for ombudsmannens vurdering av saken.

Valg av anbud må bygge på en helhetsvurdering med sikte på å finne fram til det anbud som er mest fordelaktig for kommunen.

— — —

Hvilket anbud som var mest fordelaktig, vil bero på skjønn. Overfor slike skjønnsmessige avgjørelser er ombudsmannens kompetanse begrenset. Bare hvor ombudsmannen finner avgjørelsen «ugyldig eller klart urimelig» kan det gis uttrykk for dette, jfr. § 10 annet ledd i lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Etter det som foreligger, finner jeg ikke grunnlag for en slik karakteristikk.»

I brev samme dag til kommunen bemerket jeg bl. a.:

«Formannskapet har unnlatt å svare på de spørsmål vedrørende klagen som ble stilt i brev herfra 5. april 1979, til tross for at formannskapet i ombudsmannens brev 21. mai 1979 ble gjort oppmerksom på at formannskapet har lovbestemt plikt til å gi slikt svar, jfr. § 7 første ledd i ombudsmannsloven. I rådmannens innstilling til formannskapsmøte 5. juni 1979 er anført:

«Rådmannen henholder seg til uttalelsene i formannskapet 23. april 1979 om at administrasjonen ikke skal bruke mer tid på saken. — I tillegg til at aktiviteten i kommunen er høy med derav følgende arbeidspress for sentraladministrasjonen, kan også nevnes at forsommeren er en hektisk tid med å fremme innstillinger til formannskap og kommunestyre før ferien. Dette med tanke på å få fattet nødvendige vedtak om igangsettelse/oppstarting i saker politikerne ønsker påbegynt snarest. Arbeidet med langtidsbudsjettet krever også sin tid. Ellers forsøkes satt som mål at flest mulig henvendelser besvares snarest og før sommerferien, slik at man unngår ventetid til senere møter i slutten av august. (Kommunestyret har neppe møte før etter kommunevalget 17. september 1979.) Det har som følge av ovenstående ikke vært og vil ikke bli tid for rådmannen til å undersøke i hvilken grad kommunen er forpliktet til å avgi uttalelse overfor ombudsmannen, ei heller undersøke hvilke tvangsmidler ombudsmannen eventuelt kan nytte overfor kommunen for å få en uttalelse — og til sist eventuelt delta i arbeidet med å utforme formuleringer til en uttalelse, slik at kommunen unngår flere besværinger osv.»

Når ombudsmannen hadde påvist lovhjemmel for å kreve de utbedte opplysninger, er rådmannens bemerkninger lite på sin plass. Jeg finner i denne sammenheng også grunn til å gjøre oppmerksom på at ombudsmannen etter § 7 tredje ledd første punktum i ombudsmannsloven kan kreve bevisopptak ved domstolene.

Kommunens behandling av klagesaken er høyst kritikkverdig og klart i strid med god forvaltningsskikk. Dette gir jeg uttrykk for i henhold til § 9 sjette ledd i Stortingets instruks av 8. juni 1968 for ombudsmannen.

— — —»

I brev samme dag underrettet jeg fylkesmannen i Vestfold og Kommunaldepartementet om kommunens behandling av ombudsmannens henvendelser, jfr. § 11 i ombudsmannens instruks.

Register over saker, referert i meldingene for 1978 og 1979.

Register over saker referert i meldingene for 1963—1977 er inntatt i ombudsmannens melding for 1977, Dok. nr. 4 (1977—78) s. 167 flg., jfr. også tidligere meldinger.

Registeret er bygget på emne/stikkord, supplert med et lovregister. En oppstilling over eget tiltak-saker, referert i meldingene, er inntatt til slutt.

Henvisningene i registeret gjelder år og side i de trykte meldinger.

Lovregister.

I. Lover.

II. Stortingsvedtak.

III. Kgl. resolusjoner.

IV. Andre reglementer og vedtekter.

Oversikt over saker tatt opp av eget tiltak, som er referert i meldingene.

For 1978:

For 1979: