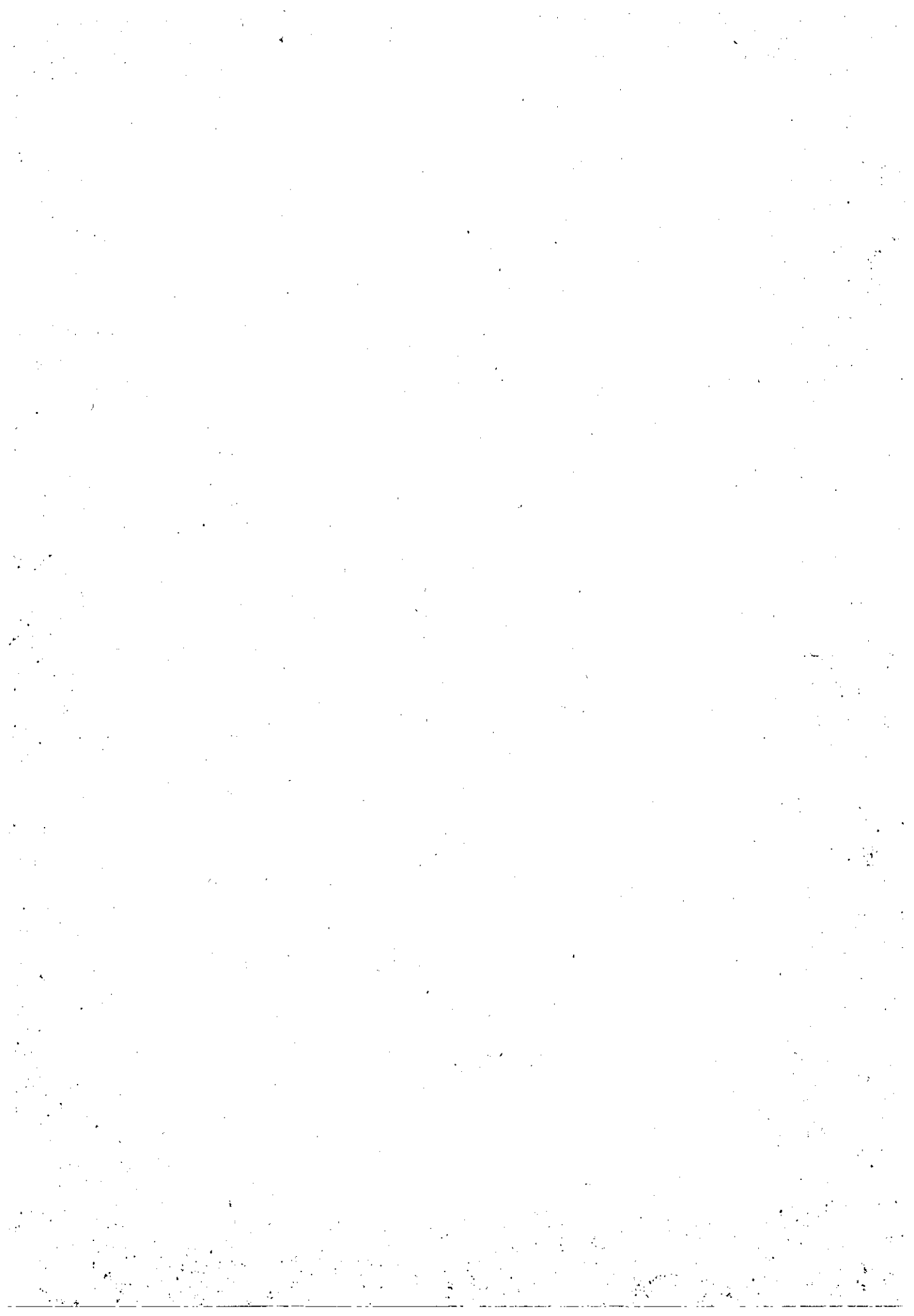


Årsmelding for 1981
fra
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Avgitt til Stortinget 6. januar 1982



Dokument nr. 4.

(1981—82)

Årsmelding for 1981

fra

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Avgitt til Stortinget 6. januar 1982.



Til Stortinget.

I henhold til § 12 i lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen, jfr. § 12 i Stortingets instruks av 19. februar 1980 for ombudsmannen, skal jeg med dette få gi melding om ombudsmannens virksomhet i 1981.

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 78 enkelt-saker som det er tatt standpunkt til i året.

Oslo, 6. januar 1982.

Erling Sandene.



INNHold

	Side
I. Institusjonens alminnelige forhold	
1. Valg av ny ombudsmann	9
2. Personalforhold	9
3. Institusjonsbesøk	9
4. Ombudsmannsmøte	9
II. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
1. Sakmengden	10
a. Tilgangen på saker i 1981	10
b. Hvor klagene m. v. kommer fra	10
2. Klagebehandlingen og resultatet av den	10
a. Sakbeholdning	10
b. Avviste saker	10
c. Realitetsbehandlede saker — fordelingen på de forskjellige forvaltningsområder	11
d. Realitetsbehandlede saker — behandlingen og utfallet	12
3. Landbruksdepartementets avgjørelser etter jordloven, konsesjonsloven og odelsloven	13
a. Ytterligere om kritikksakene som ble spesielt nevnt i meldingen for 1980	13
b. Landbruksdepartementets avslagspraksis i 1981 i delingssaker og bopliktssaker	13
c. Praktiseringen i fylkene av delingsreglene	14
III. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger	15
IV. Referat av saker av alminnelig interesse, jfr. instruksen § 12	
1. Tilsetjing av bibliotekar — forbigåing av einaste søkjar med bibliotekarutdanning	17
2. Tilsetting av rådgiver i pedagogisk-psykologisk tjeneste — vurdering av søker med cand. polit.-eksamen	18
3. Tilsetting av førskolelærer — kommunale organers kompetanse i forhold til barnehagestyret	20
4. Forbehold i stillingssøknad om økonomisk hjelp til ordning av bindingsforpliktelse overfor tidligere arbeidsgiver	23
5. Forhyringsnektelse — frist for søknad om opphevelse	24
6. Tjenestemann i overtallig stilling — personlig avlønning	25
7. Boligtilskott til prest med egen bolig	27
8. Tjenestefrihet for lektor til husbygging	28
9. Avskjedsgrunnlag — distriktsjordmor i dobbeltstilling	30
10. Feriegodtgjøring ved fratredelse i skoleåret fra undervisningsstilling i videregående skole	33
11. Tilbakebetaling av for meget utbetalt pensjon	37
12. Opptak ved videregående skole — manglende opplysning om ungdomsskoleeksamen i søknaden	38
13. Nedsett framferds karakter — elevrådsarbeid som ledd i grunnlegginga	40
14. Skriftleg opplæringsmål i grunnskolen — misoppfatta folkemeining	42
15. Stemmerett ved målavstemming etter grunnskoleloven	44
16. Klageadgang til kontrollkommisjonen og departementet over medisinsk mangelfull og inhuman behandling ved psykiatriske sykehus	45

	Side
17. Trygderettens kjennelser — ny behandling etter anmodning fra ombudsmannen	46
18. Trygderettens adgang til prøving av avgjørelse om frafallelse av statens foreldelsesinnsigelse	48
19. Bostøtte — søknadsfrist oversittet etter uriktige opplysninger fra sosialkontor	50
20. Omdisponering etter jordloven § 54 av del av bebyggd grunnareal på 2,7 dekar	52
21. Omdisponering og deling etter jordloven §§ 54 og 55 av bebyggd grunnareal på 1,5 dekar	57
22. Delingsbegrepet i jordloven § 55	58
23. Uttrykket «el driftseining» i jordloven § 55 annet ledd	59
24. Deling av statens umatrikulerte grunn i Finnmark	61
25. Tidsbegrenset delingssamtykke	63
26. Fradeling for tilleggsareal til hyttetomt — landbruksmyndighetenes kontroll med tomtestørrelse	64
27. Fradeling av hyttetomt — forholdet mellom jordlovmyndighetene og bygningsmyndighetene	65
28. Fradeling av boligtomt — ulemper ved drift av resteiendom, miljømessige hensyn og arealdisponering i generalplan	67
29. Fradeling av hyttetomt — avgjørelsesgrunnlaget, miljømessige hensyn	70
30. Jordsøkende nabos rettsstilling i konsesjonssak	72
31. Konsesjon eller forkjøp — rasjonalisering for kjøper eller for jordsøkende nabo	73
32. Konsesjon og forkjøp ved overdragelse av gårdsbruk — frister for forkjøp og klage	74
33. Konsesjonsverv med virkning for nabos seterdrift — naboens klagerett	76
34. Konsesjon ved overdragelse av gårdsbruk — avslag etter aksept fra søker på forelagte vilkår fra departementet	77
35. Konsesjon ved overdragelse av holme til fritidseiendom	79
36. Bo- og driveplikt — uttrykket «jord- og skogbrukseiendommer» i konsesjonsloven § 6	80
37. Bo- og driveplikt — fritak nektet av rasjonaliseringshensyn	85
38. Landbruksdepartementets arkiv- og kartoteksystem	86
39. Dispensasjon fra strand- og fjellplanloven og vedtekt til bygningsloven § 82 — varslings- og klageregler til fordel for nabo og gjenbo	86
40. Hyttetilbygg — generell og hypotetisk begrunnelse for avslag	87
41. Omdisponering av uthus til sovehytte og forbudet i strandplanloven mot vesentlig endring	89
42. Generalplanvedtekt etter bygningsloven § 21 første ledd bokstav a — lovtilkår for vedtektsforbudet	91
43. Generalplanvedtekt etter bygningsloven § 21 annet ledd (pusteromsvedtekt) — vedtekts stedlige virkeområde	93
44. Fradelingsnektelse med hjemmel i generalplanvedtekt — avgjørelsesgrunnlaget	94
45. Privat reguleringsplanutkast — kommunens begrunnelse for å innstille behandlingen ..	96
46. Privat reguleringsplanutkast ikke forelagt kommunestyret av ordføreren	99
47. Dispensasjon fra reguleringsbestemmelse om utnyttelsesgrad — vilkår om flatt tak for å avbøte utsiktstap for nabo	100
48. Utskiftning av vinduer i bolighus — «rimelige skjønnhets hensyn» etter bygningsloven § 74 nr. 2	103
49. Kommunal informasjonsbrosjyre om fasadeendringer	106
50. Byggemelding — kommunens saksbehandling i forhold til regler i forvaltningsloven og anmerkninger fra fylkesmannen	107
51. Byggemelding — sein handsaming	111
52. Avkjørsel fra riksveg — endret bruk av eksisterende avkjørsel	113
53. Bruksendring av bolig — omgjøring av leiligheter til møblerte hybler med frokostservering	115
54. Etablering av eierleiligheter i bestående bygning — vilkår for dispensasjon fra etableringsforbud	116
55. Pristakst på innskottseilighet — klagerett for kjøper	121
56. Pristakst på innskottseilighet ved endring av prisforskriftene	123
57. Pristakst etter forskjellige regler ved bytte av innskottseiligheter	124
58. Renovasjonsordning for hytter og fritidshus — retningslinjer om deltagelsesplikt	124
59. Kommunale forskrifter om vannavgift — tidspunkt for ikrafttredelse	125
60. Skattnedsettelse ved etterbetaling av lønn — avslag på tvers av Finansdepartementets retningslinjer	127
61. Innsyn i ugradert artikkelsamling — sikkerhetsmessige hensyn	129

	Side
62. Innsyn i politiets vakt- og sambandsjournaler	130
63. Kommunestyrets omgjøring av tilsetningsvedtak — forvaltningsloven § 35	131
64. Saksomkostninger ved omgjøring av forkjøpsvedtak — forvaltningsloven § 36	132
65. Saksomkostninger i forvaltningssak — nødvendige omkostninger (advokatbistand) etter forvaltningsloven § 36	133
66. Saksomkostninger i forvaltningssak — forskjellsbehandling og nødvendige omkostninger (advokatbistand for sorenskriver) etter forvaltningsloven § 36	134
67. Saksomkostninger påløpt før formelt vedtak — forvaltningsloven § 36	138
68. Dispensasjon fra tollovforskriftene — forvaltningsloven § 40	142
69. Produktomtale i Forbrukerrapporten	143
70. Visumnektelse for pakistansk borger — krav til begrunnelsen	145
71. Grunnkjøpsobligasjoner — vilkår for denne oppgjørsform	147
72. Frikraft — ansvar for elektrisitetsavgift og merverdiavgift	148
73. Gjenervervsrett for ekspropriert til ubenyttet ekspropriasjonsfelt	150
74. Sal av kommunal eiendom — tolking av kommunestyrevedtak	155
75. Kommunal kloakkledning — erstatning for skade ved vanninnslag	156
76. Urinprøve av innsatt i fengselsanstalt — refselse for unnlatt urinavgivelse	157
77. Ombudsmannens kompetanse — dokumentinnsyn i straffesak	159
78. Ombudsmannens kompetanse — stevning for overholdelse av saksmålsfrist	159
 Register	 161



I. Institusjonens alminnelige forhold.

1. Valg av ny ombudsmann.

Min funksjonstid som Stortingets ombudsmann for forvaltningen gikk ut 31. desember 1981. På forespørsel meddelte jeg Stortingets presidentskap at jeg ikke ønsket gjenvalg. Jeg ga imidlertid uttrykk for at jeg anså det praktisk at jeg fullfører arbeidet med ombudsmannens årsmelding for 1981 og de gjøremål som står i forbindelse med det.

Som ny ombudsmann for tidsrommet 1. januar 1982—31. desember 1985 valgte Stortinget 10. desember 1981 kommuneadvokat Audvar Os. Han ble samtidig gitt tjenestefri inntil 22. mars 1982. I henhold til Stortingets vedtak tjenestegjør jeg fortsatt som ombudsmann til den nyvalgte ombudsmann tiltrer.

2. Personalforhold.

Førstekonsulent Ingeborg Moen Borgerud ble 23. januar 1981 innvilget permisjon i 1 år fra 1. mars 1981 for å tiltre stilling som sekretær for Det kriminalitetsforebyggende Råd.

Førstekonsulent Karl Magnus Norbakk, som hadde permisjon fram til 5. november 1981 for dommerfullmektigtjeneste, sa 1. april 1981 opp sin stilling.

Konsulent Stein Erik Stinessen ble 7. april 1981 tilsatt som førstekonsulent fra 1. april 1981. Stinessen, som tidligere var gitt permisjon fram til 19. januar 1982 for dommerfullmektigtjeneste, har 5. desember 1981 sagt opp sin stilling.

Konsulent Jan M. Flod har fra 19. januar 1981 fungert i stilling som førstekonsulent.

Konsulent Thorleif Waaler har fra 1. mars 1981 fungert i stilling som førstekonsulent.

Konsulent Tone Aasgaard, som 4. januar 1980 ble tilsatt som vikar, ble 7. april 1981 tilsatt i fast konsulentstilling.

Cand. jur. Cecilie Walnum ble 23. februar 1981 tilsatt som vikar i konsulentstilling.

Sekretær Kari Rimala ble 21. januar 1981 innvilget tjenestefri i 1 år fra 16. mars 1981. Som vikar ble 27. februar 1981 tilsatt Synnøve Bugge.

3. Institusjonsbesøk.

Følgende fengsler er besøkt i 1981:
Moss hjelpefengsel, 10. juni 1981
Fredrikstad kretsfengsel, 10. juni 1981
Sarpsborg kretsfengsel, 10. juni 1981
Arendal kretsfengsel, 14. juli 1981
Ana kretsfengsel, 1. september 1981
Stavanger kretsfengsel, 2. september 1981.

Ved alle besøkene deltok en representant for Fengselsstyret.

Tambartun skole ble besøkt 16. juni 1981. En representant for Kirke- og undervisningsdepartementet var med under besøket.

Emma Hjorths Hjem ble besøkt 8. desember 1981. Besøket fant sted sammen med overlege Ingrid Lycke Ellingsen, Kontoret for psykiatri, Helsedirektoratet. En representant for sykehusdirektøren i Akershus og formannen i Driftsstyret for helsevernet for psykisk utviklingshemmede i Akershus var til stede ved besøket.

Ombudsmannen, kontorsjefene og juridisk konsulent deltok 15.—16. september 1981 under Riksdagens ombudsmäns inspeksjon av et fengsel og et psykiatrisk sykehus i Ørebro. På bakgrunn av Justiskomiteéns bemerkninger i Innst. O. nr. 15 (1979—80) s. 7—9 ønsket ombudsmannen å sette seg inn i opplegget og den nærmere gjennomføring av inspeksjonsvirksomheten i Sverige.

4. Ombudsmannsmøte.

Det fjerde nordiske ombudsmannsmøte ble holdt i Oslo 6—7. mai 1981 med ombudsmennene fra Danmark, Finland og Sverige og deres nærmeste medarbeidere som deltagende gjester.

II. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen.

1. Sakmengden.

a. Tilgangen på saker i 1981:

Klager	1 564
Forespørsler o. l.	9
Saker, tatt opp av eget tiltak ..	56
I alt	1 629 saker

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

Klager og forespørsler m. v.	1980	1981
Januar	165	155
Februar	181	146
Mars	149	135
April	129	102
Mai	112	119
Juni	124	139
Juli	115	110
August	102	95
September	135	124
Oktober	157	121
November	115	188
Desember	126	139
	1 610	1 573
Saker, tatt opp av eget tiltak	39	56
Saker i alt	1 649	1 629

Saktallet er således 20 saker mindre enn i 1980.

Det har i 1981 vært 289 personlige besøk, mot 306 året før.

b. Hvor klagenes m. v. kommer fra.

Som tidligere er det ved den geografiske fordeling av sakene ikke tatt med klager som er kommet fra sentrale anstalter med klientel fra hele landet eller fra større deler av det. Fra sentrale anstalter, vesentlig fengselsanstalter, kom det inn 41 klager, og fra utlandet 22 klager. Tilbake blir da $1\,573 - 63 = 1\,510$ saker. I nedenstående oversikt er angitt hvorledes klagenes fordeler seg fylkesvis.

Fylke	Antall klager	Klager i prosent av samlet klage-tall	Folkemengde i prosent av rikets — 1970
Østfold	64	4,2	5,6
Akershus	152	10,1	8,0
Oslo	243	16,1	12,6
Hedmark	42	2,8	4,6

Oppland	57	3,8	4,4
Buskerud	78	5,2	5,1
Vestfold	52	3,4	4,5
Telemark	62	4,1	4,1
Aust-Agder	34	2,3	2,1
Vest-Agder	64	4,2	3,2
Rogaland	78	5,2	6,9
Hordaland	137	9,1	9,6
Sogn og Fjordane	53	3,5	2,6
Møre og Romsdal ..	60	3,9	5,7
Sør-Trøndelag	67	4,4	6,0
Nord-Trøndelag ..	39	2,6	3,1
Nordland	125	8,3	6,3
Troms	62	4,1	3,6
Finnmark	41	2,7	2,0
Svalbard	0	0	—
	1 510	100	100

Tallet på klager fra innsatte i fengselsvesenets anstalter utgjorde i 1981 36 mot 53 året før.

2. Klagebehandlingen og resultatet av den.

a. Sakbeholdning.

Beholdning av uavgjorte saker	
pr. 1. januar 1981 utgjorde ..	296 saker
Nye saker i 1981	1 629 »
Til behandling i året	1 925 saker
Herav avsluttet pr. 31. desember	
1981	1 673 »
Beholdning av uavgjorte saker	
pr. 1. januar 1982	252 saker

Dette tall svarer omtrent til det antall saker som avgjøres i løpet av 8 uker.

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

1980	6 saker
1981	246 »
	<u>252 saker</u>

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

Av de øvrige beholdningssaker var 90 under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, mens resten var til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

b. Avviste saker.

Av de 1 673 saker som det er tatt standpunkt til i 1981, har 777 eller i overkant av

46 prosent, ikke gitt grunnlag for realitetsbehandling. Avvisningsprosenten er noe lavere enn i 1980. Etter avvisningsgrunnene kan de avviste sakene grupperes slik:

1. Forhold utenfor kompetanseområdet:		
a) Domstolenes virksomhet	85	
b) Tidligere behandlet av Stortinget	8	
c) Avgjørelser i statsråd	8	
d) Andre avvisningsgrunner	66	167
	—	
2. Foreldet forhold		46
3. Klagerett til høyere administrativ myndighet		367
4. Utilstrekkelig klagegrunnlag . .		27
5. Tilbakekalte klager		32
6. Brev sendt til orientering, anonyme og uforståelige henvendelser	57	
7. Ikke klagerett	22	
8. Forespørsler m. v. uten tilknytning til klagesak, avviste		50
	—	
		768
9. Besvarte forespørsler	9	
	—	
		777

Av de avviste sakene er 57 sendt andre myndigheter som rette vedkommende, herav 4 til Ombudsmannen for Forsvaret.

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

Det er i 1981 undersøkt og tatt realitetsstandpunkt til 896 saker, hvilket er 50 saker mer enn i 1980.

Tabellene 1—5 nedenfor viser fordelingen av de realitetsbehandlede saker på de forskjellige forvaltningsområder. Hver sak er bare ført et sted.

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 3, 4 og 5 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 statistikk-

føre på annen måte enn ved fordeling under tabellene 1, 2 og 3. Et eksempel er bygningslovgivningen; en og samme klage kan gjelde både reguleringsspørsmål som kan høre under kommunestyre, og konkrete enkeltspørsmål som kan høre under bygningsråd, fylkesmann og eventuelt departement. Tabell 4 omfatter fellesposter for flere forvaltningsområder som på en slik måte er kjennetegnet ved avgjørelseskompetanse for både statlige og kommunale organer.

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 5.

1. *Statsforvaltning.*

Forvaltningsorgan	Saker i alt	
Finans- og tolldepartementet		13
Avgiftsmyndigheter	7	
Toll- og avgiftsdirektoratet	4	11
	—	
Fiskeridepartementet		4
Forbruker- og administrasjonsdepartementet		3
Forbrukerrådet	1	
Prismyndigheter	15	
Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser	1	
Statens bygge- og eiendomsdirektorat	1	18
	—	
Forsvarsdepartementet		3
Forsvarets bygningstjeneste	1	1
	—	
Departementet for handel og skipsfart		1
Justis- og politidepartementet		37
Fengselsvesenet	22	
Fylkesmann	14	
Politi- og påtalemyndighet	32	
Statens utlendingskontor	1	69
	—	
Kirke- og undervisningsdepartementet		10
Norsk Rikskringkasting	1	
Statens lånekasse for utdanning . .	1	
Universitet	3	5
	—	
Kommunal- og arbeidsdepartementet		10
Arbeidsdirektoratet og fylkesarbeidskontor	4	
Den Norske Stats Husbank	8	
Direktoratet for arbeidstilsynet . .	1	
Distriktenes utbyggingsfond	1	14
	—	

Forvaltningsorgan	Saker i alt	
Landbruksdepartementet	86	
Fylkeslandbruksstyre	3	
Norges landbrukshøgskole	2	5
Miljøverndepartementet	6	
Direktoratet for vilt og fersk- vannsfisk	2	2
Samferdselsdepartementet	4	
Biltilsynet	2	
Luftfartsverket	1	
Norges Statsbaner	1	
Postverket	3	
Televerket	3	
Vegmyndigheter	17	27
Sosialdepartementet	17	
Fylkeslege	1	
Helsedirektoratet	3	
Kontrollkommisjon	1	
Sykehus og helseinstitusjoner ..	2	
Trygdemyndigheter	32	39
Utenriksdepartementet	1	
	386	
2. <i>Fylkeskommunal forvaltning</i> ..	4 saker	
3. <i>Kommunalforvaltning.</i>		
a) Anbudssaker	2 saker	
b) Barnehagesaker	2 »	
c) Bidragssaker	6 »	
d) El-forsyning	9 »	
e) Erstatningskrav	18 »	
f) Kontraktforhold	9 »	
g) Lån, garanti, tilskott, stipend eller annen kommunal stønad ..	11 »	
h) Renovasjon	11 »	
i) Tildeling av tomt eller leilighet	15 »	
j) Vann og kloakk	19 »	
k) Veisaker	12 »	
l) Øvrige saker	19 »	
	133 saker	
4. <i>Blandet statlig og kommunal/fylkes- kommunal forvaltning.</i>		
Myndigheter etter:		
a) Barnelovgivningen	9 saker	
b) Bygningslovgivningen	85 »	
c) Lov om psykisk helsevern	5 »	
d) Skattelovgivningen	44 »	
e) Skolelovgivningen	16 »	
f) Lov om sosial omsorg	8 »	
g) Strand- og fjellplanloven	16 »	
	183 saker	
5. <i>Tjenestesaker.</i>		
a) Boligforhold	2 saker	
b) Diverse godtgjørelser	4 »	
c) Ferie og feriepenge	2 »	
d) Lærerkompetanse	3 »	
e) Lønn	27 »	
f) Oppsigelse, avskjed	4 »	
g) Pensjon	9 »	
h) Tilsetning	126 »	
i) Tjenestefrihet	1 »	
j) Øvrige saker	12 »	
	190 saker	
d. <i>Realitetsbehandlede saker — behandlingen og utfallet.</i>		
Av de 896 realitetsbehandlede saker har det i 624 saker vært innhentet uttalelse fra vedkommende forvaltningsorgan. I 272 saker har det ikke vært nødvendig å forelegge klagen til uttalelse for administrasjonen, fordi allerede en gjennomgåelse av dokumentene, til dels supplert med enkelte undersøkelser, gjorde det klart at klagen ikke kunne føre fram, eller fordi sakene ble ordnet eller lovet ordnet allerede etter en foreløpig henvendelse.		
Av de 624 saker som har vært forelagt for forvaltningen til uttalelse, har 315 ført fram. I de 272 saker som er realitetsvurdert uten at det har vært innhentet uttalelse, har forvaltningen i 52 tilfelle ordnet eller lovet å ordne saken etter en foreløpig forespørsel herfra. I 5 tilfelle har klager over lang behandlingstid i og for seg vært begrunnet, men behandlingstiden er grunnet i 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 372.		
Av disse 372 klager har 111 angått avgjørelsen, 174 behandlingstiden og 87 forhold vedrørende saksbehandlingen ellers.		
172 saker er avsluttet med kritikk og/eller henstillinger til forvaltningsorganene, og i 146 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 14 saker har ombudsmannen bedt vedkommende departement vurdere endring eller tilføyelse i lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis, jfr. ombudsmannsloven § 11. Disse sakene er referert under avsnitt IV som sak nr. 2, 5, 15, 16, 17, 18, 24, 38, 39, 42, 43, 56, 58 og 68.

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 11 saker referert i avsnitt IV. Dette gjelder sak nr. 3, 6, 7, 9, 18, 57, 59, 64, 65, 66 og 72.

3. Landbruksdepartementets avgjørelser etter jordloven, konsesjonsloven og odelsloven.

a. Ytterligere om kritikksakene som ble spesielt nevnt i meldingen for 1980.

I ombudsmannens årsmelding for 1980 er i et eget avsnitt (II nr. 3, s. 14) omtalt 12 saker i årsmeldingene for 1978, 1979 og 1980 der Landbruksdepartementets avgjørelser i saker etter jordloven og konsesjonsloven har ført til kritikk fra ombudsmannen. Om fire saker (nr. 23, 24 og 25 for 1979 og 24 for 1980) ble opplyst at departementet hadde fastholdt avgjørelsene (delingsnektelsene) til tross for ombudsmannens kritikk. I én sak (nr. 34 for 1980) hadde departementet ikke tatt endelig standpunkt før meldingen for 1980 ble avgitt.

Under Stortingets behandling av ombudsmannens årsmelding redegjorde landbruksministeren for de fire sakene hvor departementet fastholdt delingsnektelsene (St.forh. for 1980—81 s. 3382 første sp.). — Han meddelte at det var etter foretatt befarung at departementet hadde fastholdt delingsnektelsene i to av sakene (sak nr. 23 og 24 for 1979).

Om de to øvrige av de fire sakene kan jeg opplyse:

Sak nr. 25 for 1979 førte til rettssak mot staten. Klageren (saksøkeren) vant saken, og Landbruksdepartementet har deretter samtykket i fradeling. — Sak nr. 24 for 1980 er falt bort som ordnet mellom kjøper og selger.

Sak nr. 34 for 1980 som etter ombudsmannens kritikk sto uavgjort i departementet ved avgivelsen av forrige årsmelding, har departementet avsluttet ved å gi fritak for boplikt.

Det vises også til avsnitt III — tilleggsopplysninger om saker referert i tidligere årsmeldinger.

b. Landbruksdepartementets avslagspraksis i 1981 i delingssaker og bopliktaker.

Ombudsmannen har i 1981 gjennomført en mer alminnelig undersøkelse av Landbruksdepartementets bruk av enkelte av departementets fullmakter etter jordloven, konsesjonsloven og odelsloven. Undersøkelsen har omfattet alle avgjørelser etter 1. januar 1981 hvor departementet har nektet deling etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 eller nektet fritak for boplikt etter konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 6 annet ledd eller odelsloven av 28. juni 1974 nr. 58 § 27 tredje ledd. — Justiskomiteén har vist til undersøkelsen i innstillingen om ombudsmannens årsmelding for 1980 (Innst. S. nr. 235 (1980—81) s. 2 annen sp.).

Undersøkelsen kom i gang slik:

Ombudsmannen skrev 7. januar 1981 (samme dag som årsmeldingen for 1980 ble avgitt til Stortinget) til Landbruksdepartementet og ba opplyst om departementet de siste tre år hadde hatt til behandling andre saker av tilsvarende karakter som de 12 kritikksakene (se foran under a). I svar 3. februar 1981 redegjorde Landbruksdepartementet for arkivordningen i departementet, og konkluderte med at en undersøkelse som ombudsmannen hadde bedt om, ville kreve gjennomgåelse av samtlige delingssaker og bo- og drivepliktsaker for de år undersøkelsen skulle gjelde. (Departementets svar førte til at ombudsmannen reiste spørsmål om departementets arkiv- og kartoteks-system er tilfredsstillende — refertsak nr. 38 i avsnitt IV.)

På grunn av de praktiske vanskeligheter som departementet ville få med å lete opp de sammenlignbare sakene, fant ombudsmannen å måtte begrense undersøkelsen til avslagsaker vedrørende deling av eiendom og fritak for boplikt, avgjort av departementet etter 1. januar 1981. Departementet ble varslet om dette 19. februar 1981, og undersøkelsen tok til første uke i mars 1981. Departementet sendte da ombudsmannen kopier av samtlige avslagsbrev fra årets to første måneder. Senere har departementet fortløpende sendt ombudsmannen gjenparter av brev om avslag som nevnt.

På grunnlag av gjennomgåelsen av avslagsbrevene har ombudsmannen tatt opp en del tilfelle der departementets lovanvendelse kunne by på særlig tvil. I disse saker er dokumentene (søknadspapirer, uttalelser fra underordnede organer, kartmateriale m. v.) innhentet gjennom departementet. — For å begrense dokumentutlånet anmodet ombudsmannen departementet allerede i brevet 19. februar 1981 om å sørge for en mest mulig fullstendig fremstilling av saksforholdet i departementets av-

sluttende brev til søkeren, i de sakene der resultatet var avslag.

Før ytterligere ble foretatt i de tilfelle der ombudsmannen etter gjennomgåelse av dokumentene fant grunnlag for å gå videre med saken, ble søkeren kontaktet for å få vite om vedkommende ønsket saken tatt opp av ombudsmannen.

Delingssaker.

Ombudsmannen har mottatt og gjennomgått 400 avgjørelser om å nekte deling etter jordloven § 55, truffet av departementet i 1981.

Av denne saksmasse har ombudsmannen i alt tatt opp 20 enkeltsaker til nærmere gjennomgåelse:

Fire avslag som gjaldt deling av statens umatrikulerte grunn i Finnmark, ble omgjort av Landbruksdepartementet etter uttalelse fra Justisdepartementet og ombudsmannen om lovanvendelsen (sak nr. 24 i avsnitt IV).

Ytterligere fem enkeltsaker er referert i avsnitt IV. — I sakene referert som nr. 21, 22 og 25 har departementet omgjort tidligere avslag og gitt samtykke til deling. — I saken referert som nr. 26 kritiserte ombudsmannen departementets begrunnelse for avslaget og ba saken behandlet på nytt; ny avgjørelse av departementet foreligger ennå ikke. — I saken referert som nr. 23 hadde ombudsmannen intet å innvende mot departementets konklusjon, men ombudsmannen reservert seg mot departementet lovanvendelse.

En sak er henlagt av ombudsmannen fordi delingssøkeren var avgått ved døden.

I fem saker fant ombudsmannen etter gjennomgåelse av dokumentene ikke tilstrekkelig grunn til å gå videre av eget tiltak; i én av disse tok imidlertid ombudsmannen avstand fra departementets begrunnelse for avslaget.

Fem saker er fortsatt under behandling av ombudsmannen.

Bopliktaker.

Ombudsmannen har mottatt og gjennomgått 45 avgjørelser om å nekte fritak for boplikt etter konsesjonsloven § 6 annet ledd eller odelsloven § 27 tredje ledd, truffet av departementet i 1981.

Av denne saksmasse har ombudsmannen i alt tatt opp fem enkeltsaker til nærmere gjennomgåelse:

I tre av sakene måtte behandlingen innstilles fordi fritakssøkeren fremmet klage til Kongen eller begjæring om fornyet behandling av departementet.

I en fjerde sak fant ombudsmannen etter gjennomgåelse av dokumentene ikke tilstrekkelig grunn til å gå videre av eget tiltak.

I den femte (siste) sak (sak nr. 37 i avsnitt IV) kritiserte ombudsmannen departementets avgjørelse og ba saken behandlet på nytt; resultatet av departementets nye behandling foreligger ennå ikke.

Delingssaker og bopliktaker er sakstyper hvor det nokså ofte klages til ombudsmannen. Undersøkelsen beskrevet foran har gitt ombudsmannen anledning til mer systematisk å vurdere Landbruksdepartementets avgjørelser og ta opp saker av særlig prinsipiell interesse for lovanvendelsen. Den overveiende del av avgjørelsene har ombudsmannen ikke hatt noe å innvende mot. De avgjørelser som ombudsmannen har kritisert, har departementet funnet å kunne endre. Undersøkelsen er avsluttet pr. 31. desember 1981. Dette er Landbruksdepartementet gitt melding om i brev 30. desember 1981.

c. Praktiseringen i fylkene av delingsreglene.

Landbruksdepartementets årlige meldinger om praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen inneholder statistiske opplysninger om delingssaker, behandlet av fylkeslandbruksstyrene (se således St. meld. nr. 59 (1979—80) s. 6, St. meld. nr. 76 (1980—81) s. 6, St. meld. nr. 18 (1981—82) s. 5). Opplysningene viser at avslagshyppigheten varierer sterkt fra fylke til fylke.

Ombudsmannen ba 11. juni 1981 departementet om en redegjørelse for hvilke lokale (fylkesvise) ulikheter som kan forklare disse variasjoner. Det ble også bedt opplyst om departementet er blitt oppmerksom på ulikheter i fylkeslandbruksstyrenes praksis som ikke kan tilskrives lokale forhold.

Departementet pekte i svarbrev 23. desember 1981 på at avslagsprosenten er (i 1979) høyest i Troms og Rogaland, lavest i Østfold og Telemark. Til belysning av ombudsmanens spørsmål hadde departementet innhentet uttalelser fra fylkeslandbruksstyrene i de fire fylker. Departementet fant på bakgrunn av uttalelsene «ikke — — — tilstrekkelig grunnlag for å anta at fylkeslandbruksstyrene i Troms og Rogaland legger vesentlig strengere kriterier til grunn ved vurderingen av delingssaker enn de andre fylkene». Departementet mente det var vanskelig å gi noen sikker forklaring på den varierende avslagshyppighet, men pekte på momenter som:

- Jordbruksvilkår og geografi; herunder forholdet mellom antall delingssaker og størrelsen på produktivt jord- og skogbruksareal.
- Planlegging; jordloven gjelder ikke i områder som er regulert til annet enn landbruksformål.

III. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger.

Melding for 1976.

Nr. 68 (s. 110—111).

Vegmyndighetenes hjemmel for å nekte utvidet bruk av avkjørsel.

Ved lov 29. mai 1981 nr. 39 ble vegloven av 21. juni 1963 (nr. 23) § 40 endret. Første og annet ledd lyder nå:

«Avkjørsle fra offentlig veg må berre byggast eller nyttast etter reguleringsplan etter bygningslova eller plan etter § 12 i veglova.

Ligg det ikkje føre nokon plan som nemnd, eller planen ikkje omfattar avkjørsle, må avkjørsla frå riksveg eller fylkesveg ikkje byggast eller nyttast utan løyve frå vegsjefen, og avkjørsle frå kommunal veg ikkje byggast eller nyttast utan løyve frå formannskapet. Fylkesutvalet er klageinstans i avkjørslesaker for riksvegar etter dette ledd og § 41 første ledd.»

Melding for 1978.

Nr. 12 (s. 32—36).

Ligningssjefs ektefelles adgang til næringsutøvelse.

Skattedirektoratet har i 1980 og 1981 arbeidet med utkast til bistillingsreglement og skrev 3. november 1981 til fylkesskattesjefen:

«Etter Skattedirektoratets tidligere praksis har begrepet «...befatte seg med eller være interessert i...» (Reglement for ligningskontor og folkeregister § 4, 2. ledd) også blitt ansett å omfatte selvstendig virksomhet drevet av tjenestemannens ektefelle.

Skattedirektoratet har nå endret praksis på dette området. Direktoratet samtykker i at A får delta som hovedaksjonær eventuelt som daglig leder av aksjeselskap som driver bilutleie, uten at dette får konsekvenser for hennes ektefelle B's ansettelse i skatteetaten.

Bestemmelsene om adgang til å inneha bistilling m. v. i skatteetaten er fortsatt under behandling.»

Nr. 14 (s. 39—41).

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

Kirke- og undervisningsdepartementet fastsatte 15. juni 1981 ny forskrift om inntak av søkere fra andre fylker. Bestemmelsen, som gjelder for skoleåret 1982—83, lyder:

«§ 4 Om søkere fra andre fylker

Departementet kan i egen forskrift fastsette

- at søkere fra hele landet skal stilles likt med søkere fra skolefylket ved inntak til enkelte nærmere angitte linjer
- at skolefylket til enkelte nærmere angitte linjer bare kan reservere en nærmere fastsatt andel av elevplassene til søkere fra skolefylket og eventuelle søkere fra annet fylke i henhold til avtale.

Dersom annet ikke er bestemt, kan fylkeskommunen

- fastsette at søkere som har bosted i vedkommende fylke skal ha forrett til de elevplassene bostedsfylket disponerer framfor søkere bosatt i andre fylker
- inngå avtale med andre fylkeskommuner om fordeling av elevplasser.»

Nr. 68 (s. 118—124).

Anbudskonkurranse — byggherrens fastsettelse av forhandlingsvilkår overfor en utvalgt anbyder, uklarhet om laveste anbud.

Ved byrettsdom 5. november 1981 ble lagt til grunn at det i fylkeskommunen var begått «eklatante brudd» på reglene for god anbudsskikk. Fylkeskommunen ble pålagt å erstatte entreprenørfirmaet utgiftene påløpt i forbindelse med deltagelsen i anbudskonkurransen og forberedelsene til å ta byggearbeidet, skjønsmessig beregnet til kr. 180 000,— med tillegg av renter og saksomkostninger.

Melding for 1979.

Nr. 14 (s. 31).

Forskrifter til lærerutdanningsloven.

Forskrifter om godkjenning av adjunkt- og lektorutdanning for grunnskolen, folkehøgskolen og deler av videregående skole ble fastsatt 4. februar 1981 av Kirke- og undervisningsdepartementet med hjemmel i lov av 8. juni 1973 nr. 49 § 12 nr. 1 bokstav b. Disse forskrifter gjelder fra 1. januar 1981; fra samme tidspunkt ble forskriftene av 20. februar 1975 opphevet.

De nye forskriftene er utformet slik at uklarhetene i forskriftene av 1975, pekt på i ombudsmannens brev 25. juli 1979 til Kirke- og undervisningsdepartementet, er ryddet av veien.

I egen forskrift 5. januar 1982 er gitt nærmere regler for enkelte linjer m. m.

Nr. 25 (s. 45—47).

Fradeling av boligtomt med isolert og fjern beliggenhet fra hovedbruket.

A tok 23. april 1980 ut stevning for herredsretten mot staten v/Landbruksdepartementet med påstand om at departementets vedtak 4. mai 1976 skulle kjennes ugyldig. Under henvisning til lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp § 19 nr. 3 anbefalte ombudsmannen søksmålet, og retten innvilget A fri sakførsel. Ved herredsrettens dom 9. juni 1981 ble departementets vedtak 4. mai 1976 kjent ugyldig.

Departementet opplyste 16. juli 1981 at dommen ikke ville bli anket. Departementet har 18. september 1981 samtykket i fradeling av boligtomten.

Nr. 27 (s. 49—53).

Statens forkjøpsrett ved sal av eiendom til paktar — avgjerdgrunnlag, fastsetjing av pris ved skjøn, paktarens rett etter paktingsavtalen.

I brev 6. januar 1982 opplyste Landbruksdepartementet:

«Det har gjennom Regeringsadvokaten vært ført forhandlinger som har lagt til rette for en ordning hvorved jordsøkeren C sikres rett til å leie et areal på ca. 35 dekar av Ålesund Brannforenings eiendom gnr. 11, bnr. 1 i Skodje.

Departementet har etter dette 3. november 1981 opphevet fylkeslandbruksstyrets forkjøpsvedtak av 25. februar 1976 som ble stadfestet av departementet 28. juni 1976.»

A fekk 15. januar 1982 konsesjon til erverv av eiendomen X for kr 80 000,—.

Nr. 30 (s. 56—59).

Disposisjonsplan — grunnlag for å nekte å godta grunneiers utkast.

Miljøverndepartementet uttalte i brev 9. april 1981 til fylkesmennene:

«En vedtekt til bygningslovens § 82 med krav om disposisjonsplan gir som nevnt ikke hjemmel til å nekte hyttebygging, men er ment som en enkel plan for hytter i området. Vi er enig med Ombudsmannen i at en vedtekt som bare setter krav om disposisjonsplan ikke uten videre gir hjemmel til å trekke ulike deler av en eiendom inn i vurderingen av hyttebygging på eiendommen. Bare i de tilfeller hvor det er en slik fysisk nærhet mellom de forskjellige deler av eiendommen at det vil være naturlig å se dem som en enhet, vil det kunne være grunnlag for å kreve plan utarbeidet for hele arealet.»

Nr. 48 (s. 83—85).

Fradrag i inntekt for utgifter til juridisk bistand ved fastsettelse av barnebidrag.

Ligningskontoret opplyste i brev 23. juli 1981 til ombudsmannen:

«Saken er behandlet ferdig ved ligningskontorets søknadsavdeling.

De opprinnelig ilgnede skatter for inntektsåret 1974 er nedsatt i samsvar med skatteterens påstand.»

Melding for 1980.

Nr. 5 (s. 20—22).

Tilsetjing av amanuensis — førerrett for ein engasjert i stillinga.

Forbrukar- og administrasjonsdepartementet sende i august 1981 ut eit rundskriv om utlysing av midlertidige stillingar (personaldirektoratets melding nr. 29/81). Av rundskrivet går fram:

«Midlertidighet i inntil ett år vil i en del tilfeller kunne gi fortrinnsrett til ny tilsetjing etter reglene i forskriftene til Lov om statens tjenestemenn, § 9. Dersom man ved et slikt

tjenesteforhold har praktisert intern kunnngjøring, så vil man, i en del tilfelle kunne få fast tilsetjing i stillinger som etter reglementet krever ekstern kunnngjøring. Dette er uheldig fordi kretsen av søkere på denne måten blir begrenset til én virksomhet eller en del av en virksomhet. En kunnngjøring om midlertidig tilsetjing kan på denne måten, gjennom fortrinnsreglene, gi grunnlag for fast tilsetjing.

På denne bakgrunn vil Forbruker- og administrasjonsdepartementet foreslå at man ved kunnngjøring av midlertidige stillinger bare benytter intern kunnngjøring hvor det på forhånd er klart at tilsettingsforholdet ikke får så lang varighet at det kan skape fortrinnsrett til ny tilsetjing for den midlertidige. Som hovedregel kan derfor midlertidig tilsetjing av inntil 6 måneders varighet kunnngjøres internt. Midlertidighet som varer ut over 6 måneder skal derimot utlyses eksternt.»

Nr. 24 (s. 50—53).

Fradeling av boligtomt — ombytte av våningshus.

Landbruksdepartementet har 3. juli 1981 opplyst at saken er ordnet mellom partene ved at A har overdratt våningshuset til sønnen B; departementet har etter dette lagt saken bort.

Nr. 34 (s. 68—71).

Boplikt ved erverv av sameiepart i ubebygd skog-eiendom på 350 dekar — oversittelse av frist for søknad om fritak for boplikt.

Landbruksdepartementet besluttet 18. mars 1981 å gi A fritak for boplikt.

Nr. 56 (s. 101—103).

Begrunnelse i standardsvar ved massehenvendelser — forvaltningsloven §§ 24 og 27.

I avsluttende uttalelse 17. juni 1980 bemerket jeg at det måtte være mulig i stikkordsform å gi en forklaring i avregningsoppgaven på reduksjon av tilskott. Som svar på mitt spørsmål om departementet kunne utvirke en mer utfyllende begrunnelse for Garantikassens vedtak i oppgjørsavregningen, viste departementet 30. mars 1981 til uttalelse fra Garantikassen i brev 13. mars 1981:

«— — — Av avregningsoppgjøret vil det imidlertid fremgå på hvilket grunnlag redusert tilskott er innvilget. Det samme gjelder når enkelte av mannskapet ikke fyller vilkårene for å bli innvilget tilskott. Vi kan dessverre ikke få frem enhver tenkelig årsak, men de vanligste forhold dekkes i stikkordsform. Ved totalt avslag for fartøyet gis samtidig, skriftlig begrunnelse.»

Jeg fant etter dette ikke grunn til ytterligere i saken.

Nr. 71 (s. 125—126).

Inndragning av førerkort — kumulering av vilkår etter vegtrafikkloven § 33 nr. 1.

Justisdepartementet har i brev 1. juli 1981 vist til innstillingen fra et utvalg, nedsatt av Samferdselsdepartementet, til å utrede spørs-

mål vedrørende inndragning av førerkort (NOU 1981:13). Justisdepartementet bemerker:

«Utvalget har bl. a. fremmet forslag om endring av bestemmelsene i vegtrafikkloven § 33. Forslaget angår også det punkt ombudsmannen har tatt opp. Justisdepartementet har overfor Samferdselsdepartementet gått inn for utvalgets forslag på dette punkt. Forslaget

fra utvalget er f. t. til behandling i Samferdselsdepartementet.

Det er et betydelig arbeid å revidere rundskrivet av 4.10.1978 om inndragning m. v. av førerkort. Dette departement vil avvente lovendringer som følge av Førerkortutvalgets innstilling før nytt rundskriv sendes ut, dersom det ikke vil gå for lang tid før lovendringsforslaget blir behandlet.

Ombudsmannen vil bli underrettet om sakens videre gang.»

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

1.

Tilsetjing av bibliotekar — forbigåing av einaste søkjar med bibliotekarutdanning.

(Sak 781/80.)

A klaga 6. juni 1980 til ombudsmannen over at han ikkje var tilsett som bibliotekar ved ein vidaregåande skole.

Han var einaste søkjar som hadde bibliotekarutdanning, men fylkesskolestyret vedtok likevel å tilsetje B. Då ho ikkje hadde bibliotekarutdanning, vart ho berre tilsett for eitt år.

I skolen si innstilling heitte det:

«— — — A er den eneste som har statens bibliotekskole. Etter eksamener og praksis er han meget velkvalifisert. Han mangler imidlertid sluttattest. Ved henvendelse til — — — får en bare vite at han var sykemeldt i ett år før han sluttet.

B har ikke bibliotekerfaring, men meget god kontorutdanning, meget god allmennutdanning, og meget god kontorpraksis. Hun vil uten tvil kunne gjøre en meget god jobb.

Rektor finner ikke å kunne gi noen innstilling til utvalget, men vil uttale:

Det bibliotekarbeid som skal utføres er enkelt, men det er en hektisk aktivitet i skoletiden, så tålmodighet og utpreget ordenssans er nødvendig. Det skal samarbeides med 50 lærere og 480 elever, så åndelig balanse og stabilitet er meget viktig. Skal stillingen bli noen vinning for skolen, er bibliotekarens skikethet helt avgjørende. Da de 3 fremmedspråkene er vesentlig ved skolens bibliotek, bør vedkommende ha gode språkkunnskaper.

Utvalget drøftet denne saken meget inngående.

Utvalget kan bare innstille B. Innstillingen er enstemmig og rektor slutter seg til utvalgets innstilling.»

Fylkesskolesjefen slutta seg 3. januar 1980 til skoleutvalet si innstilling og rådde fylkesskolestyret til å tilsette B. Om A uttalte han:

«Eg kan vere samd med skolen at ein ikkje tilset søkjar som ikkje kan leggje fram sluttattest. Det er då berre att søkjarar utan godkjend bibliotekarutdanning og det bør difor berre tilsetjast mellombels.»

I klaga til ombudsmannen peika A på følgjande:

«Så langt jeg kan se, er saka et produkt av at jeg har vært psykisk syk, og at en derfor forsøker å unngå at jeg kan få ansettelse ved skolen. Noen andre forhold er ikke kommet fram. Denne saka har derfor også en langt videre betydning enn mitt tilfelle og mitt ønske om å komme tilbake til arbeidslivet igjen, og gjelder også andre tilfeller av lignende art som vil måtte dukke opp og hvor lignende saksbehandlinger blir forsøkt for å hindre ansettelse. — — —»

Eg skreiv 17. oktober 1980 til fylkesskolestyret:

«Det kan ikkje vere tvilsamt at A ut frå opplysningane i søkjarlista om utdanning og praksis var best kvalifisert til bibliotekarstillinga ved — — — skole. På denne bakgrunn må eg be opplyst kva fylkesskolestyret la vekt på ved tilsetjinga.

Av fylkesskolesjefen si tilråding synest som om A i det heile tatt ikkje har vore med i kvalifikasjonsvurderinga av søkjarane, av di han ikkje hadde lagt ved sluttattest. Eg må be opplyst kva for grunnlag fylkesskolesjefen meinte å ha for å gi dette forholdet ein så vidtgående konsekvens. Vidare må eg be opplyst om fylkesskolestyret var samd i fylkesskolesjefen sitt standpunkt.

Rektor ved skolen si fråsegn gir grunn til å spørje om det ved vurderinga av A sine kvalifikasjonar for stillinga vart lagt vekt på opplysningar om A sin sjukdom. Dette vert bede opplyst.»

Fylkesskolestyret slutta seg i møte 25. november 1980 til følgjande fråsegn frå fylkesskolesjefen:

«Sivilombudsmannen bed opplyst kva for grunnlag fylkesskolesjefen meinte å ha for ikkje å vurdere A i høve tilsetjing. Fylkesskolesjefen er heilt ut samd med ombudsmannen i at A ut ifrå innsende dokument var best fagleg kvalifisert for stillinga.

Men søknaden var svært mangelfull. I søknaden kjem det fram flg.:

- eksamen artium 1963
- Statens Bibliotekskole 1968
- Biblioteksjef 1968—79.

Søknaden gjev ikkje opplysningar om kva A har gjort i tida frå han var ferdig med eksamen artium og til han starta på bibliotekskolen. Søknaden gjev heller ikkje opplysningar om kvifor A slutta ved biblioteket i — — — eller opplysningar om sysselsetjing, evt. opplysningar om kvifor han ikkje var sysselsatt etter at han slutta i stillinga i — — — kommune.

Det går fram av skoletvalssaka, dagsett 11.12.79, at rektor har teke kontakt med — — — kommune. Det vart der opplyst at A hadde vore sjukmeldt og så slutta.

Etter fylkesskolesjefen si vurdering er det i første rekkje søkjarane sjølve som må gje dei opplysningar som er naudsynte for at tilsetjingsorganet skal ha grunnlag for vurderinga.

Fylkesskolesjefen kan ikkje sjå at søknaden frå A gav grunnlag for ei totalvurdering av A sine kvalifikasjonar. Når det i tillegg ikkje ligg føre attest frå stillinga i — — —, og det ikkje er mogleg å få opplysningar av førre arbeidsgjevar som går ut over det å opplyse om at A var sjukmeldt før han slutta, har ein i det heile svært lite grunnlag for ei totalvurdering av søkjaren sine kvalifikasjonar.

Det er bede opplyst om det ved vurderinga av A sine kvalifikasjonar for stillinga vart lagt vekt på opplysningar om A sin sjukdom.

Dei opplysningar som vart gjevne frå — — — kommune gav ikkje grunnlag for å seie noko om kvifor for sjukdom som var grunnlaget for sjukmelding før A slutta.

At A hadde hatt psykisk sjukdom kom ikkje fram før lenge etter at vedtaket var gjort. At A hadde vore i kontakt med arbeidskontoret i — — — og at det hadde vore arbeid med rehabilitering kom ikkje fram før 15.05.80.

Opplysningar om kva for sjukdom og friskmelding kom ikkje fram før etter at saka hadde blitt reist ovafor sivilombudsmannen.

Etter fylkesskolesjefen si vurdering var det sakleg grunn til ikkje å innstille A, med bakgrunn i dei mangelfulle opplysningar søknaden gav.»

A kom 12. desember 1980 med desse merknader:

«I min søknad la jeg ved alle opplysninger som hadde betydning for mine kvalifikasjoner til stillingen. Videre la jeg ved opplysning om mitt telefonnr. Jeg var hjemme på denne tiden og det hadde ikke vært noe problem å få kontakt med meg verken via telefon eller pr. brev.

Hva angår tida mellom 1963—1965, så tilbrakte jeg denne i det militære (Flyvåpenet), noe som er helt vanlig etter gymnaset og for denne årsklassen. Så vidt jeg kjenner til, er ingen pliktig å opplyse om hvorfor en slutter i en stilling, heller ikke å gi opplysning om hvorfor en ikke er sysselsatt etter å ha sluttet i en jobb. — — —»

I fråsegn 14. januar 1981 uttalte eg:

«A var den einaste av søkjarane med bibliotekarutdanning. Ut frå opplysningane i søkjarlista om utdanning og praksis var han best kvalifisert til bibliotekarstillinga ved — — — skole. Dette er òg lagt til grunn av fylkesskolesjefen og fylkesskolestyret. Men A var i det heile tatt ikkje med i kvalifikasjonsvurderinga av søkjarane.

Fylkesskolesjefen har i fråsegna 14. november 1980 hevda at A sin søknad var mangelfull og m. a. vist til at han i søknaden ikkje opplyste kva han hadde gjort frå 1963 da han var ferdig med examen artium, og til han i 1968 begynte på Statens bibliotekskole. — Eg kan ikkje sjå at dette skulle ha noko å seie for vurderinga av A sine kvalifikasjonar. Grunnlaget for vurdering av stillingssøklarar må i første rekkje søkjast i dei opplysningar om kvalifikasjonar som ligg føre. Det kan ikkje i seg sjølv tale mot ein søkjar som har gitt fullnøyande opplysningar om sine faglege kvalifikasjonar, at han ikkje har opplyst kva han gjorde i åra før han tok til med den fagutdanninga som høver til stillinga. — Det må kritiseraast at det vart lagt vekt på dette forholdet ved vurderinga av A sin søknad til bibliotekarstillinga.

Det synest ved vurderinga av A sin søknad å vere lagt avgjerande vekt på at han ikkje sendte med sluttattest frå — — — kommune. Grunnen til dette synest ikkje å vere at ein tvilte på at han hadde arbeid som biblioteksjef i — — — kommune frå 1968, jfr. at dette er lagt til grunn i søkjarlista, og at det skal ha vore stadfesta i den telefonsamtalen rektor hadde med kommunen.

I tilsetjingssaker vil utgangspunktet rett nok vere at søkjarane sjølve må sjå til at tilsetjingsorganet får dei opplysningar som er naudsynte for vurderinga av søknaden. Men etter mi meining hadde A gitt fullnøyande opplysningar om utdanning og praksis som bibliotekar. Dersom det var ønskeleg med fleire opplysningar, måtte det vere opp til styresmaktene å innhente desse. — Eg finn det klart at mangelen på sluttattest frå — — — kommune ikkje i seg sjølv gav sakleg grunn til å sjå bort frå A sin søknad. — Eg kan etter dette ikkje sjå at det er gitt ei fullgod forklaring på forbigåinga av A. Forholdet er kritikkkverdig.»

I brev 3. mars 1981 opplyste A at han hadde fått stillinga.

2.

Tilsetjing av rådgiver i pedagogisk-psykologisk tjeneste — vurdering av søker med cand. polit.-eksamen.

(Sak 1345/80.)

A med cand. polit.-eksamen klaget 1. november 1980 til ombudsmannen over forbigåelse ved tilsetjing av rådgiver i pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Stillingen ble utlyst 7. mai 1980:

«Ved pedagogisk-psykologisk tjeneste er hele og halve stillinger og vikariater ledige med tiltredelse 1. august.

Søkere må ha utdanning som cand. paed., cand. psychol. eller tilsvarende. Erfaring fra pedagogisk-psykologisk rådgivning er ønskelig.»

Det meldte seg 30 søkere. Av disse var det 16 med embetseksamen i psykologi, 7 var oppe til slik eksamen våren 1980, 3 med embetseksamen i pedagogikk, 3 med embetseksamen som cand. polit. og 1 som var oppe til slik eksamen våren 1980.

Ved skolestyrets vedtak 17. juni 1980, godkjent 10. juli 1980 av skoledirektøren, ble 6 av søkerne tilsatt og 13 stilt på varamannliste. Dette var samtlige 19 som hadde avlagt embetseksamen i psykologi eller pedagogikk. A og de andre søkere med cand. polit.-eksamen var ikke tatt med.

Jeg innhentet uttalelse til klagen fra skolesjefen og forela den deretter 22. januar 1981 for skoledirektøren:

«Utdanningskrav for fagpersonalet ved den pedagogisk-psykologiske tjenesten er inntatt i særtrykk fra Kirke- og undervisningsdepartementet: «Føresegner m. v. for grunnskolen» (1976) og «Forskrifter m. v. for grunnskolen. Lov om grunnskolen» (1980). De kompetanse-spørsmål saken reiser, antas å måtte vurderes ut fra reglene av 1976. I reglene om «krav til utdanning og røynsle for tilsetjing i administrative stillingar og for personale med sær-oppgåver» er bestemt (punkt 2 annet ledd):

«Fagpersonalet ved den pedagogisk-psykologiske tenesta må ha godkjend utdanning for den tenesta det gjeld, og bør dessutan ha røynsle frå arbeid i skolen/barnehagen.»

Videre heter det i «Retningslinjer for den pedagogisk-psykologiske tenesta» (punkt 4 annet ledd):

«Det faste fagpersonalet ved den pedagogisk-psykologiske tenesta kan ha utdanning som cand. paed., cand. psychol. eller tilsvarende utdanning, sosionom og spesialpedagog med lærar- eller førskolelærarutdanning.»

Spørsmålet blir om søkere med cand. polit.-grad og relevant fagkombinasjon omfattes av uttrykket «tilsvarende utdanning».

I brev 20. november 1980 til ombudsmannen har skolesjefen vist til de fastsatte utdanningskrav og uttalt:

«Med dette har Departementet gitt en presisering av hva det for sin del mener med «tilsvarende utdanning» i de forskrifter som gjaldt på det tidspunkt da de aktuelle tilsetninger ble gjort. Graden cand. polit. er, som en vil se, ikke nevnt.

Klageren mener at han selv og de 2 øvrige søkere med cand. polit.-graden er forbigått, og at de kan sies å ha tilsvarende utdanning som derfor bør godkjennes.

Skolestyret kan ikke godkjenne utdanning. Skolestyret kan imidlertid foreslå ved tilsettingen at søkere med annen utdanning godkjennes. Saken avgjøres da av Departementet for hver tilsatt.

Det kunne skolestyret ha gjort i den foreliggende tilsettingssak dersom det ellers ikke var nok søkere med allerede godkjent utdanning i forhold til antall ledige stillinger.»

Jeg forstår det slik at skolesjefen mener at søkere med cand. polit.-graden faller utenfor uttrykket «tilsvarende utdanning» og som følge av dette ikke kan tilsettes uten særskilt godkjenning av departementet, og at søknadene fra de tre med cand. polit.-grad i nær-

værende sak ikke er undergitt konkret vurdering.

Det bes opplyst hvordan disse spørsmål er vurdert av skoledirektøren i forbindelse med godkjennelsen 10. juli 1980.»

Skoledirektøren bemerket 2. februar 1981:

«I følge skriv av 26-02-1980 fra Kirke- og undervisningsdepartementet til skoledirektøren, nå også inntatt i reglene av 1980, skal skoledirektøren bare godkjenne sammensetningen av fagpersonalet ved de pedagogisk-psykologiske kontorer.

Dersom cand. polit. A var blitt innstilt og tilsatt, ville skoledirektøren i dette tilfelle sannsynligvis ha innhentet uttalelse fra Kirke- og undervisningsdepartementet om hans utdanning kunne godkjennes som relevant og dermed «tilsvarende» for den utlyste stilling.

Det dreier seg her om cand. polit. A's formelle kompetanse som pedagogisk-psykologisk rådgiver. Skoledirektøren sier seg enig i skolesjefens vurdering av dette spørsmål. Kirke- og undervisningsdepartementet har tidligere og i flere sammenheng, senest antakelig i den langvarige vurdering om hvor vidt «cand. paed. spec.»-graden skulle godkjennes ved siden av de mer tradisjonelle grader, tatt opp spørsmål om «tilsvarende utdanning» er nødvendig for å være kvalifisert for de mer direkte pedagogisk-psykologiske deler innen det her aktuelle yrkesfelt. Den tilføyelse departementet har gitt i 1980-reglene må, som påpekt i saksdokumentene, klart kunne sees som en presisering av tidligere, kortere formulering, som også skoledirektøren fra tid til annen har fått forespørsel om — og tolket slik det her er gjort fra skolestyrets side.»

Jeg forela saken for Kirke- og undervisningsdepartementet som 6. mars 1981 uttalte om spørsmålet i sin alminnelighet:

«Med uttrykket «tilsvarende utdanning» i «Retningslinjer for den pedagogisk-psykologiske teneste» (punkt 4 annet ledd) er det ment utdanning som gir fagkunnskap på det pedagogiske, psykologiske, medisinske og sosiale området, og som således ut fra sin fagdekning kan sidestilles med de utdanningene som er spesielt nevnt i retningslinjene.

For best å kunne ivareta den fagdekning som er nevnt i retningslinjene, forutsettes det at man har tilsatt personer med forskjellig utdanningsbakgrunn. De bør samlet ha en så bred fagdekning som mulig ut fra det behov denne tjenesten skal dekke. Det har ikke vært meningen at de spesielle utdanningene som er nevnt i retningslinjene, skulle være uttømmende. De har vært ment som eksempler på utdanningsbakgrunn, noe som skulle gå frem av uttrykkene «kan ha» og «tilsvarende» under samme pkt. Det skal likevel ikke være noen hemmelighet at eksemplene reflekterer den faktiske situasjon ved de aller fleste tjenestekontorer.

Styret for pp-tjenesten har ansvaret for at de ansatte samlet har en så bred fagdekning som mulig ut fra tjenestens behov, og det tillegger styret å vurdere om en søkers utdanning kan sidestilles med de utdanninger som er spesielt nevnt i retningslinjene. Dersom styret er i tvil om en utdanning kan regnes

som «tilsvarende», bør saken forelegges skolelederen eller departementet. Kommer man til at søkeren har «tilsvarende utdanning», må han selvfølgelig vurderes på linje med de øvrige kvalifiserte søkere.

Det må anses som saksbehandlingsfeil hvis skolestyret utelukker en søker fordi hans relevante utdanning kommer til uttrykk i en annen kandidat-tittel enn de vanlige.

Søkere med forskjellig utdanningsbakgrunn må rangeres ut fra de aktuelle behov ved tjenestekontoret, jfr. 1980-reglene der det heter: «Sammensettingen av fagpersonalet trenger godkjenning av skolelederen.»

Om spesielt A's kvalifikasjoner uttalte departementet:

«Med denne fagkombinasjonen er han kvalifisert for tilsetning i pp-tjeneste. Hvorvidt han er den best kvalifiserte for den aktuelle stilling, vil bero på tjenestens behov og den samlede kompetanse hos de ansatte ved dette kontor.»

I avsluttende brev 24. august 1981 til skolelederen uttalte jeg:

«I «Retningslinjer for den pedagogisk-psykologiske tenesta» heter det (punkt 4 annet ledd) at det faste fagpersonalet «kan ha utdanning som cand. paed., cand. psychol. eller tilsvarende utdanning, sosionom og spesialpedagog med lærar- eller førskolelærerutdanning». Uttrykksmåten «eller tilsvarende utdanning» viser at oppregningen av utdanningsveier ikke er ment å være uttømmende. Skolelederen og skolesjefen synes imidlertid å bygge på den oppfatning at andre utdanningsveier for å komme i betraktning må være godkjent særskilt av departementet. — En slik oppfatning har ingen støtte i bestemmelsen i punkt 4 annet ledd. Bestemmelsen i punkt 2 annet ledd i «Krav til utdanning og røynsle for tilsetjing i administrative stillingar og for personale med særoppgåver» (sitert foran i ombudsmannens brev 22. januar 1981) kan etter min mening heller ikke forstås på denne måten; uttrykket «godkjend utdanning» antas ment som en henvisning til «Retningslinjer for den pedagogisk-psykologiske tenesta».

Den omstendighet at cand. polit.-eksamen ikke er nevnt i retningslinjene punkt 4 annet ledd, og at det heller ikke forelår særskilt uttalelse fra departementet om denne utdanningsvei, kunne således ikke være avgjørende. Hvorvidt søker med slik eksamen kunne regnes å ha «tilsvarende utdanning», jfr. punkt 4 annet ledd, måtte bero på en konkret vurdering av vedkommendes fagkombinasjon. Denne vurdering måtte det primært tilligge tilsetningsmyndighetene å foreta, jfr. Kirke- og undervisningsdepartementets uttalelse 6. mars 1981 (tredje avsnitt i sitatet foran).

Jeg forstår det slik at søknadene fra A og de andre søkere med cand. polit.-graden ikke ble undergitt en slik konkret vurdering, og at de således allerede i utgangspunktet ble avskåret fra en nærmere kvalifikasjonsvurdering mot søkere med psykologisk eller pedagogisk embetseksamen. Dette var etter min mening ikke i samsvar med reglene som gjaldt. Forholdet må kritiseres.»

I brev samme dag til Kirke- og undervisningsdepartementet pekte jeg på at slik regelen om skolelederen godkjennelsesmyndighet er utformet, kan det være noe uklart hvor langt skolelederen har plikt til å påse at feil av denne art ikke blir begått. Jeg ba departementet overveie om det kan være behov for en klargjøring av regelverket på dette punkt.

Departementet meddelte 26. oktober 1981:

«Departementet sier seg enig med ombudsmannen i at regelen om skolelederen godkjenningsmyndighet i saker som denne er uklar, og at det er behov for en klargjøring av reglene.

Departementet har allerede satt i gang arbeidet med å klargjøre reglene på det aktuelle punkt og ombudsmannen vil bli orientert om de nye reglene når arbeidet er ferdig.»

3.

Tilsetning av førskolelærer — kommunale organers kompetanse i forhold til barnehagestyret. (Sak 192/80.)

A klaget 4. februar 1980 til ombudsmannen over forbigåelse ved tilsetning av førskolelærer i kommunal barnehage.

Kommunen utlyste våren 1979 syv stillinger som førskolelærer i kommunens barnehager, herunder to ved — — — barnehage.

Det meldte seg 63 søkere til stillingene.

Kommunens sosialsjef utarbeidet sammen med barnehagens styrer innstilling til styret for barnehagen med anbefaling om å tilsette to av fem utvalgte søkere. A var ikke blant disse.

Styret vedtok 22. mai 1979 å tilsette en av de innstilte søkere, samt A. Saken gikk deretter til kommunen for godkjenning av barnehagenemnda.

Barnehagenemnda sendte saken tilbake til barnehagens styre og ba om ny behandling.

Styret fattet 21. juni 1979 dette vedtak:

«Styret i — — — Barnehage sender saken tilbake til Barnehagenemnda, idet en ber om at nemnda begrunner sitt vedtak, da vi ikke kan se hvilke formelle feil som hefter ved vårt ansettelsesvedtak av 22 mai 1979.»

Socialsjefen sendte 26. juni 1979 saken til skole- og sosialrådmannen som overfor formannskapet tilrådde at en av de opprinnelig innstilte søkere måtte bli tilsatt i stedet for A. Formannskapet foretok 4. juli 1979 tilsetning overensstemmende med innstillingen fra rådmannen.

I A's klage til ombudsmannen het det:

«Jeg mener at barnehagenemnda og formannskapet i denne saka har gått ut over sin kompetanse og at vedtaket i formannskapet derfor er ugyldig.

Etter lov om barnehager § 7, jfr. forskriftenes § 5 er det styret som har ansettelseskompetanse. Etter forskriftenes § 3, nr. 6 m,

skal nemnda (barnehagenemnda) godkjenne ansettelser av personale. Men denne bestemmelsen kan ikke forstås slik at den gir nemnda kompetanse til å prøve alle sider ved ansettelsesvedtaket.

På denne bakgrunn mener jeg det er klart at barnehagenemnda kan utøve det man kan kalle en legalitetskontroll. Dvs. om vedtaket er i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Nemnda har derimot ikke kompetanse til å prøve det skjønnet som styret har utøvet i samband med ansettelsesvedtaket. Etter mitt skjønn kan ikke formannskapet ha videre kompetanse enn nemnda her.»

I tilsvaret 11. mars 1980 uttalte skole- og sosialrådmannen:

«1. Etter barnehagelovens forskrifter § 5, pkt. 1, består styret i kommunale barnehager av seks medlemmer, to representanter valgt av foreldrerådet, to representanter valgt av de ansatte og to representanter valgt av kommunen (hos oss av formannskapet). Med den sammensetning styret har kan det ikke regnes som representant for barnehageeieren så lenge eierrepresentantene er i mindretall. I kommunale barnehager er barnehagens ansatte kommunale arbeidstakere.

Etter barnehagelovens § 3 er kommunen som offentlig organ pålagt å sikre barn gode oppvekstvilkår ved utbygging og drift av barnehager. Denne plikten utøves gjennom barnehagenemnda.

I den påklagde sak har barnehagenemnda ved å oversende ansettelsessaken til formannskapet fulgt den fremgangsmåte som kommentarene til barnehagelovens forskrifter gir anvisning på. Etter — — — kommunens oppfatning har formannskapet/kommunestyret i dette tilfelle anledning til å utøve ikke bare en «legalitetskontroll» med barnehagestyrets vedtak, men også å prøve det skjønn styret har foretatt. Jeg vil i det vesentlige begrunne dette standpunkt med følgende:

a. Det er et bærende arbeidsrettslig prinsipp at ansettelsesmyndigheten tilligger arbeidsgiveren eller hans representant. Ethvert unntak fra dette prinsipp krever positiv hjemmel. Etter forskriftenes § 5, pkt. 9 a, er det hjemmel for at barnehagestyret skal ansette barnehagens personale, men regelen må sees i sammenheng med forskriftenes § 3, pkt. 6 m — om at barnehagenemnda skal godkjenne ansettelsen. Også sett i sammenheng med sistnevnte bestemmelse representerer forskriftenes § 5, pkt. 9 a et unntak fra prinsippet om arbeidsgivers ansettelsesmyndighet. For så vidt er det naturlig at dette ble viet særlig oppmerksomhet ved lovens tilblivelse. Men bestemmelsen kan ikke gis videre anvendelse enn ordlyden gir holdepunkter for.

Forskriftens § 3, pkt. 6 m inneholder ingen begrensning i nemndas myndighet til å prøve styrets ansettelsesvedtak. Noen slik begrensning kan man heller ikke innfortolke i den del av kommentarene til forskriftene som er gjengitt i klagen hvor det bl. a. heter at «nemnda (skal) påse at styrets vedtak er i samsvar med vanlige kommunale bestemmelser for ansettelse og med lovens krav om utdanning». Et vanlig prinsipp i kommunale ansettelsessaker er at den søker som objektivt sett er best kvalifisert, skal ansettes. Dette

må også nemnda og formannskapet/kommunestyret kunne prøve i de tilfeller styret foretar ansettelser.

Dersom forskriftene må forstås slik at nemnda og formannskapet/kommunestyret ikke kan prøve barnehagestyrets saklige vurdering i ansettelsessaker, må det være berettiget å reise spørsmål om forskriftene går ut over den hjemmel barnehagelovens § 7 gir. Jeg kan ikke se at bestemmelsen gir hjemmel for i realiteten helt å frata arbeidsgiver muligheten til å ha noen innflytelse i ansettelsessaker, noe som vil være tilfelle dersom barnehagenemnda kun kan utøve en legalitetskontroll. En forståelse av prinsipp om arbeidsgivers ansettelsesmyndighet sett i sammenheng med forskriftenes ordlyd tilsier etter min oppfatning at barnehagenemnda og formannskapet/kommunestyret har rett til også å vurdere barnehagestyrets skjønn i ansettelsessaker.

b. — — — Jeg finner det ganske klart at så lenge driften av barnehager er et kommunalt ansvar, må kommunens fagutvalg — barnehagenemnda — og formannskapet/kommunestyret som kommunens øverste politiske organ, kunne prøve det skjønn barnehagestyret utøver i ansettelsessaker så lenge forskriftene ikke positivt bestemmer noe annet. Skulle man forstå forskriftene slik at prøvingsretten bare omfatter en legalitetskontroll, vil det innebære at kommunen som politisk og rettslig ansvarlig organ ikke har anledning til å ansette det personell som i det konkrete tilfelle er vurdert som best kvalifisert til å oppfylle kommunens plikter etter loven.»

Jeg fant grunn til å forelegge saken for Forbruker- og administrasjonsdepartementet, som ga uttalelse 22. januar 1981 (jfr. nedenfor).

I avsluttende uttalelse 3. februar 1981 tok jeg først opp lovreglene med forarbeider:

«Lov av 6. juni 1975 nr. 30 om barnehager m. v. § 7 lyder:

«Hver barnehage skal ha et styre som har den alminnelige ledelse av virksomheten og et foreldreråd. Departementet gir nærmere regler om styrets og foreldrerådets sammensetning og oppgaver.»

Samme lov § 10 nr. 1 lyder:

«Tiltak som reguleres av denne lov, ligger til den nemnd (i denne lov kalt nemnda) som kommunestyret velger. Kommunestyret kan enten utpeke en av de nemnder som det i medhold av særskilt lov velger medlemmene til, eller opprette en særskilt nemnd.

Kommunestyret fastsetter foreldrebetaling for tiltak som kommunen gir støtte til. Departementet gir nærmere forskrifter om nemndas virksomhet, herunder hva som er enkeltvedtak, og hvem som er klageinstans.»

I Ot. prp. nr. 23 (1974—75) er uttalt om styringsverket i barnehager (s. 55 første sp.):

«Departementet mener at foreldre og ansatte i barnehagen bør få større innflytelse på den virksomhet som drives, og har derfor foreslått lovfestet at det ved hver barnehage skal være både et foreldreråd og et styre.

Nærmere regler om sammensetning og oppgaver vil bli gitt ved forskrifter. — — —

Etter utkastet er styret pålagt å ha den alminnelige ledelse av virksomheten (mens den daglige ledelse av virksomheten etter § 8 tilligger styreren). Herunder skal styret foreta innstilling ved ansettelse av personalet, innstilling ved opptak av barn (bortsett fra bedriftsbarnehager hvor det er rimelig at endelig opptak foretas av styret) og fremme forslag til plan for virksomheten.

I Innst. O. nr. 69 (1974—75) heter det (s. 10 annen sp.):

«Når det gjelder styrets funksjoner mener komiteén at disse skal bestå i alminnelig ledelse av drift og virksomhet, innstilling ved opptak av barn, forslag til budsjett og forslag til plan for driften. Styret skal også ansette personalet. Den kommunale nemnda skal godkjenne tilsettingen.»

Jeg fortsatte:

«Barnehageloven § 7 må etter dette gi departementet anledning til ved forskrift å overlate til det enkelte barnehagestyre å foreta tilsetting av personale. Jeg kan ikke se at det følger av barnehageloven at de kommunale barnehagenemnder skal ha rett til fullstendig overprøving av styrets tilsetningsvedtak.

I forskrifter 15. desember 1976 til lov om barnehager er fastsatt:

«§ 3. Den kommunale forvaltning.

1. Den kommunale nemnd kommunestyret velger, heretter «nemnda», er det organ i kommunen som har ansvaret for arbeidet med planlegging, bygging og drift av barnehager og barneparken i den enkelte kommune.

6. Nemnda har blant annet til oppgave å:

- m) Godkjenne ansettelse av personalet i barnehager og barneparken.

§ 5. Styret i barnehager.

7. Styret skal arbeide innenfor de rammer for virksomheten som barnehagens eier har fastsatt. Styret skal i samråd med styreren se til at barnehagen blir drevet i samsvar med lover, forskrifter, retningslinjer, vedtekter og kommunale vedtak og innenfor rammen av det vedtatte budsjett.

Styrets oppgave:

8. a) Styret foretar ansettelser av barnehagens personale.

— — — —>

I kommentarene til forskriftene har Forbruker- og administrasjonsdepartementet uttalt:

«Ved kommunale barnehager skal nemnda påse at styrets vedtak er i samsvar med vanlige kommunale bestemmelser for ansettelse og med lovens krav om utdanning. Er nemnda uenig i styrets avgjørelse, går saken tilbake til styret. Endelig avgjørelse foretas av formannskapet/kommunestyret. Ved andre barnehager skal nemnda påse at utdanningskrav er oppfylt. — — —

Ved ansettelse i kommunale barnehager bør administrasjonen foreta utlysning og innstilling.

Styret foretar ansettelse, ansettelsesprosedyren for øvrig følger praksis i kommunen. Etter forskriftenes § 3,6 m skal nemnda godkjenne ansettelsen.»

Etter min oppfatning må forskriftene forstås slik at det enkelte barnehagestyre er gitt selvstendig kompetanse til å foreta det endelige valg blant flere kvalifiserte søkere. Jeg antar således at de kommunale organer ikke har anledning til å overprøve den skjønnsmessige side ved styrets tilsetningsvedtak. Denne fortolkning er for øvrig i samsvar med Forbruker- og administrasjonsdepartementets syn. Jeg viser i denne forbindelse til departementets uttalelse 22. januar 1981:

«Regelen er forstått slik at det er styret som skal foreta den reelle vurderingen av søkerne og stå som ansettende organ. Den godkjenning som barnehagenemnda skal gi, må betraktes som en sikkerhetsordning for å ha en kontroll på at gjeldende regler for ansettelse blir overholdt. Særlig viktig er det for nemnda å påse at kvalifikasjonskravene er imøtekommet. Men for kommunale barnehagers vedkommende er det også viktig at kommunale regler og kommunal praksis ved ansettelser har vært fulgt.

Etter departementets mening kan således barnehagenemnda ikke gripe inn i det skjønns styret har utøvet. Nemnda kan bare sende saken tilbake dersom den mener at det statlige og/eller kommunale regelverk er overtrådt. Det er også dette siste spørsmål kommunestyre eller formannskap skal ta stilling til. Det må være kommunestyret som til syvende og sist er den nærmeste til å fortolke de kommunale regler om ansettelse.

Departementet er av den oppfatning at regelen om at styret ansetter personalet ikke er heldig. En nabokommune har fått dispensasjon fra denne regelen og mange andre kommuner har søkt om det samme.

Departementet vurderer i samband med en stortingsmelding om barnehager, om ikke denne regelen bør falle bort, og at tilsetting bør foretas av barnehagens eier. For de private barnehagene blir det da eventuelt vedkommende organisasjon, bedrift e.l. som foretar ansettelsen, og for kommunene, vedkommende etat etter de regler som ellers gjelder for ansettelser.

Departementet har ingen systematisk oversikt over hvorledes disse reglene har vært forstått og praktisert i kommunene. Vi har hatt enkelte henvendelser om spørsmålet, men vårt hovedinntrykk er at reglene er forstått slik vi selv ser på dem.»

Ut fra de opplysninger som foreligger, mener jeg følgende at kommunens vedtak om å nekte godkjenning var ugyldig.»

4.

Forbehold i stillingssøknad om økonomisk hjelp til ordning av bindingsforpliktelse overfor tidligere arbeidsgiver.
(Sak 1543/80.)

A søkte 24. oktober 1979 stilling som konsulent i X kommune og opplyste i søknaden:

«Imidlertid må jeg gjøre oppmerksom på at jeg, p. g. a. at jeg mottok $\frac{1}{3}$ lønn under mine studier ved Kommunalskolen har en bindingstid til Y kommune på 3 år etter fullført eksamen.

En eventuell fratreden fra mitt arbeidsforhold i Y kommune før denne 3 års perioden er ute vil medføre at jeg må tilbakebetale en forholdsmessig del av den lønn jeg mottok fra Y kommune i min studietid.

En fratreden etter halve bindingstiden er utløpt vil således bety at Y kommune kan kreve en tilbakebetaling på ca. 33 000,— kroner. Den økonomiske belastning av en slik tilbakebetaling finner jeg vanskelig. Jeg må derfor ta det forbehold at om jeg skulle komme i betraktning for ansettelse i den ledige konsulentstilling, så må X kommune være behjelpelig med å løse meg fra mitt bindingsforhold til Y kommune.»

Kontorsjefen i X kommune bemerket i sitt saksframlegg til administrasjonsutvalget:

«Hverken ved Kommunalhøgskolen eller i Sentralforbundet har en kjennskap til tilfeller med skifte av arbeidsgiver før utløp av bindingstiden. Det er derfor ingen praksis å vise til. Kontorsjefen er av den oppfatning at X kommune — om innløsningskrav gjøres gjeldende overfor A — skal foreta det økonomiske oppgjør med Y. Resterende bindingstid overføres da til X kommune. Det kan vurderes om en slik bevilgning skal være endelig, eller sees som et lån. Det er et vilkår fra A's side at han ikke går ned i lønn ved skifte av stilling. Overgang til X vil gi opprykk fra idag lønnstrinn 19 til lønnstrinn 21. Rentesats og skattevilkår ville avgjøre om det på rimelig tid ville være mulig å avdra et slikt lån, uten nedgang i netto lønn.»

Kontorsjefen innstilte på at dersom Y kommune påberopte seg bindingstid og stilte krav om økonomisk kompensasjon fra A, skulle X kommune dekke kravet.

Kommunestyret tilsatte 17. desember 1979 enstemmig A i konsulentstillingen. I samsvar med administrasjonsutvalgets og formannskapets innstilling vedtok kommunestyret med 11 mot 10 stemmer:

«2. X kommune vil være A behjelpelig med å bli løst fra bindingsforholdet til Y kommune.
Formannskapet bemyndiges til å treffe nødvendige vedtak, etter innstilling fra administrasjonsutvalget.»

Mindretallets alternative forslag forutsatte at forholdet ikke skulle innebære økonomiske uttelling for kommunen.

Kommunekontorsjefen underrettet A 18. desember 1979 om tilsetningsvedtaket og viste

til punkt 2 i kommunestyrets vedtak for så vidt gjaldt «det spesielle forhold til bindingstid i Y». A ble samtidig gjort kjent med vedtak og saksgrunnlag ved oversendelse av fullstendig saksutskrift. Han ble videre av kontorsjefen muntlig orientert om «sakens gang i administrasjonsutvalg/formannskap/kommunestyre». A bekreftet 21. desember 1979 at han tok stillingen, og opplyste at han hadde sagt opp sin stilling i Y kommune.

Etter at fylkesmannen 30. januar 1980 hadde gjort kommunen oppmerksom på at vedtaket om bindingsforholdet krevde ny behandling fordi vedtaket ikke hadde fått kvalifisert flertall, behandlet kommunestyret saken på nytt 10. mars 1980. Formannskapets innstilling ble vedtatt med 15 mot 10 stemmer.

A tiltrådte stillingen 7. mars 1980.

Administrasjonsutvalget foreslo 22. april 1980 at oppgjørskravet på ca. kr. 28 000,— fra Y kommune mot A skulle dekkes av X kommune. Forslaget ble nedstemt av formannskapet 12. mai 1980, som imidlertid var villig til å forskuttere oppgjørsbeløpet og innlede forhandlinger med A om tilbakebetaling. — Formannskapet gikk 3. november 1980 inn for en ordning hvoretter A skulle tilbakebetale halvparten (kr. 14 128,32) av det forskutterte beløp over 2 år med kr. 588,68 pr. måned. Men A godtok ikke dette tilbud.

A klaget 8. desember 1980 til ombudsmannen. Jeg anmodet kommunen om en redegjørelse for hvorledes kommunestyrets vedtak 17. desember 1979 og 10. mars 1980 var å forstå, særlig sammenholdt med det forbehold som A hadde tatt i søknaden og med det alternative voringstema som forelå. Jeg viste til at et formannschaftsmedlem i (udatert) brev til A hadde opplyst følgende om mindretallets standpunkt:

«Dette har i korthet gått ut på at vi har vært villig til å medvirke til at du kunne få anledning til å oppta et lån av X kommune som kunne fri deg fra de økonomiske betingelser du hadde overfor Y kommune i forbindelse med din bindingstid.

Lånet kunne tilbakebetales etter nærmere inngått avtale.»

Jeg ba videre opplyst om kommunen, før A aksepterte stillingen, reserverte seg mot at kommunens tilsetningsvedtak skulle oppfattes slik at den påtok seg å dekke hans økonomiske forpliktelser overfor Y kommune.

Det ble også bedt om bemerkninger til følgende anførsel i A's klage til ombudsmannen:

«Personlig finner jeg formannskapets behandling av denne sak urettferdig i og med at jeg i min søknad tok forbehold vedrørende oppgjør for min resterende bindingstid til Y. At formannskapet forlanger forhandlinger

flere måneder etter min ansettelse og tiltredelse virker jo nærmest som et diktat. Dersom formannskapet ønsket forhandlinger om mine betingelser mener jeg disse skulle vært forlangt før jeg ble ansatt og ikke lenge etter at jeg har tiltrådt og således ikke har muligheter til å velge alternativer.»

Formannskapet opplyste 17. mars 1981 om punkt 2 i kommunestyrets vedtak 17. desember 1979:

«Formannskapet vil vise til at den formulering som er inntatt i vedtaket m. h. t. å «være behjelpelig med å bli løst fra bindingsforholdet til Y kommune» er en direkte gjen-givelse av og bekreftelse på søkerens anmerking i siste setning i stillingssøknaden av 24. oktober 1979. Det er imidlertid ikke i søknaden framsatt konkrete krav i denne forbindelse, hvorfor kommunestyrets vedtak er å oppfatte som et tilsagn om foreløpig ikke definert bistand.»

Formannskapet viste til at kontorsjefens innstilling til administrasjonsutvalget om at X kommune skulle dekke et eventuelt krav fra Y kommune fullt ut, ikke ble votert over. — Formannskapet fortsatte:

«Slik saken ble behandlet i formannskap og kommunestyre er det klart at kommunen forpliktet seg til å utvise behjelpelighet som ville innebære økonomiske uttelling. Jfr. at forslag om å uttale det motsatte ble nedstemt. Det ble imidlertid ikke tatt stilling til formen for og omfanget av denne bistand: f.eks. i form av lån, delvis kontantbeløp eller eventuelt fullt oppgjør.»

Formannskapet beklaget at A's krav ikke ble nærmere klargjort før tilsetningen.

A anførte i brev 6. april 1981 til ombudsmannen:

«Når det nevnes forventninger så er det korrekt at jeg ved min tiltredelse forventet at X kommune skulle overta de forpliktelser jeg hadde overfor Y kommune. D. v. s. at X kommune skulle godtgjøre Y kommune for resten av den lønn jeg hadde mottatt i studietiden og at jeg skulle forplikte meg til samme bindingsforhold i X kommune som jeg hadde i Y.

Mine forventninger har sin årsak i at kommunestyrets ansettelsesvedtak av 17. desember 1979 gikk på at formannskapet bemyndiges til å fatte de nødvendige vedtak, etter innstilling fra administrasjonsutvalget.

— — — Jeg vil understreke at jeg sluttet i Y og tiltrådte i X kommune den 7. mars 1980 og hadde derfor ingen muligheter til å velge om jeg ville ta stillingen eller ikke på de vilkår som formannskapet presenterte meg for etter sitt møte den 12. mai 1980.»

I avsluttende brev 6. juli 1981 til X kommune uttalte jeg:

«Det forbehold som A tok i sin søknad 24. oktober 1979 om at X kommune måtte være behjelpelig med å løse ham fra bindingsforholdet til Y kommune, kunne nok vært kla-

rere utformet. Av søknaden fremgår imidlertid at det kunne dreie seg om tilbakebetaling av et beløp på ca. kr. 33 000,—, og at A fant den økonomiske belastning ved en slik tilbakebetaling vanskelig. Det måtte derfor være klart at A primært var interessert i at X kommune dekket et eventuelt utløsningsbeløp fullt ut. Dersom kommunen ikke kunne gå med på en slik ordning, burde forholdet vært tatt opp med A før kommunestyrets behandling av tilsetningsaken, eller utvetydig forbehold tatt i tilsetningsvedtaket.

— — — A har således på bakgrunn av punkt 2 i kommunestyrets vedtak, sammenholdt med mindretallets forslag, gått ut fra at X kommune ville dekke et eventuelt utløsningsbeløp fullt ut. — — — Så vidt ses oppfattet kommunekontorsjefen vedtaket på samme måte. Jeg viser til kontorsjefens saksutredning og innstilling 20. mars 1980 til administrasjonsutvalget hvor kontorsjefen uten nærmere kommentarer innstilte på full dekning av utløsningsbeløpet, og til kontorsjefens brev 21. februar 1980 til Y kommune, med gjenpart til A, hvor det ble uttalt:

«— — — For ordens skyld gjøres oppmerksom på at dissensen i kommunestyret gjelder hvorvidt A skal utløses vederlagsfritt eller ikke. — — —»

A sa 19. desember 1979 opp stillingen i Y kommune og aksepterte 21. desember 1979 stillingen i X kommune. I brev 19. mai 1980 til partiformennene, formannskapsmedlemmene og kommunekontorsjefen i X anførte A at han aksepterte stillingen som konsulent i X kommune under den klare forutsetning at han ikke ville bli nødt til å betale det bindingsbeløp han sto til rest med i Y kommune. Ombudsmannen har ikke grunnlag for å trekke i tvil A's uttalelse på dette punkt. — — —

Etter det som foreligger har kommunen verken før tilsetningen, i tilsetningsvedtaket eller senere før tiltredelsen tatt noe klart forbehold om at et eventuelt bindingsbeløp ikke ville bli dekket fullt ut. A's forventning om at han ville bli holdt økonomisk skadesløs kan ikke ses å være ugrunnet, og jeg kan vanskelig akseptere formannskapets standpunkt 12. mai 1980 om å gå til forhandlinger om deknings spørsmålet etter at A hadde sagt opp sin stilling i Y kommune og tiltrådt stillingen i X kommune. — — —»

Formannskapet besluttet 17. august 1981 med 4 mot 3 stemmer å ettergi hele beløpet.

5.

Forhyringsnektelse — frist for søknad om opphevelse.
(Sak 20 E/80.)

En advokat skrev 14. juli 1980 til ombudsmannen:

«I forbindelse med en konkret sak, er jeg blitt oppmerksom på et generelt spørsmål som jeg finner grunn til å forelegge for ombudsmannen.

En søknad om å få opphevet en forhyringsnektelse kan først fremmes 1 år etter at vedtaket er truffet. Dersom man imidlertid påklager vedtaket om forhyringsnektelse til Sjømannsnemnda, medfører dette at en søknad om

opphøving først kan fremmes 1 år etter at klagen er avslått.

Denne bestemmelse medfører, etter min oppfatning, at en sjømann lett vil kvie seg for å klage. I tillegg til den tid som går mellom nektelsen og klagen, vil komme Sjømanns-nemndas behandling av klagesaken. Denne tid vil da bli tillagt det år som må gå før man kan få anledning til å søke om opphevelse av forhyringsnektelsen.»

I brev 29. juli 1980 tok jeg saken opp med Arbeidsdirektoratet som 26. september 1980 opplyste at henvendelsen ville bli lagt fram for sjømannsnemnda.

Etter at sjømannsnemnda hadde gitt uttalelse, opplyste Kommunal- og arbeidsdepartementet i brev 17. februar 1981:

«Departementet er enig i at det er behov for en forandring av bestemmelsene om oppheving av vedtak om forhyringsnektning i § 18, 1. ledd i «Forskrifter for behandling av disiplinærsaker og andre gjøremål i samband med sjømannsformidlingen» av 10. juni 1975.

Departementet gjør følgende endringer i ovennevnte forskrifters § 18, 1. ledd:

«Er det gått minst ett år siden tilsynsnemnda traff sitt vedtak i saken, kan den som er nektet forhyring kreve å få søknad om oppheving av vedtaket behandlet.»

§ 18, 2. og 3. ledd beholdes uforandret. Endringene trer i kraft straks.»

6.

Tjenestemann i overtallig stilling — personlig avlønning.
(Sak 1317/80.)

A klaget 18. oktober 1980 til ombudsmanen over at han ikke var gitt opprykk som sjefingeniør i Forsvaret i lønnsstrinn 28, men var blitt stående som overingeniør i lønnsstrinn 26. Av klagen fremgikk at han hadde søkt om slikt opprykk flere ganger. Det het i klagen:

«Jeg har tjenestegjort i Forsvaret i militære og sivile stillinger siden 1943 og frem til idag.

Jeg ble fast tilsatt i — — — i 1948, først som avdelingsingeniør og fra 1952—59 som overingeniør II og I. Som overingeniør var jeg Sjef for — — —s tekniske fagmyndighet. Denne fagmyndighet var en del av Generalinspektøren og Sjefen for — — —s stab.

Fagmyndigheten var en sterk, effektiv og landsomfattende organisasjon og var av betydlig viktighet for landets militære sikkerhet. Min tekniske stab besto av inntil ca. — — — tekniske offiserer, sivilingeniører, ingeniører og sivil kontorhjelpe.

Ved — — —s overføring (integrering, fusjon) til — — — ble jeg overtallig og har i ca 20 år ikke bekledd en organisasjonsmessig stilling i — — —.

Av nevnte Stortingsdokumenter fremgår det tydelig at innpassingen bygger på den forutsetning at personellet innen en og samme forsvarsgren skal ha de samme rettigheter og muligheter. — — —

Det er å anta at Forbruker- og administrasjonsdepartementet ikke har vært tilstrekkelig orientert om ovennevnte Stortingsdokumenter og integreringsproblemene. Jeg har således ikke vunnet forståelse for mine søknader hos FAD på tross av de mange anbefalinger som foreligger.»

I brev 29. desember 1980 uttalte Forsvarsdepartementet til klagen:

«Selv om klageren burde vært innpasset i organisasjonsmessig stilling, ville dette neppe kunnet medføre det klageren karakteriserer som avansement til sjefingeniør.

Slik stilling forutsetter et organisasjonsmessig og funksjonelt behov — som ikke foreligger innenfor Forsvarets sentrale ledelse.

Mulighet for opprettelse av høyere stilling med henblikk på plassering av overingeniør A har verken formelt eller reelt kunnet komme på tale, mens FD på den annen side ikke har vært avvisende overfor spørsmål om høyere lønn for overingeniør A, dette begrunnet i de spesielle omstendigheter i saken.

Adgangen til å tilstå personlig lønn, eller lønn etter høyere stilling enn vedkommende innehar, er forhold Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Personaldirektoratet, alene kan avgjøre.

Saken har flere ganger vært forelagt for FAD med anbefaling, men er avslått uten at FD i detalj kjenner premisene.»

Som vedlegg til Forsvarsdepartementets brev fulgte et notat med en oversikt over A's sivile og militære karriere, utarbeidet av Forsvarets overkommando og staben 27. november 1980. Av oversikten fremgikk at så vel generalinspektøren som Forsvarets overkommando og Forsvarsdepartementet hadde anbefalt at personlig opprykk til sjefingeniør måtte bli gitt. Begrunnelsen var at A var kommet i en uheldig situasjon på grunn av organisasjonsmessige endringer i — — —. — Forbruker- og administrasjonsdepartementet hadde imidlertid ikke funnet å kunne legge avgjørende vekt på dette, jfr. departementets brev 10. august 1978:

«Forbruker- og administrasjonsdepartementet antar at spørsmålet om omgjøring av stilling som overingeniør til stilling som sjefingeniør, eventuelt personlig lønn som sjefingeniør, er stillingsspørsmål av organisatorisk karakter, og følgeslag må reises overfor Finansdepartementet i forbindelse med de ordinære budsjettforhandlinger.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet kan etter dette ikke samtykke i at overingeniør A gis personlig lønn som sjefingeniør.»

A ba i brev 30. august 1980 til Forsvarsdepartementet om at spørsmålet om opprykk måtte bli tatt opp under de justerings- og

normeringsforhandlinger som da pågikk. Forsvarsdepartementet svarte 19. september 1980:

«Forbruker- og administrasjonsdepartementet understreket i 1978 at saken dreiet seg om et stillingsspørsmål av organisatorisk karakter som måtte tas opp som budsjettsak. Det er med andre ord ikke adgang til å behandle denne saken i forbindelse med de pågående justerings- og normeringsforhandlinger.»

I brev 4. februar 1981 til ombudsmannen fremholdt A:

«Stortingsdokumentene forutsetter helt klart at personellet innen en og samme forsvarsgren skal ha de samme rettigheter og muligheter. Dette er et av de viktigste punktene i dokumentene. Staten er bundet av tilsegnene i nevnte dokumenter og ganske særlig når disse fremhever rettferdighet.»

Mitt enkle synspunkt som forhåpentligvis må være riktig — går ut på at hvis FAD's standpunkt er korrekt, må FD sørge for at man følger en formelt riktig fremgangsmåte og innpasser min omsøkte lønnsstatus budsjettmessig. Hvis FAD gir uttrykk for en uriktig oppfatning, må FD ha anledning til å gå videre med saken og iallfall undersøke hvordan Departementet skal forholde sig for å få saken inn i formelt riktige baner.»

Jeg fant etter dette grunn til å forelegge saken for Forbruker- og administrasjonsdepartementet, som 7. april 1981 uttalte:

«Omgjøring av stilling som overingeniør i ltr. 27 til sjefsingeniør i ltr. 28 vil som hovedregel ha sammenheng med den organisatoriske oppbygging og således være et budsjettspørsmål. Dersom det er tilfelle må forslag om omgjøring reises av fagdepartementet i samband med det årlige budsjettarbeid.»

Brevet av 10. august 1978 kan gi inntrykk av at spørsmålet om personlig lønn i enkelte tilfelle kan være budsjettspørsmål. Det er ikke tilfelle. Personlig avlønning er et lønns spørsmål uansett lønnsnivå.

Det er således ikke noe formelt til hinder for å tilstå A personlig lønn. Forbruker- og administrasjonsdepartementet mener imidlertid at lønnsendring bør tilstås innen de rammer som er fastsatt i tariffavtalen — og etter forhandlinger mellom staten og tjenestemennenes organisasjoner.»

Jeg ba i brev 14. mai 1981 Forbruker- og administrasjonsdepartementet om en «supplerende redegjørelse for avgjørelsesgrunnene».

I brev 16. juni 1981 svarte departementet:

«Forbruker- og administrasjonsdepartementet kan gi personlig lønn. Men en slik løsning bør etter vår mening bare brukes i helt spesielle tilfelle hvor de avtalefestede ordninger ikke kan brukes.»

Dette er ikke tilfelle her. A's lønsspørsmål kunne ha vært løst i etatene dersom det hadde vært enighet om å prioritere hans lønnskrav.»

I avsluttende brev 2. september 1981 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet uttalte jeg:

«Av stortingsproposisjonene nr. 75 (1957) og nr. 14 (1959—60) og av innst. S. nr. 43 (1959—60), som alle gjelder — — —s innpassning i — — —, fremgår at det ble tatt sikte på en mest mulig friksjonsfri integrering av personellet. Det heter således i innstillingen s. 113 annen sp.:

«K o m i t é e n slutter seg til departementets forslag, men vil understreke at overgangsperioden må gjøres så kortvarig som mulig.»

I forbindelse med de personellmessige reduksjoner som er forutsatt innen forsvarsgrenen vil k o m i t é e n be om at det blir lagt vekt på å skaffe det frigjorte personell, såvel militært som sivilt, annen beskjef-tigelse i Forsvaret innenfor den personellramme som til enhver tid er fastlagt.

K o m i t é e n viser til St. prp. nr. 75 for 1957 hvorav går fram at sammensmeltingen av de to våpengrener for personellets vedkommende bl. a. bygger på den forutsetning at personellet i forsvarsgrenen skal ha de samme rettigheter og muligheter, jfr. proposisjonens side 3, 2. spalte, 4. avsnitt. I Innst. S. nr. 126 for 1957 sluttet m i l i t æ r k o m i t é e n seg til dette synet.

K o m i t é e n er klar over at integreringen vil skape personellmessige problemer, men med de forutsetninger som ble lagt til grunn allerede i 1957, mener k o m i t é e n at grunnlaget skulle være lagt for en mest mulig friksjonsfri integrering også av personellet.

K o m i t é e n går ut fra at gjennom de etablerte opprykks- og innstillingsråd, sammensatt på bakgrunn av den nye situasjon, og gjennom samarbeid med de militæres og de siviles organisasjoner, vil innstillende og ansettende myndigheter søke å finne fram til løsninger som er tilfredsstillende såvel for den enkelte som for forsvarsgrenen.»

Ut fra de opplysninger som foreligger, synes det klart at klageren, som følge av omorganiseringen, kom i en uheldig situasjon ved at han i 1959 ble plassert i en såkalt overtallig stilling. At han heller ikke senere er kommet over i en fast organisasjonsmessig stilling, medfører etter min oppfatning at han neppe kan sies å ha hatt de samme muligheter til lønnsutvikling som andre det er naturlig å sammenligne ham med.

De avslag klageren har fått på sine søknader om lønnsopprykk, og de uttalelser Forbruker- og administrasjonsdepartementet har gitt til ombudsmannen, gir ingen opplysninger om hvorledes disse forhold er vurdert med hensyn til spørsmålet om personlig avlønning. Ombudsmannen er følgelig avskåret fra å ta standpunkt til om de spesielle forhold i A's tilfelle er tillagt den vekt de bør ha.

I tilslutning til dette peker jeg på de uttalelser som er gitt av — — — inspektøren i brev 8. mai 1978. Generalinspektøren i brev 19. mai 1978. Forsvarets overkommando i brev 27. juni 1978 og av Forsvarsdepartementet i brev 7. juli 1978. Samtlige uttalelser munner ut i en anbefaling om personlig avlønning for A. — — —

Jeg kan etter det foreliggende ikke se at det er gitt tilfredsstillende begrunnelse for avslaget på A's søknad og må be om at saken blir vurdert på nytt. — Jeg ber om å bli holdt orientert.»

Forbruker- og administrasjonsdepartementet underrettet 20. november 1981 ombudsmannen om at departementet hadde vurdert saken på nytt og funnet av billighet å kunne samtykke i at A gis lønn som sjefingeniør, med virkning fra 1. juli 1980.

7.

Boligtilskott til prest med egen bolig.
(Sak 1270/80.)

Lov av 5. april 1957 (nr. 1) om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m. v. § 9 annet ledd hadde følgende ordlyd før lovendring 5. mars 1976 nr. 11:

«De i kjøpsteder ansatte sokneprester, residerende kapellaner og kallskapellaner som skal bo i disse, skal sikres tjenestebolig som anskaffes og vedlikeholdes av kommunen og godkjennes av departementet. Det samme gjelder for sokneprester, residerende kapellaner og kallskapellaner som skal bo i ladesteder og ikke er eller blir tilstått bolig av det offentlige. Hvis det på grunn av forholdene ikke er mulig å skaffe tjenestebolig, kan departementet for et nærmere bestemt tidsrom samtykke i at kommunen betaler prestens husleie mot at presten svarer boligfradrag etter reglene i lønnsregulativet. Boligfradraget tilfaller kommunen.»

Ved endringen ble bestemmelsen gitt denne ordlyd:

«Når det offentlige ikke holder prestebolig i samsvar med lov av 9. desember 1955 om presteboliger og prestegårder § 1, kan departementet pålegge en kommune å stille til rådighet en hensiktsmessig bolig. Staten dekker i de tilfeller kommunens utgifter (vedlikeholds- og kapitalutgifter m. v.) etter en beregnet normal kostnad. Kongen fastsetter nærmere regler for beregningen.»

Endringsloven inneholdt i avsnitt III følgende overgangsregel:

«Hvor kommunen har dekket prestens husleie, mot at presten svarer boligfradrag til kommunen, etter tidligere § 9 annet ledd i den geistlige lønnslov, fortsetter denne ordning inntil det blir stilt bolig til disposisjon for vedkommende stilling, dog ikke ut over vedkommende prests embetstid.»

Endringen trådte i kraft 1. januar 1981.

En sokneprest (A) klaget 6. oktober 1980 til ombudsmannen over at kommunen ikke hadde besvart hans søknader om forhøyelse av boligtilskott. I brevet til ombudsmannen fremsatte soknepresten krav på dekning av boligtilskott med kr 24 100,— fra 1975 til 1980.

På grunn av den vanskelige boligsituasjon hadde kirkevergen ikke vært i stand til å skaffe A egnet bolig. Da A i 1968 ble kallskapellan, fortsatte han å bo i sin borettslagsleilighet og fikk dekket differansen mellom månedlig husleie og boligfradrag (regulativmessig husleie).

Borettslaget ble oppløst og A kjøpte leiligheten 1. januar 1971. I oktober 1971 søkte A kirkevergen om forhøyelse av boligtilskottet; hans beregnede boutgifter var øket fra kr 645,— til kr 845,— pr. måned. Kirkevergen forela søknaden for prisnemnda, som ikke hadde bemerkninger. Kirkevergen imøtekom 17. november 1971 søknaden fra A. For 1971 fikk A pr. måned utbetalt kr 845,— ÷ boligfradrag kr 320,83.

Den 19. februar 1975 anmodet A igjen kirkevergen om forhøyelse av boligtilskottet. Boligutgiftene var steget til kr 1 087,— pr. måned, samtidig som boligfradraget var øket fra kr 320,83 til kr 442,50 pr. måned. Kirkevergen ga ikke noe skriftlig svar på søknaden.

Etter at A var utnevnt til sokneprest samme sted, skrev han 15. november 1976 på nytt til kirkevergen og etterlyste svar på brevet 19. februar 1975. Boligfradraget var nå forhøyet til kr 528,— pr. måned. Kirkevergen svarte 15. desember 1976:

«Kirkevergen viser til Deres søknad av 1.12.1976 om fortsatt å få bo i Deres egen bolig. Søknaden er blitt anbefalt både av domprost og biskop.

Kirkevergen har intet å innvende. Den tidligere etablerte ordning med refusjon av differansen mellom husleie og boligfradrag må fortsatt gjelde i påvente av den nye ordning med presteboliger, som departementet arbeider med.»

Soknepresten henvendte seg 9. januar 1978 på nytt skriftlig til kirkevergen om saken. Ifølge soknepresten beregninger var boligutgiftene på dette tidspunkt kr 1 395,— pr. måned. I brevet ba soknepresten om enten forhøyet boligtilskott eller tjenestebolig i menigheten. Brevet ble ikke besvart.

Ombudsmannen forela 20. oktober 1980 saken for kirkevergen. Ombudsmannen pekte på at søknader fra soknepresten ikke var besvart og ba opplyst om kommunen nå ville ta standpunkt til A's krav på dekning av boligtilskott for 6 år med kr 24 100,—.

Kirkevergen svarte 30. oktober 1980:

«Etter at Stortinget i 1976 endret den geistlige lønnsloven har det hersket usikkerhet om når refusjonsordningen ville tre i kraft. Pr. idag er det fra statlig hold ikke sendt ut noen melding om hvorledes en oppgjørsordning vil bli for presteboligene. Etter statsbudsjetten for 1981 fremgår det imidlertid at

det er avsatt midler fra og med 1981. De nærmere enkeltheter om ordningen er ukjent for kommunen. Den uklarthet dette har skapt har bl. a. medført at vi ikke har kunnet ta standpunkt til en tilskuddsordning. De henvendelser som soknepresten har rettet hit har han senere gjentatt over telefon og han har da fått forklart saksforholdet. Etter vår oppfatning slo han seg til ro med dette.

Når det gjelder A's krav på dekning av boligtilskudd kr. 24 100,— er vi av den oppfatning at han ikke har noen hjemmel for sitt krav.

Etter at A ble selveier av boligen har han gitt oppgave over de utgifter som påløper boligen. Således har han tatt med et større beløp som gjelder innredning av kjellerstue og andre påkostninger ved huset som vi mener ikke er nødvendige boutgifter.

Videre finner vi at beregningen av husleien måtte kunne foretas på en annen måte enn ved å føre opp gjeldsrenter, festeavgift etc.

Kirkevergen kan ikke se at A har tatt hensyn til den prisstoppen som gjaldt for leiligheter i tidsrommet 13/10-78—1/1-80.»

Soknepresten fremholdt 17. november 1980 at omkostninger med kjellerstue og garasje ikke var tatt med i beregningen. Beregningen av boutgiftene var foretatt etter oppsett fra kirkevergens kontor. Eventuelle innsigelser mot beregningsmåten burde kirkevergen forelagt ha kommet med. A anførte videre at han hadde anmodet om forhøyelse av boligtilskottet før prisstopp ble innført.

Jeg bemerket i brev 28. november 1980 til kirkevergen:

«Kirkevergen anfører i brevet 30. oktober 1980 at sokneprestens krav på dekning av boligtilskott med kr 24 100,— er uhjemlet. Det er noe uklart om kirkevergen med dette sikter til A's beregning av husleien, eller om det skal forstås slik at kirkevergen mener kommunen ikke er rettslig forpliktet til å yte boligtilskott. Dette bes. klarlagt.

A opplyser at han fra 1968 har fått dekket differansen mellom månedlig husleie og boligfradrag (regulativmessig husleie). Det fremgår at kirkevergen 17. november 1971 godkjente søknad fra A om forhøyelse av boligtilskott for beregnet husleie i eget hus. Så vidt skjønnes har kommunen fra 1971 utbetalt boligtilskott beregnet ut fra boutgifter på kr 845,— pr. måned fratrukket det til enhver tid gjeldende boligfradrag.

Kirkevergen viser til endring av den geistlige lønningsloven av 5. april 1957 (nr. 1). Endringsloven er av 5. mars 1976 nr. 11. Det bes på denne bakgrunn opplyst hvorfor søknaden av 19. februar 1975 ikke ble behandlet. Det er videre av interesse å få opplyst det rettslige grunnlaget for kommunens betaling av boligtilskott, om dette er (tidligere) § 9 annet ledd i lønningsloven, og i så fall hvorledes A's søknader om forhøyelse har vært vurdert i forhold til overgangsbestemmelsen i avsnitt III første ledd i ovennevnte endringslov.»

Kirkevergen presiserte 10. april 1981 at det var sokneprestens beregning av boligtilskottet som det var innvendinger mot. Det ble bl. a. pekt på at prestenes boligfradrag som følge av prisstoppen sto uendret fra 1. mai 1978 til 1. mai 1980. Kirkevergen fremholdt:

«Boligfradraget er i dag kr 677,— pr. måned og dermed er det tilskudd soknepresten motar blitt redusert fra (kr 845,— ÷ kr 320,83) kr 524,17 til (kr 845,— ÷ 677,—) kr. 168,—. Det er denne reduksjon A klager over.

Det foreligger nå et forslag om en felles ordning med likt tilskudd for alle prester som bor i egen bolig.

Inntil man blir enig om en slik fellesordning kan kirkevergen tenke seg å foreslå at tilskuddet til A kan skje på følgende måte:

En oppvurdering av den beregnede husleie i takt med økningen i boligfradraget.

I ekspedisjonen vises det videre til endringsloven av 5. mars 1976 nr. 11 og det spørres om hvorfor søknaden av 19. februar 1975 ikke ble behandlet.

Kirkevergen har avventet Statens overtagelse av det økonomiske ansvar for presteboliger.

Det bes videre opplyst det rettslige grunnlaget for kommunens betaling av boligtilskudd. Det var den geistlige lønningslovs (tidligere) § 9, annet ledd og prisnemndas takst av 10.11.71.

Det spørres videre om hvorledes A's søknader om forhøyelse har vært vurdert i forhold til overgangsbestemmelser i avsnitt III, første ledd i ovennevnte endringslov. Vurderingen har vært utsatt i påvente av Statens overtagelse av det økonomiske ansvar for presteboliger.»

Kirkevergen foretok 25. juni 1981 en beregning av tilskott for tidsrommet 1. mai 1971—30. april 1981 som ledet til en etterbetaling til A på kr 20 797,19. Soknepresten aksepterte tilbudet.

8.

Tjenestefrihet for lektor til husbygging. (Sak 1373/79.)

En lektor (A) i den videregående skole søkte 10. januar 1979 tjenestefrihet med lønn i to dager i forbindelse med husbygging. Rektor anbefalte søknaden. Men fylkesskolestyret gikk inn for avslag og uttalte i innstilling 9. april 1979 til fylkesskolestyret:

«I Statens Personalhandbok pkt. 214.6 om velferdspermisjonar heiter det m. a.:

«Ansatte i staten kan tilstå permisjon med lønn i 2 arbeidsdager til bygging av egen bolig etter følgende regler:

Når vedkommende personlig deltar i byggearbeidet og byggingen gjelder bolig til eget bruk.»

Av søknaden synest det gå fram at desse krava er oppfylte i dette høvet.

Fylkesskolestyret har altså høve til å innvilge søknaden, men søkjaren har ikkje retts-

krav på det. Fylkesskolesjefen går ut frå at den nemnde regelen ikkje utan vidare er mynta på lærarar. Ut frå den vanskelege økonomiske stoda i fylkeskommunen, finn eg det rett å vera noe restriktiv med omsyn til slike permisjonar. — — —»

Administrasjonsutvalget sluttet seg til fylkesskolesjefens innstilling, og fylkesskolestyret av slo 29. august 1979 søknaden.

A anmodet fylkesskolestyret om å vurdere saken på nytt. Han viste til at alle fylkestil-satte får tjenestefrihet som omsøkt og anførte at avslaget innebar forskjellsbehandling til skade for lærere i den videregående skole.

Fylkesskolesjefen bemerket i innstilling 12. oktober 1979:

«Den overordna regelen for velferdspermisjonar finst i § 10 nr. 13 i fellesbestemmelsane i lønsregulativet. Der heiter det m. a.:

«Når viktige velferdsgrunnar foreligger kan arbeidstaker tilstås velferdspermisjon med lønn inntil 2 uker eller 1 måned med halv lønn innen kalenderåret.

For undervisningspersonale og administrativt personale i skoleverket gjelder nevnte regler skoleåret.»

Det siterte pkt. 214.6 i personalhandboka er å forstå som eksempel på kva som kan vera viktige velferdsgrunnar.

Fylkesskolesjefen meiner det må vera opp til arbeidsgjevarer, i dette høvet fylkesskolestyret, å vurdere om «viktige velferdsgrunnar» ligg føre i kvar einiskild sak.

Det kan etter mitt syn ikkje vera usakleg å ta dei ulike arbeidstakargruppene sine arbeidstillhøve med i ei slik vurdering.

Det er eit faktum at lærarar flest ikkje har aktiv teneste i skolens sommarferie. Eg vil gjerne presisere at denne utsegna ikkje inneber ei nedvurdering av lærarane si arbeidsbyrde elles i året. Men det inneber at lærarar står i ei heldigare stilling enn andre arbeidstakargrupper når det gjeld høve til å ta del i bygging av eige hus. Dette må kunne telje med i vurderinga av om det er viktige grunnar til å gi permisjon.

Det går ikkje fram av søknaden at søkjaren hadde særskilde grunnar til å måtte arbeide på bygget medan skolen var i gang.»

Flertallet i fylkesskolestyret fastholdt avslaget.

A påklaget 1. november 1979 avgjørelsen til ombudsmannen og anførte:

«— — —jeg tok saken opp på prinsipielt grunnlag, da jeg etter opplysninger fra fylkets personalkontor kunne påpeke at alle andre fylkesansatte fikk innvilget slik permisjon automatisk uten hensyn til den økonomiske situasjon i fylket. Likeså påpekte jeg at fylkesskolesjefen ikke hadde dekning for at bestemmelsene i Statens Personalhandbok 214.6 «ikkje utan vidare er mynta på lærarar». Da et avslag på dette grunnlag ville sette en hel

gruppe arbeidstakere i en spesiell og ugunstiger stilling enn alle andre ansatte i fylket, ba jeg fylkesskolestyret revurdere sitt vedtak av 29/8 for å unngå en slik forskjellsbehandling.

— — —
Videre bringer fylkesskolesjefen inn lærernes sommerferie som et argument for at de har mindre behov for slik permisjon enn andre. Etter min oppfatning er det irrelevant å vurdere en arbeidstakers arbeidstid i denne forbindelse. — — —»

Kirke- og undervisningsdepartementet opplyste 4. desember 1979 at det var fast praksis å utelukke undervisningspersonale fra tjenestefrihet i forbindelse med husbygging. Departementet fremholdt ellers at Hovedtariffavtalens del II, Fellesbestemmelser § 10 nr. 13, gjelder for det fylkeskommunalt tilsatte undervisningspersonalet, og at et arbeidsutvalg nedsett 23. januar 1979 var gitt som mandat å tilpasse Lønsregulativets fellesbestemmelser for det pedagogiske personalet i skoleverket. Departementet meddelte senere at utvalget ville ta opp spørsmålet om tjenestefrihet ved husbygging. — Etter anmodning fra departementet og Norsk Lektorlag ble klagesaken for ombudsmannen stilt i bero inntil videre.

Departementet opplyste 14. januar 1981 at arbeidsutvalget hadde gitt innstilling. Om velferdspermisjon heter det i innstillingen:

«Når viktige velferdsgrunner foreligger, kan administrativt og pedagogisk personale i grunnskolen, den videregående skole og folkehøgskolen gis permisjon med lønn etter fellesbestemmelsenes § 10 pkt. 13.

— — —
Ved vurderingen av hva som kan betraktes som viktige velferdsgrunner og lengden av aktuelle permisjoner vises til Statens personalhandbok pkt. 214.6. Det presiseres at angjeldende punkt bare er retningsgivende.»

Ombudsmannen skrev 23. april 1981 til departementet:

«Så vidt skjønnes vil det enda gå noen tid før bestemmelser om permisjon ved husbygging m. v. kan vedtas/avtales. Da det vel dessuten ikke er klart at bestemmelsene vil bli gitt tilbakevirkende kraft slik at de regulerer A's tilfelle, må ombudsmannen nå vurdere om klagen skal tas opp til realitetsbehandling og avslutning på grunnlag av gjeldende regler. — — —»

Departementet svarte:

«Departementet vil bemerke at lønsregulativets fellesbestemmelser gjelder for det pedagogiske personale i skoleverket, med mindre det er fastsatt spesielle ordninger i særbestemmelser eller ved omforent praksis.

— — —
Det spørsmål som saken gjelder er om fylkesskolekontoret skal følge kommentaren til lønsregulativets § 10, pkt. 13, om permisjon

ved husbygging inntatt i Statens personalhåndbok pkt. 214.6.

Utgangspunktet må etter vårt skjønn være at fellesbestemmelsenes § 10, pkt. 13, ikke forplikter en arbeidsgiver til å gi permisjon på velferdsgrunnlag, idet bestemmelsen begrenser seg til at det «kan» gis velferdspermisjon. I henhold til lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring § 21, tilligger det fylkesskolestyret å gi permisjon etter regler som gis av departementet. Det er således fylkesskolestyret som er tillagt myndigheten til å vurdere om velferdspermisjon i henhold til fellesbestemmelsenes § 10, pkt. 13, kan gis i det konkrete tilfelle. Det synes naturlig at retningslinjene i Statens personalhåndbok pkt. 214.6 også er retningsgivende for fylkesskolestyret, men det foreligger neppe noen plikt til å følge disse. Dette må spesielt gjelde permisjon med lønn i to dager i tilknytning til husbygging, fordi det foruten ordlyden «kan» i fellesbestemmelsenes § 10, pkt. 13, også her er nyttet ordet «kan». I forbindelse med de øvrige permisjonsformål nevnt i pkt. 214.6 er ordet «kan» ikke nevnt slik at det nærmest forutsettes at det gis permisjon til disse formål uten nærmere vurdering.

Dessuten er punktet om husbygging i henhold til ordlyden begrenset til «ansatte i staten».

En slik begrensning er ikke inntatt i forbindelse med de andre permisjonsformål i pkt. 214.6.

Det synes således som om den samlede ordlyd i Personalhåndbokas pkt. 214.6 om husbygging stiller fylkesskolejefen friere i vurderingen av permisjon til dette formål enn i vurderingen av de øvrige permisjonsformål i pkt. 214.6.

Som det fremgår av den innstilling som ble oversendt Ombudsmannen ved Kirke- og undervisningsdepartementets brev av 2. april 1981, har arbeidsutvalget på s. 2 uttalt at ved vurderingen av hva som kan betraktes som viktige velferdsgrunner og lengden av aktuelle permisjoner, vises til Statens personalhåndbok pkt. 214.6, men det er presisert at angjeldende punkt bare er retningsgivende.

Såfremt denne ordlyd blir vedtatt av forhandlingspartene, må vi anta at blant annet de kommunale og fylkeskommunale myndigheter må føle seg mer bundet til retningslinjene i pkt. 214.6 enn hittil.»

I avsluttende brev 27. juli 1981 til klageren uttalte jeg:

«De er fylkeskommunal tjenestemann, jfr. lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring § 22 første ledd.

Fylkesutvalget har 21. april 1977 vedtatt regler for tjenestefrihet for arbeidstagerne i fylkeskommunen. Reglene er imidlertid ikke gjort gjeldende for tilsatte som får lønns- og arbeidsvilkårene fastsatt av staten, hvilket er tilfelle for Dem.

Om tjenestefrihet heter det i lov om videregående opplæring § 21:

«Fylkesskolestyret kan gi en lærer eller annen tjenestemann permisjon etter regler som gis av departementet. Det kan overlate til skoleutvalget å gi permisjon for en kortere tid.»

Kirke- og undervisningsdepartementet har så vidt skjønnes foreløpig ikke gitt særlige regler om tjenestefrihet for lærere i forbindelse med husbygging.

Lønnsregulativets fellesbestemmelser gjelder i utgangspunktet også for undervisningspersonalet i videregående skoler. Deres søknad må derfor vurderes etter regulativets § 10 nr. 13 første ledd som fastslår at arbeidstager kan tilstås velferdspermisjon når viktige velferdsgrunner foreligger.

Retningslinjene i Statens personalhåndbok punkt 214.6 om tjenestefrihet i forbindelse med husbygging får ikke direkte anvendelse ved behandlingen av Deres søknad.

Fellesbestemmelsene § 10 nr. 13 første ledd gir ikke arbeidstageren rettskrav på tjenestefrihet, jfr. ordet «kan». Tjenestefrihet kan dessuten bare innvilges når «viktige velferdsgrunner» foreligger. Om vilkåret kan anses oppfylt, må avgjøres konkret i det enkelte tilfelle. Er vilkåret oppfylt, må det etter en ny vurdering avgjøres om det er grunn til å gjøre bruk av adgangen til å tilstå tjenestefrihet med lønn.

Departementet har opplyst at det er fast praksis å avslå søknader om tjenestefrihet til husbygging fra undervisningspersonalet. Slik fellesbestemmelsene § 10 nr. 13 første ledd er utformet, har jeg ikke grunnlag for å kritisere denne praksis.

De hevder at departementets praksis utsetter lærerne for urimelig forskjellsbehandling i forhold til andre fylkeskommunale tjenestemenn. Jeg kan ikke se at denne anførsel kan føre fram. Arbeidssituasjonen og fritidsmulighetene er annerledes for lærere enn for andre offentlige tjenestemenn. Særlig vil lærere som følge av at undervisningen ikke pågår kontinuerlig hele året, ha særlige muligheter til å disponere en eller flere dager i en gitt situasjon til private gjøremål. At dette er trukket inn ved vurderingen av søknad om tjenestefrihet til husbygging, er etter min mening ikke usaklig.»

9.

Avskjedsgrunnlag — distriktsjordmor i dobbeltstilling.

(Sak 1603/80.)

A klaget 19. desember 1980 til ombudsmannen over at en fylkeskommune uten oppsigelse stoppet utbetaling av distriktsjordmorlønn med virkning fra 28. februar 1979.

A ble 10. august 1968 tilsatt som distriktsjordmor i X jordmordistrikt. Fra 14. mai 1972 har hun arbeidet som jordmor også ved sykehuset i X. Fylkesrevisjonen gjorde ved årsskiftet 1978—79 fylkeslegen oppmerksom på dette forhold. I brev 17. januar 1979 til A ba fylkeslegen opplyst hvor mange fødsler hun hadde betjent i distriktet utenom institusjon i tidsrommet 1972—1979, og eventuelle andre oppdrag som distriktsjordmor. A opplyste 27. januar 1979:

«I 1971 var fødehemmet i X stengt i juli måned, og da hadde jeg 7 fødsler ute i distriktet. Senere er ingen ført i min proto-

koll. Dessuten fulgte jeg i denne perioden 8 pasienter fra X til sykestuen i Y som var det nærmeste sted for å motta fødende.

Videre hadde jeg i 1971 en pasient som jeg hentet på Z, og som fødte like etter ankomst til fødehemmet i X. I tillegg har jeg etter 1971 hatt endel hjemmebesøk hos mødre som etter hjemkomst fra fødeavdelingen har hatt behov for hjelp i forbindelse med fødsler.

I tiden 1977/78 har jeg hatt 2 svangerskapskurs.»

Fylkesrådmannen skrev 20. februar 1979 til A:

«Etter de opplysninger fylkesrådmannen har fått, synes det som om De fra De ble ansatt ved sykehuset i X har hevet 2 lønninger fra fylkeskommunen.

Det er nå gitt stoppordre på distriktsjordmørlønnen og spørsmålet om inndraging av stillingen er tatt opp med Sosialdepartementet.»

I brev 1. mars 1979 til fylkesrådmannen skrev A:

«Fra omkring 1964 arbeidet jeg som kontor-søster hos daværende distriktslege, og etter å ha diskutert saken med ham, søkte jeg stillingen som distriktsjordmor. Da han flyttet fra X i 1968, fikk jeg omgående forespørsel fra en annen lege, her, om å flytte over til ham i tilsvarende stilling. Dette tilbudet godtok jeg, også da med det forbehold at jeg skulle kunne ivareta stillingen som distriktsjordmor.

Sommeren 1971 var det store problemer med avviklingen av ferier ved fødehemmet som derfor måtte stenge. Da arbeidet jeg ute i distriktet. De samme vanskeligheter meldte seg også i 1972. Daværende fylkeslege henvendte seg 2 ganger til meg om å begynne på fødehemmet. Dette kunne jeg ikke si meg villig til, ettersom jeg hadde en stilling hos dr. — — som jeg var meget fornøyd med. Imidlertid var situasjonen ved fødehemmet særdeles prekær, og da jeg fikk den 3. henvendelsen fra fylkeslegen, samtykket jeg i å gå over til fødehemmet. Overgangen skjedde på dagen. Vikar hos dr. — — skaffet jeg selv — tanken var jo at ordningen skulle være midlertidig. Den har vart til i dag — altså 7 år.

Så sterkt jeg kan, må jeg få presisere at når jeg har mottatt 2 lønninger, er det selv-sagt i god tro. Jeg kan heller ikke skjønne at fylkeskommunen ikke på et langt tidligere tidspunkt har vært klar over at jeg hadde 2 stillinger. Et annet spørsmål er om fylkeskommunen uten videre kan stoppe utbetaling av lønn når man er fast ansatt og ikke er opp-sagt og heller ikke har sagt opp selv.»

Fylkesrådmannen uttalte i brev 2. januar 1980 til A at fylkeskommunen ikke kunne akseptere at en tilsatt fikk lønn for to stillinger i fylkeskommunen. Rådmannen foreslo en minnelig ordning hvoretter distriktsjordmorstillingen skulle anses opphørt fra 28. februar 1979 da lønnen ble stoppet, og det skulle utbetales feriepengene fra 1. mai 1978 til opphøret.

I brev 28. januar 1980 til fylkesrådmannen fastholdt A at fylket ikke kunne stoppe utbetaling av lønn uten forutgående oppsigelse, og minnet om at hun «ble sterkt anmodet om å begynne på sykehuset i X, da mangelen på hjelp der var prekær». A tok deretter saken opp med Den Norske Jordmorforening.

A viste i brev 26. mars 1980 til fylkesrådmannen til uttalelse fra jordmorforeningens advokat og ba om «omgående oppsigelse fra distriktsjordmorstillingen», og forutsatte «at endelig oppgjør må bli foretatt i samsvar med dette». Fylkesrådmannen uttalte 1. august 1980 at det ikke eksisterte «et distriktsjordmørarbeidsforhold å si opp».

I klagen til ombudsmannen skrev A:

«I 1970 døde min mann og jeg ble alene med 2 barn under utdannelse. Det var for meg, da anmodning om å arbeide ved sykehuset kom, mange hensyn å ta. Det var ca. ½ år etter at jeg mistet min mann. Jeg mener det ville vært riktig at jeg allerede på det tidspunkt ble oppsagt fra distriktsjordmorstillingen, eller blitt gjort oppmerksom på at jeg ikke kunne fortsette ved sykehuset i X pga. dobbeltstillingen. Noen forespørsel om dette fikk jeg heller ikke. At kontakten mellom fylkeskommunen og sykehuset i X i dette tilfelle har vært mangelfull, må være meg uvedkommende.

Mitt spørsmål er da: Har man ikke krav på vanlig oppsigelsestid fra en offentlig stilling og da med lønn?»

Ombudsmannen ba opplyst om det forelå reglement, instruks e.l. som hindret en stillingskombinasjon som den foreliggende. Fylkesrådmannen svarte 13. februar 1981:

«A, født desember 1919, ble tilsatt som distriktsjordmor i X jordmordistrikt 10. august 1968.

Fra 14. mai 1972 har hun vært ansatt ved sykehuset i X.

Distriktsjordmødres lønn utredes av fylkeskommunen. Grunnlønnen er for tiden 50 % av lønnstrinn 17. Lønnen til distriktsjordmødrene blir utbetalt av fylkeskassererkontoret.

I likhet med de øvrige fylkeskommunalt eide sykehusene i fylket har også sykehuset i X eget lønningskontor som foretar utbetaling av lønn til de tilsatte.

Bakgrunnen for fylkeslegens anmodning om å stoppe videre lønsutbetaling, var at fylkeslegen var blitt oppmerksom på at A i realiteten ikke hadde fungert i stillingen som distriktsjordmor siden ansettelsen ved sykehuset i X. Etter fylkeslegens vurdering innebar også en fast ansettelse ved sykehuset at det ikke var mulig å oppfylle den særskilte beredskapsplikten som påhviler en distriktsjordmor. Den grunnlønnen distriktsjordmødrene får utbetalt, er et vederlag bl. a. for de byrder denne beredskapsplikten fører med seg.

Etter som A ikke har fungert, enn si kunne ha fungert som distriktsjordmor siden ansettelsen i 1972, har fylkesrådmannen inntatt det

standpunkt at det ikke eksisterer et distriktsjordmorarbeidsforhold å si opp.

A fremholder at hun begynte å arbeide på fødehemmet ved sykehuset i X etter flere anmodninger fra fylkeslegen. Fylkesrådmannen forstår dette dithen at hun mener at det foreligger et slags samtykke fra fylkeslegen om at et arbeidsforhold ved fødehemmet ikke ville medføre at godtgjørelsen som distriktsjordmor falt bort. Fylkeslegen bekrefter riktigheten av at A ble anmodet om å ta vakter ved fødehemmet i X, og at det var en forutsetning at dette ikke skulle medføre fradrag i jordmorgodtgjøringen. Fylkeslegen har imidlertid presisert at det ikke var tale om fast ansettelse ved fødehemmet, og at en ved fylkeslegens kontor ikke har vært kjent med at A har hatt fast ansettelse ved sykehuset før saken ble tatt opp i begynnelsen av 1979.

Uansett hvilke subjektive oppfatninger A måtte ha hatt om dette da hun ble fast ansatt ved sykehuset i X, mener fylkesrådmannen at hun kan klandres for ikke selv å ha tatt opp spørsmålet om berettigelsen av å motta lønn uten å utføre noe arbeid for den.

Til forespørselen i ombudsmannens brev kan opplyses at det ikke foreligger reglement, instruks eller lignende som hindrer en slik stillingskombinasjon det her er tale om. Men bl. a. på grunn av den generelle beredskap som knytter seg til en distriktsjordmorstilling, er en slik stilling ikke forenelig med en full jordmorstilling ved et sykehus med faste vaktordninger.»

A fremholdt 24. mars 1981:

«Min stilling som distriktsjordmor har jeg betraktet som en beredskapsstilling. Jeg har den hele tid tatt det som en selvfølge — når det måtte være nødvendig — at jeg skulle ivareta min beredskapsstilling, f.eks. dersom fødehemmet måtte stenge i feriene, hvilket flere ganger har vært på tale.

Dersom fylket hadde ment noe annet burde dette kommet frem da jeg begynte på fødehemmet.

Fylkesrådmannens synspunkt om at jeg kan klandres for forholdet med mine 2 stillinger kan jeg ikke skjønne all den stund det ikke var snakk om noen fast ansettelse ved sykehusets fødehemmet da jeg begynte, og jeg har ennå ikke noe tilsetningsbevis for min stilling ved sykehuset. Jeg har bare glidd inn i stillingen med mine faste vakter all den stund det ikke har vært behov for meg i distriktshelse-tjenesten.»

Om distriktsjordmorens arbeidsoppgaver og omfanget av beredskapsplikten når fødehemmet var ute av drift, har fylkesrådmannen opplyst i brev 2. juni 1981 til ombudsmannen:

«Rammene for de plikter som kan pålegges distriktsjordmødre, framgår av lov av 19. desember 1898 om jordmødre, jfr. særlig §§ 4 og 13.

På bakgrunn av den utbyggingen som de siste 10-årene har funnet sted innen institusjons- og primærhelsetjenesten og forbedringene av kommunikasjonene, blir behovet for særskilte distriktsjordmødre stadig mindre.

Distriktsjordmorens ansvar er å assistere ved hjemmefødsler for de som ønsker det og ledsage fødekvinne til nærmeste fødested. I tillegg er hun forpliktet til å utføre de oppgaver som ellers framgår av § 13. I dette ansvaret ligger det en særskilt beredskapsplikt som andre jordmødre ikke har. Denne beredskapsplikten er særskilt understreket i lovens § 13, 2. ledd. Det er bl. a. de ulemper denne beredskapsplikten påfører, som den faste distriktsjordmorlønnen skal være en godtgjøring for.

I jordmordistrikt der denne tjenesten fungerer, viser erfaringen at fødekvinne fra ytterdistriktene venter lenger med å reise til fødestua når de vet at de vil bli ledsaget av jordmor. Slik situasjonen nå er i X, hender det at fødekvinne må tilbringe noen døgn på sykehusets fødeavdeling i påvente av at fødselen kommer skikkelig i gang. Dersom distriktsjordmortjenesten i X hadde fungert, hadde oppholdstiden på fødeavdelingen sannsynligvis blitt noe redusert for fødekvinne fra de mer fjerntliggende stedene i jordmordistriktet.

Til A's brev av 24. mars d. å., bemerkes:

Gjennom administrasjonssjefen ved sykehuset i X har en prøvd å bringe klarhet i om det «har vært på tale» å stenge fødehemmet i feriene. Administrasjonssjefen, som har vært ansatt som sådan fra 1973, mener at det ikke har vært rimelig grunn til å frykte stenging av fødeavdelingen fra og med 1975. En annen sak er at ferieavviklingen ved avdelingen og sommerstenging av fødeklinikker i Q kunne føre til press på sykehusets fødeavdeling. Administrasjonssjefen har ikke kunnet få noen bekreftelse på at A's distriktsjordmortilknytning har fått noen betydning for ferieavviklingen ved fødeavdelingen. Hvilken subjektive tro A har hatt om sin beredskapsplikt, kan en derfor vanskelig ha noen sikker formening om. Administrasjonssjefen mener imidlertid at fra man tok det nye sykehusbygget i bruk i begynnelsen av 1977, har det ikke vært til stede forhold som med rimelighet burde gi A grunn til å forvente en situasjon som kunne aktualisere denne siden av beredskapsplikten.

Etter fylkesrådmannens mening har det skjedd en «glipp» på arbeidsgiversiden i denne saken. Man burde for mange år siden tatt opp spørsmålet om inndragning av distriktsjordmorstillingen i X. På den annen side må A bebreides for sin passivitet. På et eller annet tidspunkt, senest i 1977 og sannsynligvis tidligere, må det ha blitt klart for A at hun mottok en godtgjørelse som manglet et hvert rimelig grunnlag. På denne bakgrunn mener fylkesrådmannen at de hensynene som ligger bak oppsigelsesreglene i lov om jordmødre ikke er til stede. Det avgjørende er at A i mange år har vært tilsatt i en stilling som ikke er forenelig med en distriktsjordmorstilling med normal aktivitet. En ting er at forholdene kan tilsa at dette må kunne aksepteres for et begrenset tidsrom, annerledes blir det når det blir klart at forholdet har blitt varig. Aldeles uakseptabel blir situasjonen når det ikke lenger foreligger en teoretisk mulighet for at den stillingen man mottar lønn for, kan påføre en plikter. Fylkesrådmannen mener at en må kunne stille et så stort krav til arbeidstakerens lojalitet at vedkommende tar opp spørsmålet om berettigelsen av å motta

lønn når det er blitt rimelig klart at grunnlaget for lønnsvederlaget har falt fullstendig bort.»

I avsluttende brev 20. juli 1981 til fylkeskommunen uttalte jeg:

«Fylkeskommunen har fremholdt at det ikke eksisterte «et distriktsjordmor-arbeidsforhold å si opp». — Det er opplyst at A ble tilsatt som distriktsjordmor 10. august 1968. Da hun ikke har sagt opp eller blitt oppsagt/avskjediget av fylkeskommunen, må legges til grunn at A var tilsatt i distriktsjordmorstillingen da lønnen ble stoppet 28. februar 1979.

Lov av 19. desember 1898 (nr. 2) om Jordmødre § 12 tredje ledd lyder:

«En offentlig ansatt jordmor kan med departementets samtykke sies op med seks måneders varsel når hennes stilling anses overflødig eller nedlegges. Har jordmor, som blir sagt op i henhold hertil, vært fast ansatt i minst tre år, kan hun kreve lovbestemt lønn i inntil 2 år etter sin fratreden. Retten til lønn faller bort, hvis jordmoren uten rimelig grunn nekter å overta annen offentlig jordmorstilling som blir tilbudt henne.»

Det forhold at det ikke var behov for distriktsjordmor kunne således ikke gi fylkeskommunen grunnlag for å stanse A's lønn uten forutgående oppsigelse. Avgjørende for om fylkeskommunen kunne stoppe lønnen uten oppsigelse, måtte derimot være om det forelå grunnlag for avskjed. — Distriktsjordmorstillingen er en fylkeskommunal stilling, og forholdet må vurderes etter lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m. v. § 66 nr. 1 første punktum. Bestemmelsen lyder:

«Arbeidsgiveren kan avskjedige en arbeidstaker med påbud om øyeblikkelig fratreden dersom denne har gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen.»

Spørsmålet blir om A's arbeid på sykehuset i X må anses som «grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen» i distriktsjordmorstillingen.

Fylkesrådmannen har opplyst at det ikke foreligger reglement, instruks eller lignende som hindrer en stillingskombinasjon som den foreliggende. Imidlertid hevder fylkeskommunen at distriktsjordmorstillingen ikke er forenlig med full jordmorstilling ved et sykehus med faste vaktordninger, bl. a. på grunn av den generelle beredskap som knytter seg til distriktsjordmorstillingen.

Fylkeskommunen har vist til distriktsjordmørens plikter etter jordmorloven § 4 og § 13 og at beredskapsplikten er særskilt understreket i loven § 13 annet ledd. Det er videre vist til at dersom distriktsjordmortjenesten i X hadde fungert, ville oppholdstiden på fødeavdelingen «sannsynligvis» blitt noe redusert for fødende kvinner fra de mer fjerntliggende stedene i jordmordistriktet.

Etter fylkeskommunens mening må A bebreides for sin passivitet. Hennes lojalitetsplikt burde tilså at hun tok opp spørsmålet

om berettigelsen av å motta lønn når det var rimelig klart at grunnlaget for lønnsvederlaget var falt bort. A på sin side har fremholdt at hun betraktet distriktsjordmorstillingen som en beredskapsstilling som kunne medføre arbeid, f. eks. dersom fødehuset måtte stenge i feriene.

Etter det foreliggende kan jeg ikke se at A's arbeid på sykehuset i X eller hennes unnlatelse av å ta opp spørsmålet om distriktsjordmorstillingens berettigelse kan karakteriseres som «vesentlig mislighold», jfr. arbeidsmiljøloven § 66 nr. 1 første punktum. Da det således ikke forelå grunnlag for avskjed, måtte A i alle tilfelle ha krav på oppsigelse, og det må kritiseres at fylkeskommunen stoppet lønnen uten forutgående oppsigelse.

Det presiseres at ombudsmannen ikke har tatt stilling til rettmessigheten av en eventuell oppsigelse.»

Klageren og fylkesrådmannen kom etter dette fram til følgende ordning som fylkesutvalget godkjente i møte 15. desember 1981:

«Fylkesutvalget samtykker i at A tilbys 50 % av ltr. 17 i tiden 1.3.—31.5.1979 samt opptjente feriepengar som endelig oppgjør for distriktsjordmorstillingen.»

10.

Feriegodtgjøring ved fratredelse i skoleåret fra undervisningsstilling i videregående skole.
(Sak 554/80.)

A klaget 6. august 1979 til ombudsmannen over at han ikke fikk feriepengar ved fratredelse fra stilling som lærer i den videregående skole.

A var fast tilsatt som adjunkt i en videregående (fylkeskommunal) skole inntil 31. desember 1978. Fra 1. januar 1979 hadde han stilling som lektor ved en statlig skole. Han ble gjort kjent med at man ved sistnevnte skole fulgte bestemmelsene i ferieloven av 14. november 1947 (nr. 3). Dette innebar at de som ikke hadde opptjent rett til full ferie i ferieåret 1. mai 1978—30. april 1979, ville bli trukket i lønn ved avvikling av 4. ferieuke. A skrev 28. februar 1979 til fylkesskolesjefen:

«Jeg tillater meg derfor å be om å få utbetalt den ferielønn jeg etter ferieloven har krav på av brutto lønninger fra 1/5—31/12-78 samt et beløp tilsvarende en ukes lønn til omtrentlig dekning av gjenstående ferie for vinteren 1979.»

Fylkesskolesjefen oversendte 8. mars 1979 brevet til Kirke- og undervisningsdepartementet og fremholdt:

«A ble tilsatt ved skolen fra skoleåret 1968/69 og fikk da lønn fra 1. august 1968. (Før den tid var han førstesekretær ved fylkesmannens utbyggingsavdeling, der han fratradte 3.8.68 og ble lønnet ut august måned inkl. 4 ukers opptjent ferie). Lønnsutbetalin-

gen til A ble ved fratreden nå stoppet pr. 31.12.78 uten tillegg for feriepengene.

I samsvar med gjeldende bestemmelser for lærerlønn har en fulgt den praksis at en lærer som underviser hele høsthalvåret får lønn i tiden 1.8.—31.12. (5 måneder) og for hele vårhalvåret lønn i tiden 1.1.—31.7. (7 måneder). Det utbetales ikke feriepengene i tillegg til denne lønnen.»

Departementet uttalte 8. juni 1979:

«Formelt går lærere i den videregående skolen inn under ferieloven, men loven vil i regelen være uten betydning for disse.

I den videregående skolen har man av praktiske grunner tatt utgangspunkt i skoleåret (1. august—31. juli). Da undervisningen pågår i et færre antall uker enn et normalt arbeidsår er det gunstigere for lærerne å få full lønn hele semestret/året enn å få lønn for undervisningstiden + 9,5 %.

For lærere som slutter i stilling i den videregående skolen midt i et semester, har det vært praksis å gi ferielønn i 4 dager pr. måned i det semester vedkommende slutter.»

I klagen til ombudsmannen anførte A:

«1. Ferieloven kan ikke fravikes til ugunst for en arbeidstaker — noe heller ingen arbeidstakerorganisasjon kan inngå bindende avtale om på vegne av noen av sine medlemmer.

2. Ferieloven skal sikre arbeidstakerne et rommelig økonomisk grunnlag for å kunne ta full ferie hvert år.»

Ombudsmannen skrev 9. oktober 1979 til Kirke- og undervisningsdepartementet:

«Ferieloven § 1 tredje ledd lyder:

«Vedkommende departement kan bestemme at loven eller enkelte av dens føresegner ikke skal gjelde for grupper av arbeidstakere som ved regulativ eller tariffavtale er sikret ferierett som må ansees å være minst like fordelaktig som etter loven.»

Det bes opplyst om Kommunaldepartementet har bestemt at lærere i den videregående skole ikke skal omfattes av ferieloven.

Departementet anfører som nevnt at ferieordningen for lærere er gunstigere enn den ordning ferieloven gir anvisning på. Det kan spørres om dette vil være tilfelle ved overgang fra ordningen med særskilt ferielønn for lærere til ferielovens system med forutgående opptjeningsår, jfr. loven § 2. Så vidt skjønnes fører dette i nærværende sak til at klageren ikke kan avvike ferie med lønn eller godtgjøring for tidsrommet 1. januar 1979—30. april 1979, og at han for ferieåret 1979/80 bare har opptjent feriegodtgjøring i tidsrommet 1. januar 1979—30. april 1979. Det bes om departementets uttalelse til nevnte spørsmål og for øvrig om slike bemerkninger som klagen måtte gi grunn for.»

Kirke- og undervisningsdepartementet opplyste 5. desember 1979 at Kommunaldepartementet ikke har gjort unntak fra ferieloven for undervisningspersonalet i den videregående skole, men derimot for undervisningspersonalet i grunnskolen og folkehøgskolen. Kirke- og undervisningsdepartementet bemerket ellers:

- «a) Feriegodtgjørelse beregnes etter ferieloven på grunnlag av 9½ % av arbeidsfortjenesten i den tid arbeidet pågår, normalt 48 uker. I den videregående skole er den årlige arbeidsperiode stort sett 38 uker — undervisningsåret. Undervisningspersonalet oppbeholder imidlertid full lønn gjennom hele året i tiden 1. august—31. juli. Dette gir et gunstigere økonomisk resultat enn lønn i undervisningsåret med tillegg av 9½ % feriepengene, eventuelt 11,8 % for undervisningspersonale over 60 år.
- b) Nytilsatte i den videregående skole som ikke har opptjent rett til ferie fra annet forutgående arbeid får full lønn første året. Dette innebærer at undervisningspersonalet i realiteten får feriegodtgjørelse uten forutgående opptjeningsår.

Departementet antar at de praktiserte ordninger samlet gir minst like gode vilkår som etter ferielovens regler.

Når det gjelder den konkrete sak har vedkommende lærer etter ferieloven ikke krav på ferie våren 1979 fordi han allerede har tatt ut hele sin ferie sommeren 1978. Etter den praksis som følges har han som nevnt av Ombudsmannen ikke opptjent rett til ferie i tiden 1. mai—31. desember 1978.

Vi viser i denne forbindelse til de ovennevnte fordeler som ferieordningen for lærere gir allerede ved tilsetningen.»

Ombudsmannen tok 27. februar 1980 saken opp med Direktoratet for arbeidstilsynet, som 10. april 1980 ga uttrykk for at A hadde rett til feriegodtgjøring etter ferielovens regler. Utrekningen av feriegodtgjøringen måtte etter direktoratets syn baseres på den faktiske arbeidsfortjeneste, ikke bare på lønnen for undervisningstiden.

Kirke- og undervisningsdepartementet sa seg 20. mai 1980 enig i at ferieloven må legges til grunn hvis den gir bedre resultat «— — — enn de spesielle regler i den videregående skole». Om beregning av en eventuell feriegodtgjøring fremholdt departementet at denne ikke skulle baseres på lønn i 48 uker, men på lønnen for faktisk undervisningstid.

Ombudsmannen uttalte i brev 22. juli 1980 til departementet:

«Saken gjelder klagerens krav på feriegodtgjøring etter at han sluttet som lærer i den videregående skole 31. desember 1978. I forbindelse med spørsmålet om hvorvidt godtgjøring skal gis etter ferieloven av 14. november 1947 (nr. 3), kan det være grunn til å peke på følgende forhold:

1. Klageren har fullt opptjeningsår fra 1. mai 1977—30. april 1978, jfr. loven § 2 første ledd.
2. Klageren har avvirket en del ferie med lønn i ferieåret 1. mai 1978—30. april 1979, dvs. i tiden fram til han sluttet i tjenesten 31. desember 1978.
3. I opptjeningsåret 1. mai 1978—30. april 1979 har klageren stått i tjeneste fra 1. mai 1978—31. desember 1978.
4. Klageren har ikke fått utbetalt feriegodtgjøring for ferieåret 1. mai 1979—30. april 1980.

I brev 5. desember 1979 har Kirke- og undervisningsdepartementet opplyst at Kommunaldepartementet ikke har gjort unntak fra ferieloven for lærere i den videregående skole, jfr. loven § 1 tredje ledd. Slikt unntak kan for øvrig bare gjøres dersom arbeidstakeren «ved regulativ eller tariffavtale er sikret ferierett som må anses å være minst like fordelaktig som etter loven». Utgangspunktet er således at ferielovens bestemmelser gjelder for lærere i den videregående skole. Så vidt skjønnes er departementet enig i dette, men bare så langt ferieloven fører til et gunstigere resultat enn den særskilte ferieordning for lærere.

Ferieloven § 3 første ledd fastslår at arbeidstaker som går under loven, hvert ferieår har rett til «feriefritid i 24 virkedager». For så vidt angår ferieåret 1. mai 1978—30. april 1979 blir spørsmålet dermed om klageren faktisk har hatt feriefritid i minst 24 virkedager.

Undervisningen i den videregående skole slutter ca. 20. juni og tar til ca. 20. august. Før jul avsluttes undervisningen ca. 20. desember. Medregnet en del månedsløvdager i løpet av høsten har lærerne omlag 45 fridager som for andre arbeidstakere vil være virkedager. Klageren har mottatt lønn også for disse dager.

Etter ferieloven har arbeidstaker som nevnt rett til feriefritid i 24 virkedager. Selv om klageren kanskje har utført læreroppgaver e.l. i noen av de ca. 45 dager da undervisningen ikke pågikk, synes det å måtte legges til grunn at han i alle fall har hatt fri med lønn i minst 24 dager. Klageren antas således ikke å ha krav på ytterligere godtgjøring etter ferieloven for ferieåret 1978—79.

For ferieåret 1979—80 har han imidlertid ikke fått noen form for godtgjøring til tross for at han har stått i tjeneste i 8 måneder i det forutgående opptjeningsår. Dette synes ikke overensstemmende med ferieloven § 6, jfr. brev 10. april 1980 fra Direktoratet for statens arbeidstilsyn.

Departementets standpunkt til dette prinsipielle spørsmål, synes uklart, og jeg kan ikke se at departementet i brev 20. mai 1980 tar direkte stilling til spørsmålet. Derimot har departementet kommet med innvendinger mot direktoratets anvisning på beregningen av feriegodtgjøringen. Direktoratet har i brevet 10. april 1980 gitt uttrykk for at den faktiske arbeidsfortjeneste må legges til grunn for beregningen, mens departementet «ikke kan slutte seg til dette».

Ombudsmannen finner det lite hensiktsmessig å gå inn på beregningsgrunnlaget før det prinsipielle spørsmål om anvendelsen av ferieloven er avklart, jfr. foran. Departementet bes således presisere om klageren antas å ha krav

på feriegodtgjøring for ferieåret 1979—80 og eventuelt angi størrelsen av beløpet. I tillegg bes opplyst hvilket beløp klageren har krav på om direktoratets syn legges til grunn for avgjørelsen.»

Departementet redegjorde 30. september 1980 for forskjellen mellom den etablerte praksis i skoleverket og ordningen etter ferieloven og konkluderte på dette punkt:

«Samlet sett mener departementet at den etablerte praksis gir et bedre resultat for undervisningspersonalet enn anvendelse av ferielovens regler.»

Departementet bemerket videre:

«Når Kirke- og undervisningsdepartementet legger stor vekt på å følge den praksis som er etablert, har det sammenheng med at den er langvarig og etterlevd av administrasjonen og av tjenestemannsorganisasjonene.

Departementet antar at den langvarige og godt etablerte praksis i den videregående skole er av en slik karakter at den innebærer et unntak fra ferieloven i likhet med unntak gjennom regulativ eller tariffavtale, jf. ferielovens § 1, 3. ledd. Det må for øvrig legges vekt på at de berørte arbeidstakerorganisasjoner ikke har hatt noe å merke til denne praksis.

Såfremt det skulle være beregnet feriegodtgjørelse etter ferieloven helt eller delvis, er det et sentralt punkt for departementet at lønn utbetalt i både lovbestemt og faktisk ferietid ikke kan omfattes av begrepet «arbeidsfortjeneste» i ferielovens § 6.

Etter vår vurdering gir Høyesteretts dom av 13. mars 1975 klar støtte for at lønn i ferie- eller fritid ut over den lovbestemte, ikke omfattes av arbeidsfortjenesten.

Ombudsmannen ber opplyst hvilket beløp klageren måtte ha krav på såfremt ferieloven legges til grunn, alternativt beregnet med fradrag av skoleferier eller ferie i fire uker.

På grunnlag av de opplysninger som er innhentet fra Sør-Trøndelag fylkesskolestyre om utbetalt lønn i tiden 1. mai—31. desember 1978 (35 uker) og tiden for skoleferier (ca. 10 uker) skulle dette gi følgende beløp:

- | | | | |
|-------|-----------------------|---|---------------|
| a) | 25/35 av kr 71 127,20 | = | kr 50 805,00 |
| | 9,5 % av kr 50 805,00 | = | kr 4 826,50 |
| ----- | | | |
| b) | 31/35 av kr 71 127,20 | = | kr 62 998,00 |
| | 9,5 % av kr 62 998,00 | = | kr 5 984,80.» |
| ----- | | | |

I avsluttende brev 3. november 1980 til departementet uttalte jeg:

«Saken gjelder spørsmålet om klageren har krav på feriegodtgjøring etter ferielovens bestemmelser. Vedkommende ferieåret 1978—79 uttalte jeg i brev 22. juli 1980 at klageren ikke antas å ha krav på ytterligere godtgjøring. For ferieåret 1979—80 pekte jeg i samme brev på at klageren ikke har fått noen form for godtgjøring til tross for at han har stått i tjeneste i 8 måneder i det forutgående opptjeningsår.

Kommunaldepartementet kan etter ferieloven § 1 tredje ledd bestemme at loven ikke skal gjelde for visse grupper av arbeidstakere. Noen slik bestemmelse er ikke truffet for lærere i den videregående skole. Det lovbestemte vilkår for å unnta disse lærerne fra ferieloven foreligger altså ikke. Når Kirke- og undervisningsdepartementet likevel ikke vil anvende ferielovens bestemmelser overfor lærere i den videregående skole, skyldes dette at nevnte lærere etter departementets syn gjennom en langvarig og etablert praksis samlet skal være sikret bedre rettigheter enn etter ferieloven, og at den etablerte praksis er av en slik karakter at den innebærer et unntak fra ferieloven i likhet med unntak gjennom regulativ eller tariffavtale.

Til dette må bemerkes at selv om den etablerte praksis rettslig sett skulle kunne sidestilles med «regulativ eller tariffavtale», ville lovens formelle vilkår, nemlig en avgjørelse av Kommunaldepartementet, for unntak fra ferieloven fortsatt mangle.

Unntak fra ferieloven kan bare fastsettes når arbeidstakere «er sikret ferierett som må anses å være minst like fordelaktig som etter loven», § 1 tredje ledd. I tilknytning til dette materielle vilkår hevder departementet at det må foretas en sammenligning av de samlede rettigheter som lærere i den videregående skole har, i forhold til rettighetene etter ferieloven. Etter departementets syn vil en slik samlet sammenligning falle ut til fordel for den etablerte ferieordning for lærere.

De ferieordninger som i så fall skal sammenlignes er svært ulike. En eventuell sammenlignende vurdering av det samlede resultat av hver av ordningene vil ikke lett kunne foretas. Det synes å være på det rene at lærere i den videregående skole generelt er sikret bedre ferierettigheter enn fastsatt i ferieloven. Men dette gjelder likevel ikke i alle situasjoner. Hovedformålet med ferieloven er å sikre arbeidstakere med fullt forutgående opptjeningsår rett til ferie med lønn eller godtgjøring i 4 uker i det derpå følgende ferieår.

Den etablerte ordning for lærere sikrer ikke lærerne denne rettighet når tilsetningsforholdet opphører. Når en lærer som går over i stilling der ferielovens regler praktiseres, ikke er sikret feriegodtgjøring basert på forutgående opptjeningsår, har jeg vanskelig for å se at det materielle vilkår etter ferieloven § 1 tredje ledd kan anses oppfylt. Av denne grunn og også fordi heller ikke lovens formelle vilkår for unntak foreligger, har klageren etter min oppfatning krav på godtgjøring etter ferielovens regler.

Etter ferieloven § 6 første ledd første punktum har arbeidstaker rett til feriegodtgjøring med 9,5 % av arbeidsfortjenesten. I denne arbeidsfortjeneste skal ikke medregnes feriegodtgjøring og mulig annen form for fortjeneste som arbeidstakeren får også under ferien, jfr. loven § 6 annet ledd første punktum. Spørsmålet blir etter dette hvordan arbeidsfortjenesten i nærværende tilfelle skal beregnes. Et alternativ er full årslønn fratrukket lønn i lovbestemt ferie (24 virkedager) etter loven § 3 første ledd. Et annet alternativ er full årslønn fratrukket lønn i den tid undervisningen ikke pågår, dvs. lønnen for den faktiske undervisningstid. Med henvisning til Høyesterettsdom 13. mars 1975 (Rt 1975

s. 297 flg.) hevder departementet at sistnevnte alternativ skal velges.

Lønnen i den tiden undervisningen ikke pågår kan trolig ikke oppfattes som «feriegodtgjøring» i ferielovens forstand. Lovens ordlyd, særlig § 6 annet ledd første punktum, gir således neppe noen direkte løsning av spørsmålet. Ved lov av 15. mai 1964 (nr. 1) om endring i ferieloven ble den årlige ferie utvidet til 4 uker, og det ble fastsatt nye regler om feriegodtgjøring. Av forarbeidene fremgår at loven fortsatt skulle ha karakter av en minsterettslov slik at de arbeidstakere som på forhånd hadde samme eller bedre ferierett, ikke skulle kunne påberope seg ferieloven som grunnlag for en ytterligere forbedring av sine rettigheter. I den nevnte Høyesterettsdom er uttalt (Rt. 1975 s. 302):

«Formålet med lovforandringen i 1964 om feriegodtgjørelse var i første rekke å fjerne eller redusere ulikhetene mellom fastlønnede arbeidstakere og arbeidstakere med varierende inntekt. Ut fra dette formålet ble fastsatt en prosentsats som stort sett skulle svare til full lønn i normalferien med et mindre tillegg med sikte på særlige utgifter i ferien. Det er ikke holdpunkter i lovens ord for å foreta en spalting av ferien for arbeidstakere med lengre ferie slik at man ved utregning av feriegodtgjørelsen bare medtar normalferien og ser bort fra den overskytende ferietid.»

Etter det som foreligger er jeg enig med departementet i at hele det beløp som i opptjeningsåret er mottatt mens undervisningen ikke pågår, må gå til fradrag ved beregning av feriegodtgjøring etter § 6 annet ledd.

Det bes opplyst hva departementet vil gjøre.»

Departementet opplyste 28. januar 1981 at det var kontakt mellom departementet og Norsk lektorlag om visse prinsipielle sider av saken. Under henvisning til at spørsmålet om en overenskomst om regler om utregning og oppgjør av feriegodtgjøringen ville bli tatt opp etter ferieloven § 10, foreslo departementet å stille klagesaken for ombudsmannen i bero.

Ombudsmannen ga 9. februar 1981 uttrykk for at departementet uten opphold burde ta stilling til klagen fra A, og viste til at A hadde reist saken allerede i februar 1979.

Departementet sa 20. mars 1981 fra til fylkesskolestyret at A kunne utbetales feriegodtgjøring opptjent i tiden 1. mai—31. desember 1978 med fradrag av tiden for skoleferier. Departementet mente at A også kunne utbetales morarente etter lov av 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m. m.

Men i brev av 29. april 1981 ga fylkesskole sjefen uttrykk for at departementet burde holde fast ved sin tidligere praksis og anmodet departementet om å vurdere saken på nytt. Departementet fastholdt imidlertid 14. mai

1981 at A snarest måtte få utbetalt feriegodtgjøringen.

Ytterligere korrespondanse mellom departementet og fylkeskommunen sommeren og høsten 1981 har ikke ført til at fylkeskommunen har utbetalt noen feriegodtgjøring.

11.

Tilbakebetaling av for meget utbetalt pensjon. (Sak 335/81.)

A klaget 15. desember 1980 til ombudsmannen over Sosialdepartementets avgjørelse 21. november 1980 om å trekke inn kr. 20 877,— i utbetalt pensjon fra Statens pensjonskasse.

Klageren, som hadde arbeidet ved en statsbedrift, fikk alderspensjon fra Statens pensjonskasse fra 1. mai 1976 etter fylte 67 år. Fra samme tid mottok han pensjon fra folketrygden gjennom trygdekontoret. Ved en feil ble disse ytelser ikke riktig samordnet, og han fikk utbetalt mer i pensjonsytelser enn han hadde hatt i lønn. Da han i 1979 fylte 70 år, ble det imidlertid foretatt fullt samordningsfradrag. Samlet utbetalt pensjon gikk dermed ned. A henvendte seg til pensjonskassen som oppdaget feilen ved den tidligere samordning. Fra 1. juni 1979 var utbetalingene riktige.

På grunn av den utilstrekkelige samordning i tiden 1. mai 1976—1. juni 1979 hadde klageren fått utbetalt kr. 62 630,— for meget i pensjon fra Statens pensjonskasse. Han ble underrettet om at det ville bli satt i verk trekk i løpende pensjon. I brev 2. oktober 1979 uttalte hans tidligere arbeidsgiver:

- «— De beløp A har fått utbetalt i pensjon har til stadighet endret størrelse.
— Som følge av dette har han ved flere anledninger henvendt seg til trygdekontoret med anmodning om hjelp til å beregne riktig pensjon.
— Det er alment kjent at «statspensjonister» med full opptjeningstid får det samme og ofte mer utbetalt i pensjon enn de hadde i arbeid, noe som i realiteten skyldes skattebestemmelsene. Dette var også A klar over.

A hevder oppriktig overfor oss at han har mottatt pensjonsytelsene i god tro. Etter vår mening har han også gjort sitt for å rydde opp i forholdene. Så kompliserte samordningsreglene er, så mange skriv en pensjonist mottar, kan det ikke forventes at han skal vite hva som er riktig pensjonsytelse. I denne forbindelse bør nevnes at Statens Pensjonskasse under hele A's pensjonisttilværelse har operert med et samordningsfradrag på 3—400 kroner, dvs. ca. kr. 1 800,— mindre enn det skulle ha vært. I forbindelse med økning i folketrygdbeløpet har Pensjonskassen flere ganger omregnet pensjonen og samordningsfradraget uten å ha reagert på feilen. Det synes derfor urimelig å forvente at pensjonisten selv skal kunne se feilen.»

Pensjonskassens styre besluttet 26. november 1979 at kr. 62 630,— skulle trekkes inn. Avgjørelsen ble påklaget til Sosialdepartementet, som uttalte i klageavgjørelsen:

«A's siste lønn for april 1976 utgjorde kr. 5 424. For mai utgjorde samlet utbetalt pensjon kr. 5 753, det vil si mer enn arbeidslønnen før skatt var trukket. Pensjonisten burde ha forstått at dette ikke var riktig og tatt forholdet opp med Pensjonskassen. Vi finner ikke å kunne legge avgjørende vekt på opplysningen om at A skal ha henvendt seg til trygdekontoret. Det er Pensjonskassen som foretar samordningen, og det ville trygdekontoret gjort oppmerksom på.

På den annen side er det en feil («lapsus») fra Pensjonskassens side at samordning ikke ble satt i verk fra 1. mai 1976, men først fra 1. juni 1979.

For meget utbetalt pensjon kan kreves inntrukket i medhold av lov av 28. juli 1949 om Statens pensjonskasse § 50 fjerde ledd og etter lov av 6. juli 1957 om samordning av pensjons- og trygdeytelser § 25 tredje ledd dersom det for meget utbetalte er oppebåret i strid med redelighet og god tro.

Hensett til den feil som er begått fra Pensjonskassens side og at det gikk så lang tid før dette ble rettet opp, finner departementet at ikke hele det for meget utbetalte beløp bør trekkes inn.

Etter forholdene bestemmer departementet at $\frac{1}{4}$ av kr. 62 630, det vil si kr. 20 877, skal trekkes inn i utbetalt pensjon til A.»

Ombudsmannen bemerket 10. mars 1981 i brev til departementet:

«Selv om klageren, som fremholdt i departementets avgjørelse, burde ha forstått at pensjonsutbetalingen for mai 1976 var for høy, kan det vel ikke ses bort fra at han ved senere omberegninger av pensjonen, jfr. også anførselene om henvendelsene til trygdekontoret, hadde grunnlag for å være i god tro. — Det bes på denne bakgrunn meddelt hvilken opplysning A har fått om hvor stor pensjonen skulle være, og om eventuell plikt til å melde fra til pensjonskassen.»

Statens pensjonskasse anførte 16. juli 1981:

«A hevder at han har mottatt de månedlige pensjonsbeløp i subjektiv god tro. Pensjonskassen på sin side hevder at den foreliggende feil ved fastsettelsen av pensjonen må ha vært åpenbar for A.

Uenigheten mellom partene er da om A har befunnet seg i en så aktsom god tro at tilbakesøking av de feilaktige pensjonsbeløp kan utelukkes.

Pensjonskassen mener som tidligere at dette ikke er tilfellet. Det første pensjonsbeløp A ble utbetalt for mai måned 1976, lå over A's siste månedlige arbeidslønn for april 1976. Allerede denne omstendighet burde fått A til å reagere, til å forstå at pensjonsberegningen for ham ikke kunne være riktig.

— Og — A må ha forstått at det var feil tilstede ved beregningen. I arbeidsgiverens brev av 2. oktober 1979 sies det «— — — han

har ved flere anledninger henvendt seg til trygdekontoret med anmodning om hjelp til å beregne riktig pensjon. — — — I senere innlegg bekreftes A's henvendelser til trygdekontoret. Men vi vil også nevne at A aldri henvendte seg til Statens Pensjonskasse i anledning tjenestepensjonen.

Gjennom den siterte uttalelse som må forutsettes å gi en korrekt karakteristikk av A's handlemåte, må det i alle fall vært klart at A i det minste befant seg i tvil om han mottok en riktig beregnet pensjon. Foreligger en slik tvil som i dette tilfelle, kan det neppe sies at det foreligger en aktsom god tro hos mottakeren, pensjonisten, for såvidt gjelder det anviste pensjonsbeløp.»

Sosialdepartementet fremholdt 23. juli 1981:

«Da A i mai 1976 gikk over på pensjon, fikk han utbetalt mer i samlet pensjon enn han hadde hatt i lønn. Som anført av Statens pensjonskasse, må A ha forstått at det var en feil til stede, og dette burde han ha tatt opp med Pensjonskassen. Etter departementets syn må for meget utbetalt pensjon ha vært oppbåret i strid med redelighet og god tro (jfr. samordningslovens § 25 tredje ledd), og vilkårene for tilbakesøking var til stede.

På den andre side var det en feil fra Pensjonskassens side at rett samordning ikke ble foretatt og at det gikk så vidt lang tid før feilen ble rettet opp.

Departementet har ved avgjørelsen av 21. november 1980 foretatt en avveining av utvist skyld fra A's og fra Pensjonskassens side, og vi har satt ned det beløp som skal kreves inntrukket til 1/3 av for meget utbetalt pensjon.»

Klageren fastholdt at han hadde gjort det som med rimelighet kunne ventes av ham, nemlig henvendt seg til trygdekontoret, som er den instans som utbetaler pensjonen. Han understreket at trygdekontoret ikke kunne påvise noen feil i pensjonsutbetalingen.

I avsluttende uttalelse 26. oktober 1981 bemerket jeg:

«Samordningsloven av 6. juli 1957 (nr. 26) § 25 tredje ledd lyder:

«Tap som er påført en pensjonsinnretning ved feil eller forsømmelse av pensjonisten eller noen som handler på hans vegne, kan trekkes i framtidige utbetalinger til pensjonisten fra vedkommende pensjonsinnretning. Det samme gjelder for meget utbetalt pensjon som er oppbåret i strid med redelighet og god tro.»

Samordningsloven omfatter etter § 1 nr. 1 bokstav a. bl. a. ytelser fra tjenestepensjonsordning som er fastsatt ved lov eller vedtak av Stortinget, og således ytelser fra Statens pensjonskasse. Det er på det rene at feilutbetalingen til klageren skyldes en «lapsus» fra pensjonskassens side. A har verken ved handling eller unnlatelse fremkalt feilutbetalingen. Spørsmålet om det er hjemmel for å kreve tilbake for meget utbetalt pensjon, jfr. sam-

ordningsloven § 25 tredje ledd annet punktum, må bero på en samlet vurdering av omstendighetene i saken i forhold til det lovbestemte vilkår «oppebåret i strid med redelighet og god tro».

A's siste lønn, som var for april 1976, utgjorde før skattetrekk kr. 5 424,—. For mai 1976 utgjorde samlet utbetalt pensjon kr. 5 753,—. Uoverensstemmelsen var etter min mening så påfallende at A måtte være klar over at det forelå en eller annen feil.

Det er ikke opplyst når pensjonen ble omregnet etter mai 1976, og det er heller ikke lagt fram tall som viser pensjonsutbetalingene ved omregningene. Men selv om pensjonen varierer, og det nok kan være vanskelig for pensjonister å kontrollere om den er riktig, antar jeg at A også etter de senere omregninger av pensjonen stadig måtte forstå at det forelå feil som ledet til at han fikk utbetalt for meget. Jeg nevner at pensjonskassen i hele det aktuelle tidsrom opererte med et samordningsfradrag som var ca. kr. 1 800,— for lavt.

Jeg antar at pensjonskassens tilbakebetalingskrav har hjemmel i § 25 tredje ledd (annet alternativ) i samordningsloven.

Avgjørelsen av om det skulle foretas trekk i fremtidige pensjonsutbetalinger og hvor stor del av det for meget utbetalte som på denne måten skulle kreves tilbakebetalt, måtte bero på en skjønnsmessig vurdering hvor flere momenter måtte være av betydning, bl. a. at feilen ble hegått av pensjonskassen og at det gikk forholdsvis lang tid før feilen ble rettet opp. — Av for meget utbetalt pensjon kreves tredjeparten tilbakebetalt. Jeg har ikke grunnlag for å karakterisere departementets avgjørelse som «klart urimelig», jfr. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8) § 10 annet ledd.»

12.

Opptak ved videregående skole — manglende opplysning om ungdomsskoleeksamen i søknaden.
(Sak 894/81.)

Ombudsmannen mottok 27. juli 1981 klage fra A over at hans sønn ikke var tatt opp ved en videregående skole for kommende skoleår.

Årsaken til avslaget var at sønnen i søknadsskjemaet ikke hadde opplyst at han hadde ungdomsskoleeksamen. Derfor fikk han kreditte bare for hjemstavnsrett i fylket, alder og yrkespraksis. Dette ga 36,5 opptakspoeng, mens grensen for opptak var 55,3. Sønnen fikk reserveplass nr. 21.

A påklaget avslaget til inntakskontoret i fylket og påsto at han som vedlegg til søknaden hadde sendt med kopi av vitnemål fra ungdomsskolen. — Fylkesskolesjefen tok ikke klagen til følge og viste til at det er søkers ansvar å dokumentere nødvendige opplysninger for behandling av søknaden. Han påpekte at det ikke var opplysning om ungdomsskoleeksamen i søknaden, og at inntakskontoret heller ikke hadde fått noen vitnemålskopi.

A påklaget vedtaket til fylkesskolestyret og anførte:

«Man har altså ved Inntakskontoret totalt sett bort fra at alle barn her i landet har 9 års skoleplikt, at ungdomsskolen er obligatorisk. Følgelig må det finnes et vitnemål, og at her har det altså tydelig vært en forglemmelse. At man i denne forbindelse har tatt vår sønn med i en vurdering uten ungdomsskolepoengene — som vel er hovedgrunnlaget for ethvert opptak — finner vi som foreldre høyst merkelig og helt uakseptabelt.

Man ser faktisk bort fra vårt obligatoriske skoleverk og gir ham en venteplass som nr. 21.

Vi har forståelse for at det er et stort arbeidspress for saksbehandlerne ved Inntakskontoret, men det må ikke føre til uforvarlig saksbehandling på den måten som her er skjedd. På søknadsskjemaet er angitt navn og adresse — og i dette tilfellet også telefonnummer. En kort melding, eller en telefonhenvendelse, ville ordnet saken raskt.»

Før klagen var behandlet av fylkesskolestyret, påklaget A forholdet til ombudsmannen. Han anførte:

«Vi har forståelse for at Inntakskontoret har et betydelig arbeidspress under vurderingsperioden, men det må ikke føre til uforvarlig saksbehandling. Når det, som i dette tilfelle dreier seg om en lovfestet utdanning i vårt skoleverk må en ta seg tid til en henvendelse, hvis vitnemålet f. eks. ved en forglemmelse ikke medfølger søknaden. Det er jo tross alt en viss tid fra 15. mars til første uke i juli. At en så ved personlig henvendelse til Inntakskontoret bare får til svar at — skolegang skal dokumenteres, det står på søknadsskjemaet — samt at alt er programmert inn i datamaskinen og av den grunn umulig å få gjort rettelse virker på oss skremmende som system.»

Ved brev 30. juli 1981 til fylkesskolestyret ba jeg opplyst om A's klage til fylkesskolestyret ville bli behandlet av fylkesskolestyret; saken ville i så fall bli stilt i bero av ombudsmannen.

Fylkesskolesjefen opplyste 21. august 1981 at søkeren under varamanninntaket hadde fått plass på skolen slik han ønsket, og at saken ville bli behandlet av fylkesskolestyret 10. september 1981. Samme dag meddelte A at sønnen hadde begynt på skolen og tilføyde:

«Årsaken til dette er at Inntakskontoret hadde ført ham opp fra plass nr. 21 til reserveplass nr. 1. Dette var tidligere ikke meddelt oss hverken skriftlig eller telefonisk før jeg etter samtale pr. telefon med Dem fredag den 14. august tok kontakt med Fylkesskolesjefen for å purre opp saken. Hadde jeg ikke selv gjort dette, ville vår sønn på bakgrunn av den reserveplassen vi var blitt meddelt, ikke møtt opp ved skolestart den 17. august, og muligheten til at han ikke ville ha kommet inn ville være tilsvarende stor. Denne mangel på informasjon fra fylkesadministrasjonens side føyer seg pent inn i saksbehandlingen forøvrig. Jeg vil derfor på prinsipielt grunnlag opprettholde min tidligere klage til Dem.»

Jeg ba om fylkesskolestyrets uttalelse også til dette.

Fylkesskolesjefen opplyste 7. oktober 1981 at selv om søkeren hadde fått plass ved skolen slik han ønsket, var A's klage til fylkesskolestyret på grunn av sakens prinsipielle betydning undergitt vanlig klagebehandling. — Fylkesskolestyret uttalte 10. september 1981:

«Fylkesskolestyret tar saken til orientering og forutsetter at de berørte problemer blir vurdert i forbindelse med opplegget av neste års inntak.»

I saksutredning til inntaksnemnda het det:

«A henvendte seg også til fylkesskolesjefen under inntaket. Han ble ved personlig samtale gjort oppmerksom på at endringer av søknader ikke var mulig å foreta under sentralinntaket, og at opprettinger nødvendigvis måtte gjøres senere under den manuelle delen av inntaket i august. Søkeren ble i den forbindelse satt opp som 1. reserve i påvente av ledig plass. Dette forhold synes dessverre ikke å ha kommet klart fram.»

På søknadsskjema for inntak ved videregående skoler 1981—82 skal i rubrikk H oppføres «relevant utdanning». I merknad under rubrikken heter det:

«Før bare opp utdanning som har betydning for de(n) linjen(e) du søker.

Dersom du går på skole våren 1981, før også opp denne.

HUSK KOPI AV VITNEMÅL!»

Videre er vist til brosjyre om videregående skoler i fylket del 8 og beskrivelse av de enkelte linjer.

I brosjyren del 7 om organisering av elevinntaket heter det:

«Vitnemål for utdanning som er fullført før søknadsfristen.

Vitnemål for utdanning fullført før søknadsfristen som er del av minstekrav eller gir grunnlag for tilleggs-poeng, må vedlegges søknaden.

MERK

for alle søkergrupper gjelder:

— Dersom du søker om inntak til grunnkurs, må kopi av vitnemål for ungdomsskolen eller realskolen eller folkeskolen eller folke- og framholdsskolen legges ved.

— Alle opplysninger må være dokumentert. Opplysninger som ikke er dokumentert eller er ufullstendige, vil ikke bli tatt hensyn til under saksbehandlingen.»

I avsluttende brev 5. november 1981 til fylkesskolestyret uttalte jeg:

«Bare rent unntaksvis avslutter elever i dag sin skolegang tidligere enn etter 9 år. Inn-

takskontoret bør som utgangspunkt legge til grunn at manglende opplysning om obligatorisk grunnutdanning må bero på en misforståelse eller forglemmelse. — Det var uheldig at søknaden om plass ved den videregående skole ble avslått uten at inntakskontoret undersøkte om han hadde ungdomsskoleeksamen.

Av fylkesskolestyrets vedtak fremgår at «de berørte problemer blir vurdert i forbindelse med opplegget av neste års inntak». Ombudsmannen vil gjerne bli holdt orientert.

A klaget også over manglende underretning om at sønnen som følge av klagen ble ført opp på 1. reserveplass. I saksutredning til inntaksnemnda er forholdet innrømmet. — Det var uheldig at søkeren ikke umiddelbart ble orientert om oppføringen.»

I møte 26. november 1981 vedtok fylkesskolestyret følgende tillegg til inntaksreglene:

«I de tilfeller hvor obligatorisk dokumentasjon til søknaden mangler, gis søkeren melding om dette, slik at dokumentasjon kan ettersendes, og søknaden undergis ordinær behandling.»

13.

Nedsett framferdskarakter — elevrådsarbeid som ledd i grunngjevinga.
(Sak 307/80.)

Ein tidlegare formann (A) i elevrådet ved ein landbruksskole klaga 20. februar 1980 til ombudsmannen over at skolen som eit punkt i grunngjeving for nedsetting av framferdskarakter hadde nytta lovleg elevrådsarbeid. Han ønskte at punktet måtte bli trekt attende og saka vurdert på nytt ut frå endra føresetnader.

Lærarrådet ved skolen gjorde 21. juni 1979 slikt vedtak om orden og framferdskarakter for elevane i ei klasse ved agronomkurset:

«Grunna fleire tilhøve får A karakteren nedsett til «God» i framferd (vedteke med 7 mot 6 røyster). Elles får alle karakterane «Mykje god» i orden og framferd.»

A klaga 23. august 1979 på framferdskarakteren. Lærarrådet kunne ikkje sjå at det var grunnlag for ny vurdering og vedtok 17. september 1979 å sende saka til fagstyret ved skolen (klageinstansen). I brev 15. oktober 1979 sette A fram krav om grunngjeving. Som punkt 3 i grunngjeving for nedsett karakter i framferd nemnde rektor 20. oktober 1979:

«Lærarrådssak 116/79. Brev til rektor og lærarråd om ymse tilhøve. Jmfr. utskrift.»

Det heitte i utskrift frå lærarrådssak 116/79 (møte 18. juni 1979):

«Sak 116/1979. Brev frå elevrådet.

a. Elevrådet har sendt skulen eit brev, 15/6, der det går fram at elevar blir utestengde frå skulen grunna kjønn, dei blir altså ikkje opptekne etter kvalifikasjonar.

Formannen (A) innrømmer at han har sendt brevet åleine, utan at det har vore handsama i elevrådet.

Han hevdar at så lenge skulen har faste avdelingar som skal fyllast, vil anten gutar eller jenter bli avviste grunna plass.

Fleire medlemmer av lærarrådet avviste A sin argumentasjon som heilt ugrunna.

b. I brev til rektor dagsett 15/6 protesterar elevrådet ved A mot den føreslegne betalingsordninga for mat. Han vedgår at han har skrive brevet utan elevrådshandsaming, men etterpå har han tala med nokre av dei andre i elevrådet og dei har ikkje sagt imot han.

Det kom fram at A trudde at ordninga skulle setjast i verk med det same, og at han derfor rekna med at lærarrådet/fagstyret skulle kome til å bryte prisstoppen. Påstanden vart avvist.

c. Om standpunkt karakterane har elevrådet sendt eit brev v/B. To elevar har fått ny prøve i eitt fag. Dette er «det reine tøv», og tilhøva på skulen er «sidrumpa» og «grotesk». Brevet er og sendt til avisene i fylket.

Påstandane vart avviste.»

Etter at lærarrådet 22. oktober 1979 hadde sagt seg samd i rektors grunngjeving, skreiv A 9. november 1979 til fagstyret:

«Lærarrådet er av den oppfatninga at eg har skreve desse breva som privatperson og ikkje som leiar for elevrådet, det er feil. Det er sjølv sagt at når elevrådet får inn saker til vurdering så seint på året at det pga. eksamen ikkje er rå å ta dei opp til handsaming, er det leiaren si plikt å svare på desse henvendingane så godt han kan, og slik han hadde trudd at resultatet av ei eventuell handsaming hadde vorte.

Det som har vore ukorrekt av meg, har vore å lagt desse sakene til side, slik som lærarrådet hadde lika best.»

Fagstyret forkasta klaga med 3 mot 1 røyst; formannen røysta for å endre karakteren i framferd til «mykje godt».

Etter at klaga var handsama i fagstyret, gav elevrådet ved skolen (for skoleåret 1979—80) 12. januar 1980 slik fråsegn:

«— — — I punkt 3 brukar lærarrådet brev som A på vegne av elevrådet har skreve som argument mot han når framferdskarakteren skal setjast. Og ikkje nok med det, dei trekjer også inn eit brev som eit anna medlem av elevrådet har skreve, og brukar også dette mot A utan at det har fått følgjer for vedkomande som skreiv det. Her opplever vi altså at det arbeidet som ein tillitsvalt elev utfører i eit lovleg valt elevråd på skulen, skal få følgjer for vedkomande sin framferdskarakter, og dermed kunna leggja grunnlaget for vidare konsekvensar for vedkomande i framtidig utdanning/yrke. Lærarrådet ser det med andre ord slik at vedkomande har

vore for «aktiv» i si stilling som elevrådsformann. Men måten han har fungert på i elevrådet, må i dette høve vera ei elevrådssak og ikkje nokor lærarrådssak når framferdskarakterar skal setjast. Misbrukar eit medlem av elevrådet den stillinga han har der, må det vera opp til resten av elevrådet og elevane på skulen og eventuelt vraka vedkomande og finna ein annan ein. Ein annan ting er at A ikkje på nokon måte har misbruka si stilling i dette høve. — — —»

I samband med klaga til ombodsmannen presiserte lærarrådet at elevrådsarbeid ikkje var med i grunnlaget for å sette ned framferdskarakteren. Lærarrådet heldt fast ved tidlegare vedtak i saka. Fagstyret var einig med lærarrådet i at elevrådsarbeid ikkje kan nyttast som argument for nedsetting av karakter i framferd. Fagstyret sa seg vidare med 3 mot 1 røyst einig i lærarrådets handsaming, grunngjeving og vurdering av saka. Både lærarrådet og fagstyret viste til tidlegare saker i lærarrådet og til grunngjevinga 20. oktober 1979. — Ombodsmannen forstod dette slik at korkje lærarrådet eller fagstyret ville trekke attende punkt 3 i grunngjevinga. Eg sa i brev 5. september 1980 til fagstyret frå at dette standpunktet ikkje kunne samsvare med det som var kome til uttrykk i lærarrådets og fagstyrets fråsegner under klagehandsaminga for ombodsmannen, nemleg at elevrådsarbeid ikkje skal nyttast som argument for nedsetjing av framferdskarakter. Eg viste i denne samanhengen til lærarrådssak 116/79 der dei brev som gjekk inn under punkt 3 i grunngjevinga, var omtala som brev frå elevrådet. Dersom det var slik at korkje lærarrådet eller fagstyret hadde lagt noka vekt på dei tilhøve som gjekk inn under punkt 3 i grunngjevinga, burde dette seiast klart og punktet trekkast attende.

Rektor la 19. september 1980 fram for lærarrådet følgjande utkast til uttale:

«A saman med dei andre elevrådsmedlemmene vart innkalla til lærarrådsmøtet 18.06.79, — — —, for at dei saman kunne gjere greie for brevsakene.

Som det går fram av sak 116/79, gjorde A og medlemmene i elevrådet greie for på kva måte desse sakene var handsama i elevrådet og av A.

På bakgrunn av møtet 18.06.79 i lærarrådet, har lærarrådet funne ikkje å kunne utelate punkt 3 i grunngjevinga i vurderinga av total-samanhengen ved fastsetting av karakteren i orden og framferd.

Eg syner til dette og lærarrådsvedtak, og at elevrådsarbeidet ikkje er teke med i vurderinga ved fastsetting av karakter i framferd for A.»

Lærarrådet handsama saka 30. september 1980. Det var to framlegg til vedtak:

- «1. Den framlagde uttalen frå rektor vert sendt til fagstyret.
2. Realitetsdrøfting av om de brevene A skrev (omtalt i punkt 3 i grunngjevinga for nedsett framferdskarakter) var elevrådsarbeid eller ikkje.»

Framlegg nr. 1 vart vedteke med 12 mot 3 røyster. Ein medlem røysta ikkje.

To representantar i fagstyret slutta seg til framlegget frå rektor, dvs. lærarrådet sitt fleirtalsvedtak. Formannen i fagstyret med stønad frå ein annan representant hadde følgjande standpunkt:

«Brev a og b har A skrive på vegne av elevrådet uten først å leggja sakene fram for elevrådet. Det må vera ei elevrådsak å vurdere om A her har gått for langt. Det vert vist til fagstyresak — — — som har samanheng med brev b. Uttalen frå elevrådet er her tekje til fylgje. Brev c har ikkje A skrive.

Pkt. 3 bør difor strykast ved vurderinga av karakterar i framferd.»

Ombodsmannen la i brev 12. november 1980 til fagstyret til grunn at rektor, fleirtalet i lærarrådet og to av fagstyrerepresentantane meinte at dei breva som det var vist til i punkt 3 i grunngjevinga 20. oktober 1979, ikkje kunne sjåast som elevrådsarbeid. Eg peika på at brevet nemnd under c i sak 116/79 ikkje var skrive av A og gjekk ut frå at det ikkje hadde vore lagt vekt på dette brevet ved karakterfastsetjinga. Eg heldt fram:

«Når det gjeld dei andre breva nemnde under punkt 3 i grunngjevinga, meiner eg at dei må sjåast som elevrådsarbeid. Eg er difor ikkje samd med lærarrådet som held på at A har skrive desse breva som privat person. Både brev a og b gjeld etter mi meining tilhøve som vedkjem elevrådet. Formannen i eit elevråd må, dersom tida er knapp, kunne take opp saker med skolen, utan at desse først har vore drøfta i elevrådet. Som hevda av formannen i fagstyret, må det vera ei elevrådssak å vurdere om A i tilfellet med dei nemnde breva har gått for langt andsynes elevrådet.

Av brev a går det fram at A var av den meining at det var viktig med ei avklaring av spørsmålet om opptak av jenter, før skole-slutt 18. juni 1979.

Av fagstyresak — — — går det fram at elevrådet vart bede om å uttale seg til framlegg frå rektor om endring i utrekning for kost og opphald for elevane. Fagstyret handsama brev b som fråsegn frå elevane og tok protesten til fylgje. Av lærarrådssak 116/79 går det elles fram at A drøfta innhaldet i brevet med nokre av dei andre i elevrådet etter at det var skrive.

Eg må etter dette be om at punkt 3 i grunngjevinga 20. oktober 1979 blir trekt attende og at karakterfastsetjinga deretter blir vurdert på nytt.»

Lærarrådet fastheldt med 12 mot 4 røyster sitt tidlegare standpunkt i saka. Dei fire røysta for å gi beste karakter i framferd. — Fagstyret vedtok deretter samrøystes å take attende punkt 3 i grunngevinga. Etter ny vurdering vedtok fagstyret å endre karakteren i framferd til «mykje godt».

14.

Skriftleg opplæringsmål i grunnskolen — misoppfatta folkemeining.
(Sak 1347/80.)

Eit mållag klaga 10. desember 1980 til ombodsmannen over skolestyrevedtak 12. desember 1979 om bokmål som skriftleg opplæringsmål ved ein skole.

Skolestyret vedtok 26. april 1978 å halde røysting i skolekrinsen om det skriftlege opplæringsmålet ved skolen skulle vere bokmål eller nynorsk, jfr. lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen § 40 nr. 4, jfr. § 31. Tidlegare var opplæringsmålet nynorsk, men utviklinga i krinsen hadde i dei seinare åra ført til at storparten av foreldra hadde bede om bokmål som opplæringsmål for borna deira.

Røystinga blei kunngjort 5. mai 1978 ved oppslag på skolen, postkontor, butikkar og i avisene. Den 5. juni 1978 vart røystinga halden på skolen, med førehandsrøysting 2. juni 1978.

Av 634 røysteføre tok 176 del i røystinga. Frammøteprosenten var såleis 27,76. Resultatet vart at 100 røysta for bokmål og 72 for nynorsk, medan 4 røyster vart vraka.

Skolesjefen tilrådde for skolestyret at nynorsk framleis skulle vere det skriftlege opplæringsmålet ved skolen. Han hadde m. a. desse merknader:

«Frammøtet ved avrøystinga må seiast å vera svært lite, og røystinga har etter skolesjefen si vurdering heller ikkje gjeve skolestyret sikker kjennskap til foreldra sine meiningar og ynskje i spørsmålet om skriftleg opplæringsmål.

I samsvar med § 40.4 er utsegna frå krinsen bindande for skolestyret når eit fleirtal på meir enn 40 % av dei som har røysterett har røysta for.

Resultatet ved avrøystinga i krinsen er slik at skolestyret står heilt fritt i å avgjera det skriftlege opplæringsmålet for skolen.

I den aktuelle situasjonen ved skolen er det etter skolesjefen sitt syn ei viktig og sentral oppgåve for skolestyret å leggja tilhøva best mogeleg tilrette for partane i skolesamfunnet. For nynorskgruppene ved skolen har det frå kommunen i nokon grad vore lagt tilrette for undervisninga i morsmål, men knapt i det omfang som reglar og rettar i høve til vedtak og skolelov tilseier.

Sjølv om avrøystinga ikkje har gjeve fullgod avklaring om målsituasjonen i krinsen har det i alle fall gjeve skolestyret den informasjonen at foreldregruppa som ynskjer ny-

norsk opplæringsmål er langt større enn ein hadde grunn til å tru på grunnlag av innskrivningane dei siste åra.

Etter ei samla vurdering av røysteutfallet og situasjonen ved skolen meiner skolesjefen at alle parter i skolesamfunnet er best tent ved at skolestyret ikkje endrar det skriftlege opplæringsmålet for skolekrinsen.»

Skolestyret vedtok 15. juni 1978 at nynorsk framleis skulle vere skriftleg opplæringsmål (10 mot 5 røyster).

Ein forsyttar i krinsen klaga til Kyrkje- og undervisningsdepartementet over handsaminga av målsaka. Han nemnde særleg at kunngjeringa av røystinga hadde vore mangelfull.

Kyrkje- og undervisningsdepartementet svarte 27. februar 1979:

«Etter vår mening svarer ikke den foreliggende kunngjøring til den ideelle fordring. Vi er imidlertid enig med skoledirektøren i at den ikke er så mangelfull at den kan føre til ugyldighet, da det er tatt med henvisninger til alle aktuelle lovbestemmelser. Skulle det likevel kunne påvises at et visst antall foreldre ikke har oppfattet av kunngjøringen at de hadde stemmerett eller at avstemningen også hadde betydning for deres barn som var langt under skolealder, må man vurdere på nytt gyldigheten av den foretatte avstemning.»

Forsyttaren sende brev 5. juni 1979 til Kyrkje- og undervisningsdepartementet vedlagt ei liste med underskrifter frå 54 foreldre som meinte at dei «ikke har oppfattet av kunngjøringen at de hadde stemmerett eller at avstemningen også hadde betydning for deres barn som var langt under skolealder».

Departementet sende saka til skoledirektøren som bad om fråsegn frå skolestyret. Skolestyret uttalte 12. september 1979 (punkt 1 og 2 med 8 mot 7 røyster):

- «1. Med bakgrunn i klage fra foresatte i kretsen vil skolestyret be departementet vurdere på nytt gyldigheten av den foretatte målavrøystingen og om muligheten til å ta denne opp på ny.
2. Skolestyret godkjenner 49 av underskriftene som manntalsførte foreldre i kretsen.
3. Skolestyret er innforstått med at ein i vedtak om målspørsmål er bundne til reglar og føresegner som er vedtekne og gjevne av sentrale styresmakter, men skolestyret torer be om at departementet syter for å få klarare reglar og fyldigare kommentarar om prosedyrar dei lokale skolestyre bør fylgja i saker om opplæringsmålet i grunnskolen.»

Kyrkje- og undervisningsdepartementet uttalte i brev 8. november 1979 til skoledirektøren:

«Ved avstemningen 5. juni 1978 deltok 176 av de 634 stemmeberettigede foreldrene, 100 stemte for bokmål, 72 for nynorsk og 4 stemmer ble forkastet. Dette viser en valgedeltagelse på 27,75 %, 15,77 % for bokmål og 11,35 % for nynorsk.

I skoleåret 1978—79 hadde skolen 236 elever hvorav 23 (10 %) med nynorsk og 213 (90 %) med bokmål. Inneværende skoleår har skolen 247 elever fordelt på 13 klasser hvorav 2 nynorskklasser med til sammen 23 elever, og 11 bokmålsklasser med til sammen 224 elever. Andelen med nynorskelever er altså sunket til 9 %. De to nynorskklassene består av 10 elever på 2. klassesetrinn og 13 elever på 5. klassesetrinn. Skolen har ingen elever med nynorsk på 1. klassesetrinn. Dette viser at tendensen i retning av flere bokmåls elever bare fortsetter og at skolen i realiteten må sies å være en «bokmålskole». Det viser også at det må ha vært bokmålsforeldrene som har unnlatt å delta i avstemningen.

Etter grunnskolelovens § 40 nr. 4, kan det ikke fattes nytt vedtak om opplæringsmål før det er gått minst 5 år. Denne bestemmelse er imidlertid ikke til hinder for at skolestyret kan omgjøre sitt vedtak dersom det finner at vedtaket er fattet på feil grunnlag. Omgjøringen kan skje uten at det holdes ny kretsavstemning.

Når det gjelder forsørgerens klage og den listen han har fremlagt over foreldre som mener at de ikke var klar over at de hadde stemmerett eller at avstemningen hadde betydning for deres barn, må det anses bevist at dette kan være tilfelle for de 21 foreldre med barn bare under skolepliktig alder. De øvrige foreldrene, som har barn i skolen eller innmeldt ved skolen, burde rimeligvis ha forstått at avstemningen kunne ha betydning for deres barn, slik at de vanskelig kan høres med at de ikke har oppfattet dette. Vi vil likevel vise til at vi som vedlegg i saken har fått kopi av avisinnlegg fra ett av skolestyrets medlemmer der det fremgår at det også i skolestyret har hersket tvil om betydningen av avstemningen, noe som kanskje kan ha blitt forsterket ved skolesjefens uttalelse til skolestyret om at alle parter i skolesamfunnet ville være best tjent med at nynorsk ble opprettholdt som opplæringsmål ved skolen.

Departementet antar at saken gir grunnlag for å holde ny kretsavstemning. Videre mener vi at det også er grunnlag for skolestyret til å omgjøre sitt vedtak uten kretsavstemning dersom det kommer til at det ikke har behov for et klarere, eventuelt bindende råd fra foreldrene i kretsen.»

Departementet opplyste dessutan at skolestyrets ønske om «klårere reglar og fyldigare kommentarar om prosedyrar dei lokale skolestyre bør fylgja i saker om opplæringsmålet i grunnskolen», ville verte teke omsyn til ved første revisjon av føresegnene.

Skolestyret gjorde i møte 12. desember 1979 slikt vedtak (med 9 røyster, 6 representantar røysta for å halde ny krinsavrøysting):

«Med bakgrunn i den aktuelle målsituasjonen i kretsen og skriv av 8.11.79 fra KUD, vil skolestyret omgjøre sitt vedtak i sak — — — slik at det skriftlige opplæringsmålet ved kretsen skal være bokmål fra 1.1.1980.»

Departementet si handsaming av målsaka blei teke opp av stortingsrepresentant Ole G.

Ueland ved grunnlagt spørsmål i Stortinget til Kyrkje- og undervisningsministeren. Statsråden svarte 22. oktober 1980 (St. forh. 1980—81 s. 331 annen sp.):

«I brev av 8. november 1979 uttalte departementet at saka truleg gav grunnlag for å halde ny målavrøysting. Vidare meinte departementet at det òg var grunnlag for skolestyret til å gjere om vedtaket sitt utan ny røysting. Sjølv om det ikkje låg føre prov på at kunnngjeringa og fråsegner frå den kommunale skoleadministrasjonen var så mangelfulle at vedtaket i skolestyret måtte vere ugyldig, gav den faktiske situasjon — med 90 pst. for bokmål — ein sterk indikasjon på at vedtaket var gjort på sviktande grunnlag. — — —»

Mållaget skreiv i klaga til ombodsmannen:

«Det er skolestyret som fastset opplæringsmålet for kvar skulekrins, jfr. G § 40 nr. 3. Vedtak om å skifte opplæringsmål, kan ikkje gjerast utan krinsrøysting, G § 40 nr. 4 første ledd. Når det er gjort vedtak om opplæringsmål, kan ikkje nytt vedtak gjerast før det er gått fem år, G § 40 nr. 4 fjerde ledd.

Mållaget tolkar desse reglane slik at nytt vedtak innan femårsfristen berre kan gjerast når det heftar slike feil eller manglar ved det første vedtaket at det må seiast å vere ugyldig.

I denne saka synest det ikkje godt gjort slike manglar ved røystinga at skulestyret vedtaket frå 15. juni 1978 kan seiast å vere ugyldig. Det går fram av saksutgreiingane frå skulesjefen at påstandane om dårleg kunnngjerling synest å vere sterkt overdrivne. Nytt vedtak om skulemål skulle såleis ikkje kunne gjerast før 15. juni 1983.

Mållaget vil vidare peike på dette: Dersom ein først kom til at røystinga i 1978 var mangelfull og at vedtaket frå 15. juni er ugyldig, kunne likevel ikkje skulestyret gjere vedtak om skifte av opplæringsmål utan ny røysting. Dette ville vere i strid med G § 40 nr. 4 første ledd. Det synest såleis vere dårleg samanheng i argumentasjonen frå Kyrkje- og undervisningsdepartementet.»

Departementet gav 17. februar 1981 fråsegn til klaga:

«Etter departementet si vurdering var det slike manglar ved skolestyret sitt vedtak 15. juni 1978 at det gav grunn til omgjerling. Vi meiner det er gjort feil i vurderinga av dei faktiske tilhøva og i bruken av lova.

Framstillinga og tilrådinga frå skoleadministrasjonen gav eit vrangt bilete av den faktiske situasjonen. Dette galdt både resultatet av målrøystinga, som tross lågt frammet gav fleirtal for bokmålet, og fordelinga mellom dei to måla på skolen, med 90 % bokmålelevar og 10 % nynorskelevar. Det er foreldremeninga som skal leggjast til grunn ved avgjerd om opplæringsmålet. Når frammet er så lågt som her, må skolestyret rekna med at det kan vere lite representativt og at ein difor må legg vekt på elevane og foreldra sine vnskje om opplæringsmål og korleis dette har slege ut i klassedelinga. Vi kan nemne

at det er eit viktig prinsipp i målsamheng at ein skole alltid skal ha minst ein klasse på kvart steg med det målet som er vedteke for krinsen. Ved denne skolen har det i lengre tid ikkje vore nynorskklassar på alle steg og det vart heller ikkje sett opp nynorskklasser for førsteklassingane hausten 1978 etter skolestyret sitt vedtak. Det har i det heile vore så få nynorskklassar ved denne skolen i fleire år at skoledirektøren har trudd at det var ein bokmålsskole. Dette var og bakgrunnen for at måls spørsmålet vart teke opp.

Når det gjeld spørsmålet om eventuell ny røysting, meiner departementet at skolestyret kunne avgjere det, etter at det hadde vurdert om resultatet ville ha blitt noko anna enn eit større fleirtal for bokmålet. Vi meiner at det ikkje låg føre absolutt ugyldighet når det gjaldt røystinga og vi kan heller ikkje sjå at Mållaget har sagt at nynorsken hadde sjanse til fleirtal ved ei ny røysting.»

I avsluttande fråsegn 28. april 1981 uttalte ombudsmannen:

«I lov om grunnskolen § 40 nr. 4 er fastsett:

«Når det gjeld skifte av skriftleg opplæringsmål, skal krinsen seie si mening, jfr. § 30.

Røysting om skriftleg opplæringsmål skal haldast når fleirtalet i skolestyret eller minst ¼ av dei som har røysterett i slike saker etter § 30 krev det.

Utsegna frå krinsen er bindande for skolestyret når eit fleirtal på meir enn 40 prosent av dei som har røysterett har røysta for.

Nytt vedtak om opplæringsmål kan ikkje gjerast før det er gått minst 5 år.

Når krinsar med ulikt opplæringsmål blir slegne saman, skal det alltid haldast ny røysting.»

Etter § 40 nr. 4 fjerde ledd skal det gå minst 5 år mellom kvar gong skolestyret gjer vedtak om nytt opplæringsmål. Skolestyret vedtok 15. juni 1978 at nynorsk skulle vere opplæringsmålet ved skolen, og normalt skulle såleis nytt vedtak ikkje kunne gjerast før i 1983. Spørsmålet i denne saka blir difor om det var slike feil eller manglar ved skolestyrets vedtak 15. juni 1978 at det kunne reknast for ugyldig. I så fall måtte omgjerding kunne skje, utan omsyn til 5-årsregelen i § 40 nr. 4 fjerde ledd.

Vedtaket i skolestyret 15. juni 1978 skjedd på grunnlag av tilråding frå skolesjefen og dei opplysningar som elles låg føre om målsituasjonen i krinsen.

Departementet meiner at framstillinga og tilrådinga frå skoleadministrasjonen gav eit «vrangt bilete av den faktiske situasjonen», jfr. fråsegna 17. februar 1981 til ombudsmannen. På bakgrunn av resultatet av røystinga og dei opplysningar som elles låg føre om målbruken i krinsen, særleg om fordelinga mellom bokmål- og nynorskelevar på skolen, er eg samd med departementet. Eg viser her m. a. til dei tala som er oppgjevne i departementets brev 8. november 1979 til skoledirektøren.

Skolesjefen seier i tilrådinga til møtet i skolestyret 15. juni 1978 at «alle parter i

skolesamfunnet er best tent ved at skolestyret ikkje endrar det skriftlege opplæringsmålet for skolekrinsen». Vidare seier han at resultatet ved røystinga er slik «at skolestyret står heilt fritt i å avgjera det skriftlege opplæringsmålet for skolen». — Etter grunnskoleloven § 40 nr. 4 tredje ledd er utsegna frå krinsen bindande for skolestyret når eit fleirtal på meir enn 40 prosent av dei som har røysterett, har røysta for. Utsegna var såleis ikkje bindande i dette høvet. Likevel må det vere klart at det i alle høve er foreldremeninga som skal leggast til grunn ved avgjerd om opplæringsmålet, jfr. at røystinga i visse høve er direkte bindande. Dette går og fram av førearbeida til grunnskoleloven. Skolesjefens merknader, særleg at skolestyret stod «heilt fritt», er difor misvisande. Kva partane i skolesamfunnet var «best tent» med, kunne heller ikkje vere rett vurderingstema.

Skolestyrevedtaket 15. juni 1978 er ikkje grunngeve nærare. Etter det eg skjønar har departementet sett det slik at det som var sagt i tilrådinga frå skolesjefen og det som låg føre om den faktiske situasjon med omsyn til foreldremeninga, tyda på at avgjerda om at nynorsk framleis skulle vere skriftleg opplæringsmål, vart teke på uriktig grunnlag, og at dette gav grunn til omgjerding. Ut frå det som ligg føre i saka, har eg ikkje grunnlag for å kritisere det resultat departementet her kom til.»

15.

Stemmerett ved målavstemming etter grunnskoleloven.

(Sak 25 E/81.)

Etter en henvendelse fra A tok ombudsmannen opp med Kirke- og undervisningsdepartementet spørsmål vedrørende målavstemming etter grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24 § 40 nr. 4, jfr. § 31.

Grunnskoleloven § 31 nr. 2 annet ledd lyder:

«Røysterett i saker om skriftleg opplæringsmål, jfr. § 40 nr. 4, har foreldre, eller forsyntar som kjem i staden for foreldre, som har born under 14 år og som bur i krinsen.»

I § 31 nr. 5 er bestemt:

«Departementet kan gje nærmare føresegner om møteskipnaden og røystinga.»

I Føresegner m. v. for grunnskolen, gjeldende fra 1. august 1980, heter det i avsnitt 1.17 nr. 4 annet ledd:

«I krinsar med skole berre for dei yngste årskulla har foreldra/dei føresette til barn under skolealder og/eller elevvar til og med nest øvste klasse, røysterett.»

På spørsmål fra A om den siterte bestemmelse i forskriftene er i samsvar med grunnskolelovens regler svarte departementet i brev 16. januar 1981 til A:

«Intensjonane i lova er klare. Røysterett har foreldre/føresette til elevane ved den aktuelle

skolen og foreldre/føresette til born under skolealder som bur i krinsen og skal gå ved denne skolen. Røysteretten er lagt til dei saka direkte gjeld. Foreldre til born i 3. klasse i ein 1—3 skole har ikkje foreldreinteresse i høve til denne skolen frå og med neste skoleår. Ut frå dette fastsette departementet dei reglane De viser til.»

Departementet tilføyde 19. mai 1981:

»Departementet har ikke foretatt endringer i lovteksten ved forskrift slik De er inne på i Deres brev. Det departementet har gjort er å gi regler på områder som ikke er dekket av lovteksten, men som det i praksis har vist seg behov for. Vi mener de utfyllende reglene departementet har funnet det nødvendig å gi i målsaker, er i samsvar med intensjonene i loven, og at de ikke står i motsetningsforhold til lovbestemmelser.

§ 31 i loven omhandler bare de vanligste skoleordninger, dvs. 1—6 og 1—9 skoler. — — —»

I brev 6. juli 1981 til departementet bemerket jeg:

«Ved spørsmål om skifte av skriftlig opplæringsmål etter grunnskoleloven § 40 nr. 4 skal det holdes målavstemming. Hvem som har stemmerett, fremgår av loven § 31 nr. 2 annet (og tredje) ledd. Jeg kan vanskelig se at departementets anførsel om at bestemmelsen i § 31 nr. 2 annet ledd bare omhandler de vanligste skoleordninger, dvs. 1—6 og 1—9 skoler, lar seg forene med ordlyden i § 31 nr. 2 annet ledd, sammenholdt med § 40 nr. 4.

Bestemmelsen i § 31 nr. 5 kan, slik ordlyden er, heller ikke ses å gi departementet hjemmel for å fastsette forskrifter om hvem som skal ha stemmerett i tilfelle som det foreliggende. Jeg vil derfor anmode Kirke- og undervisningsdepartementet om å overveie å søke utvirket en klargjøring i loven på dette punkt.»

Kirke- og undervisningsdepartementet svarte 26. august 1981:

«Bestemmelsen i grunnskoleloven som gjelder opplæringsmålet er på flere punkter lite dekkende for de forskjellige skole- og kretsordninger loven gir hjemmel for og for alle de spørsmål av praktisk art som oppstår i forbindelse med avstemming og klassedeling på grunn av opplæringsmålet. Departementet har sett behovet for en del endringer i disse bestemmelsene. Den 6. april 1979 ble det vedtatt en endring ved tilføyelse av nytt tredje ledd til § 40 nr. 6. Vi fant ikke å kunne foreslå ytterligere endringer dengang. Departementet har imidlertid under overveielse å foreta flere lovendringer på dette området. Vi har således i brev 15. juni 1981 bedt Norsk språkråd om forslag til mulige løsninger.»

Jeg uttalte i brev 17. september 1981 til departementet at ombudsmannen hadde merket seg at departementet har under overveielse å søke utvirket lovendring på området, og forutsatte at også de spørsmål ombudsmannen tok opp 6. juli 1981, ville bli overveid i samme forbindelse.

16.

Klageadgang til kontrollkommissjonen og departementet over medisinsk mangelfull og inhuman behandling ved psykiatriske sykehus.
(Sak 3 E/81.)

I tilknytning til en klage til ombudsmannen fra en pasient ved Reitgjerdet sykehus anførte pasientens advokat i brev 11. desember 1980 til ombudsmannen at en klage fra tvangsinnlagte pasienter over medisinsk mangelfull og inhuman behandling i praksis aldri vil bli overprøvd i forvaltningen. Han fremholdt:

«— — — Verken Kontrollkommissjonen, Helseinspektoratet eller domstolene ved prøving av kapittel 33-saker (lov av 13. august 1915 (nr. 6) om rettergangsmaaten i tvistemaal, 33. kapittel) vurderer og overprøver «behandlingssiden». Dette betyr at overlegens vurdering vil bli den eneste vurdering som foretas. Pasienten vil ikke ved henvendelse til noe forvaltningsorgan, og såvidt skjønnes heller ikke til noen domstol i Norge, kunne få overprøvet overlegens vurdering. Skulle det eksempelvis foreligge overtredelse av menneskerettigheter som Norge gjennom traktat har forpliktet seg til å respektere, vil det ikke foreligge noe nasjonalt rettsmiddel for overprøving. Dette er en uholdbar forvaltningsmessig og rettslig situasjon. Foreliggende sak er for såvidt et eksempel på dette og illustrerer at det bare var gjennom offentlig granskning at han og de øvrige pasienter kunne oppnå prøving også av den faglig-medisinske side av behandlingen. Offentlig granskning er imidlertid ekstraordinært og har ingen alminnelig plass i forvaltningen.

En vesentlig svakhet ved systemet, slik det virket før Reitgjerdet-kommisjonen, var nettopp at de organer som fikk pasientklager til behandling, bare var, eller anså seg, kompetent til å vurdere avgrensede deler av større problemkompleks. — — —»

Instruks for kontrollkommissjoner ved psykiatriske sykehus, fastsatt av Sosialdepartementet 15. mars 1964, med senere endringer, punktene 6—9 lyder:

- «6. Kommisjonen eller ett eller flere av dens medlemmer skal minst 1 gang hver måned besøke alle sykeavdelinger og arbeidslokaler for de syke. Den skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alle forhold som vedrører orden, renhold, kost og klær, inventar og vedlikehold som den mener har betydning for de sykes trivsel.
7. Kommisjonen skal føre alminnelig tilsyn med bruken av isolasjon og mekaniske tvangsmidler, og skal ved sine besøk få seg forelagt oppgaver over bruken av disse. Kommisjonen skal videre føre tilsyn med kontrollen av brev og pakker til og fra pasienter og behandle klager fra pasienter om disse forhold.
8. Kommisjonen skal føre alminnelig tilsyn med sykepleien, med fordelingen av de syke på sykehusets forskjellige avdelin-

ger, med overbelegg og med det som blir gjort for å skaffe de syke arbeid, atspredelse og mosjon i fri luft. Finner kommisjonen noe å innvende mot disse sider av sykebehandlingen, skal den drøfte saken med overlegen.

9. Kommisjonen skal motta og behandle alle besværing (klager) fra de syke eller deres nærmeste eller fra sykehusets personale over forhold som kommer inn under punktene 6—8. Er kommisjonen utilfreds med noen avgjørelse overlegen treffer om slike forhold kan den bringe saken inn for Sosialdepartementet.»

Lignende regler er gitt i punktene 7—9 i Instruks for de reisende kontrollkommisjoner, fastsatt av Sosialdepartementet 15. mars 1964, med senere endringer. Punkt 10 i instruksjonen lyder:

«Finner kontrollkommisjonen eventuelle mangler ved sykebehandlingen som går inn under punktene 7—9, kan den bringe saken inn for fylkeslegen og i tilfelle også inn for Sosialdepartementet.»

I brev 2. februar 1981 til departementet viste jeg til punktene 9 og 10 i instruksene for henholdsvis kontrollkommisjoner ved psykiatriske sykehus og reisende kontrollkommisjoner. Jeg ba opplyst om klager over medisinsk mangelfull og inhuman behandling antas å kunne bringes inn for kontrollkommisjonene og eventuelt videre til fylkeslegen/Sosialdepartementet. Jeg fortsatte:

«Det er i så fall av interesse å få opplyst i hvilken utstrekning slike forhold blir påklaget til kontrollkommisjonene/departementet og om det faktisk foretas en overprøving i disse organer.

Jeg har merket meg opplysningen om at departementet arbeider med et omfattende skriv til kontrollkommisjonene. Det bes opplyst om ovennevnte forhold vil bli tatt opp i dette skriv eller under den pågående lov-revisjon.»

Departementet svarte 18. februar 1981:

- «1. Klager over inhuman behandling skal åpenbart kunne bringes inn for og behandles av kontrollkommisjonen. Det synes ikke tvilsomt at forhold av denne art faller inn under ett eller flere av punktene 6—9 i instruksjonen for kontrollkommisjoner ved psykiatriske sykehus, henholdsvis punktene 6—10 i instruksjonen for de reisende kontrollkommisjonene. (Instruks av 1. juli 1975.) Kontrollkommisjonene kan bringe saken videre inn for Sosialdepartementet dersom kommisjonen ikke finner tilfredsstillende de tiltak overlegen — etter kommisjonens pålegg — foretar for å rette på forholdene. Den overprøving departementet foretar, vil i stor utstrekning måtte baseres på uttalelser som innhentes fra alle relevante parter og eventuelt ved at helsedirektøren — der det finnes grunnlag for det — begjærer saken rettslig etterforsket.

Det forekommer ikke ofte at departementet mottar klagesaker fra kontrollkommisjonene av denne type, etter disse regler. Men man har de siste år, som Ombudsmannen vil være kjent med, begjært etterforsket en del tilfelle hvor det fra ulike hold har vært satt fram påstander om direkte overgrep overfor pasienter.

2. Spørsmål om overprøving av klager over mangelfull eller inadekvat medisinsk behandling av tvangsinnlagte pasienter, kan synes å stå i en annen stilling enn spørsmål omtalt under punkt 1 foran. Man har et prinsipielt utgangspunkt om at helsetjenester/ulike behandlinger, er tilbud til pasienter. Departementet antar imidlertid at klager av denne art kan bringes inn for og skal behandles av kontrollkommisjonen. Jfr. instruksjonen for de reisende kontrollkommisjonene punkt 10, hvor dette er klart uttalt. Den foreliggende instruks for sykehuskommisjonene er dessverre ikke så klar på dette punkt, men det foreligger ingen reell forskjell i saksbehandlingsadgangen her.

En annen side av dette spørsmålet er imidlertid at kontrollkommisjonene vanligvis ikke har — og sterkt føler at de ikke har — psykiatrisk og/eller juridisk faglig kompetanse til å fatte vedtak om den medisinske behandlingen (sykebehandlingen) som vis. Det må for øvrig her skjeldnes mellom f.eks. tvangsmedisinering som er et enkeltvedtak og således kan påklages etter Forvaltningsloven og bestemmelser vedrørende andre deler av sykebehandlingen som ikke anses som enkeltvedtak. I ovennevnte punkt 10 i den reisende instruksjonen bestemmes derfor at kontrollkommisjonen kan bringe spørsmål av denne art inn for fylkeslegen og departementet, når kommisjonen ut fra innkommet klage, innhentede opplysninger finner grunnlag for å anta eller å få klarlagt om den medisinske behandlingen er tilfredsstillende.

Til Deres orientering og til utfylling av det som er anført foran, vedlegges kopi av ekspedisjon av 9. februar 1981 til landets kontrollkommisjoner og fylkesleger. Brevet til kontrollkommisjonene er utformet for å kunne legge mer realitet i den overordnede tilsynsplikt som helsedirektøren har.

Man antar at spørsmålene også vil bli tatt opp av den lovkomisjon som skal oppnevnes i forbindelse med lovarbeidet, og hele forskriftsverket vil bli gjennomgått og sannsynligvis i det vesentlige bli fornyet.»

Etter departementets redegjørelse ga saken ikke grunn til ytterligere fra min side.

17.

Trygderettens kjennelser — ny behandling etter anmodning fra ombudsmannen.
(Sak 8 E/81.)

A klaget 11. januar 1977 til ombudsmannen over Trygderettens kjennelse 10. juli 1975 der hans krav om yrkesskadetrygd ble avslått. I

ombudsmannens uttalelse 12. oktober 1977 ble Trygderetten anmodet om å behandle saken på nytt. — Ved kjennelse 19. februar 1981 avviste Trygderetten saken under henvisning til at den måtte «sendes tilbake til Rikstrygdeverket for behandling».

Jeg fant grunn til å ta forholdet opp med Sosialdepartementet og uttalte i brev 5. mars 1981:

«Ombudsmannens arbeidsområde omfatter «den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste», jfr. lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 4.

Det må anses å være på det rene at Trygderetten kommer i samme stilling som andre forvaltningsorganer. Dette ble bl. a. tatt opp av ombudsmannen i brev 19. mars 1976 til Sosialdepartementet i forbindelse med spørsmålet om Trygderetten hadde anledning til å nekte å gi uttalelse om avsaagte kjennelser etter anmodning fra ombudsmannen, jfr. sak nr. 8 i ombudsmannens årsmelding for 1976 og innst. S. nr. 280 (1976—77) s. 2.

Jeg viser for øvrig til Justiskomiteéns uttalelse i innst. O. nr. 15 (1979—80) om lov om endringer i ombudsmannsloven. Det heter her (s. 6—7):

«Domstolenes virksomhet.

Utvalget mener at det siden ombudsmannsordningen ble vedtatt, ikke har kommet til noe som skulle tilsi endringer eller klargjøring i arbeidsområdet når det gjelder unntaket fra domstolenes virksomhet.

I notatet av 16. januar 1979 fra Stortingets kontor uttales det i tilknytning til dette:

«Et forhold som utvalget ikke har tatt opp, er at ombudsmannen har antatt at hans kompetanse omfatter Trygderettens virksomhet. Trygderetten selv har ikke villet akseptere dette, og den har fått medhold i dette av professor Eckhoff. Derimot mener professor Frihagen at det «vanskelig kan anses som en ulempe» at Trygderetten går inn under ombudsmannens virkeområde.»

Komiteén er enig i at det ikke er behov for endringer i loven for så vidt gjelder unntaket fra domstolenes virksomhet, jfr. likevel merknadene til instruksutkastet § 2.

Komiteén har videre ikke noe å merke til ombudsmannens standpunkt om at Trygderetten ikke anses som en domstol i ombudsmannslovens forstand, se § 4 første ledd b) jfr. instruksens § 3 nr. 2, slik at denne fullt ut faller innenfor hans arbeidsområde. Komiteén ser det som en fordel at den som har fått sin sak avgjort av Trygderetten, kan klage til ombudsmannen.»

Sitatene foran gjelder anmodning fra ombudsmannen om opplysninger av betydning for hans behandling av saken. — Vedkommende henstillinger fra ombudsmannen til forvaltningen om ny behandling av en sak kan vises til tillegget i fjerde punktum i § 10 annet

ledd som ble gitt ved lov av 8. februar 1980 om endring av ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8). Punktumet lyder:

«Mener Ombudsmannen at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, kan han gjøre vedkommende forvaltningsorgan oppmerksom på det.»

I forarbeidene er i tilknytning til dette tillegg forutsatt at forvaltningsorganet vil se på saken på nytt, jfr. s. 36 første sp. i innstilling av 9. mars 1978 fra Utredningsutvalget for ombudsmannsordningen (Dok. nr. 9 (1977—78)) og innst. O. nr. 15 (1979—80) s. 12.

Trygderettens kjennelse 19. februar 1981 må oppfattes som en avvisning ikke bare av klagers begjæring om gjenopptagelse, men også av ombudsmannens anmodning om ny behandling.

Det er en forutsetning for at ombudsmannsordningen skal fungere etter sin hensikt at ombudsmannens uttalelser blir fulgt opp av forvaltningen. Jeg forstår Trygderetten slik at den etter gjeldende regelverk for rettens virksomhet antar at retten ikke har anledning til å etterkomme ombudsmannens henstilling om å behandle en sak på nytt. Jeg finner å måtte be departementet vurdere dette og eventuelt utvirke eller søke utvirket de nødvendige regelendringer for at Trygderetten etter ombudsmannens anmodning skal kunne foreta slik ny behandling av en sak som Utredningsutvalget og Justiskomiteén generelt har forutsatt i forbindelse med den revisjon av ombudsmannsloven som nylig ble foretatt.»

Departementet svarte 25. mai 1981:

«— — —

På denne bakgrunn ser departementet det slik at Trygderetten ikke mener den er avskåret fra å etterkomme ombudsmannens anmodning om ny behandling. Men Trygderetten mener saken på vanlig måte først må vurderes av vedkommende trygdeorgan.

Det kan i nærværende tilfelle anføres at behandlingen av saken er blitt omstendelig og tidkrevende. Men dette skyldes at prosessuelle spørsmål som saken reiste, først måtte avklares. Trygderetten har underhånden opplyst at den for fremtiden vil følge et opplegg som sikrer en enkel og rask behandling. Når det ved ombudsmannens behandling kommer fram at det kan være grunnlag for ny behandling av en sak Trygderetten tidligere har avgjort, skal saken omgående bli sendt vedkommende trygdeorgan for tilretteleggelse og eventuell omgjøring. Den trygdede vil samtidig bli orientert om oversendelsen, og gitt frist til å komme med bemerkninger i saken, eventuelt til å si fra dersom han ikke ønsker ny realitetsbehandling.

Departementet er klar over at en slik framgangsmåte medfører en noe omstendelig saksbehandling, men anser på den annen side at den vil bidra til den mest betryggende revidering av de sakene ombudsmannen finner grunn til å få prøvet på nytt. Vi vil be Rikstrygdeverket om at behandlingen av slike saker blir prioritert.»

I brev 27. juli 1981 til Sosialdepartementet bemerket jeg:

«Jeg er ikke enig i det syn på behandlingsmåten i slike saker som departementet har gitt uttrykk for. Etter min oppfatning kan en henstilling fra ombudsmannen til Trygderetten ikke sidestilles med en begjæring om gjenopptagelse fremsatt av trygdesøkeren. En henstilling fra ombudsmannen til et forvaltningsorgan om å se på en sak på nytt innebærer at ombudsmannen har kommet til at det enten er begått urett eller at dette ikke kan utelukkes, jfr. lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 10. Hensett til bakgrunnen for ombudsmannsordningen er dette en annen situasjon enn den man har når en trygdesøker begjærer en sak gjenopptatt med påstand om at Trygderettens avgjørelse er uriktig og må endres i hans favør.

Slik jeg ser det, må Trygderetten i forhold til ombudsmannens henstillinger komme i samme stilling som ethvert annet forvaltningsorgan som har truffet det endelige vedtak i en sak som er brakt inn for ombudsmannen.

En følge av dette må være at Trygderetten i enhver henseende og på ethvert stadium under behandlingen av en slik aktuell klagesak for ombudsmannen vil måtte anses som det forvaltningsorgan som er ansvarlig for den trufne avgjørelse. Ombudsmannen kan således overfor Trygderetten kreve de opplysninger han trenger for å utføre sitt verv, jfr. ombudsmannsloven § 7 første ledd. Sakene forelegges Trygderetten i den grad det anses nødvendig med uttalelse til klagen. Hvis ombudsmannen har kritiske bemerkninger, skal Trygderetten ha hatt anledning til å uttale seg, jfr. § 6 første ledd i instruks for ombudsmannen, fastsatt av Stortinget 19. februar 1980.

Heller ikke når det gjelder spørsmålet om å etterkomme en anmodning fra ombudsmannen om å se på en sak på nytt, er det gitt særregler for Trygderetten. Jeg viser her til det tillegg til ombudsmannsloven § 10 annet ledd som ble gitt 8. februar 1980, og de forutsetninger som kom til uttrykk i forarbeidene til denne lovendring.

I samsvar med nevnte lovbestemmelse og lovforutsetninger må det påhvile Trygderetten å etterkomme en henstilling fra ombudsmannen om å se på en sak på nytt. Dette innebærer også at det ikke er grunn til å gå velen om en gjenopptagelsesbegjæring fra trygdesøkeren slik Trygderetten så vidt skjønnes hittil har krevd.

Etter min oppfatning er det Trygderetten selv som må ta stilling til ombudsmannens henstillinger. Det er Trygderetten som har truffet og er ansvarlig for den avgjørelse som er brakt inn for ombudsmannen, og det må da være ukorrekt og uheldig om det overlates til Rikstrygdeverket eller underordnet trygdeorgan å behandle og avgjøre ombudsmannens henstilling. For ordens skyld presiseres at jeg selv sagt ikke har noe å innvende mot at Trygderetten, i den utstrekning den finner det nødvendig, søker bistand hos Rikstrygdeverket eller underordnede organ for innhentelse av opplysninger m. v. i forbindelse med utarbeidelse av svar til ombudsmannen.

I departementets brev heter det videre om behovet for å overlate til de underordnede organer å besvare ombudsmannens henstillinger:

«Departementet er klar over at en slik framgangsmåte medfører en noe omstendelig saksbehandling, men anser på den annen side at den vil bidra til den mest betryggende revurdering av de sakene ombudsmannen finner grunn til å få prøvet på nytt. — — —»

At behandlingen etter det opplegg som er skissert er «noe omstendelig», er jeg uten videre enig i. Derimot har jeg vondt for å følge Sosialdepartementet når det til støtte for denne behandlingsmåte fremhever hensynet til «den mest betryggende revurdering». Etter min mening kan myndighetene ut fra formålet med trygderettsordningen ikke høres med en anførsel om at en ny vurdering i Trygderetten ikke skulle være tilstrekkelig betryggende.

For så vidt gjelder ønsket om «mest betryggende revurdering» av de sakene ombudsmannen ber behandlet på nytt, er det ellers grunn til å påpeke at ombudsmannens uttalelser i klagesaker nettopp gjelder spørsmålet om urett er begått eller ikke. Trygderetten må ha tilfredsstillende grunnlag for å vurdere saken på nytt ut fra sin tidligere behandling av saken, klagebehandlingen for ombudsmannen og eventuelt ytterligere innhentede opplysninger.

Idet jeg viser til foranstående antar jeg at den behandlingsmåte som er trukket opp i Trygderettens kjennelse 19. februar 1981, ikke er i samsvar med prinsippene og forutsetningene for ombudsmannens kontroll med forvaltningen og ombudsmannsloven. Departementet bes overveie saken på nytt, og jeg ber om å bli holdt orientert.»

I brev 3. september 1981 opplyste Sosialdepartementet at man etter ny vurdering fant å måtte slutte seg til ombudsmannens oppfatning, og at Trygderetten var bedt «om å forholde seg i samsvar med de retningslinjer som ombudsmannen har trukket opp».

18.

Trygderettens adgang til prøving av avgjørelse om irafallelse av statens foreldelsesinnsigelse.
(Sak 35 E/80 og 53 E/81.)

A klaget 28. mai 1980 til ombudsmannen over Trygderettens kjennelse 17. januar 1980 i sak om oppsatt invalidepensjon.

A var tilsatt ved Rikshospitalet fra 1951 til 1968 da hun sluttet på grunn av sykdom. Hun hadde ved sin fratredelse 17½ år pensjonsgivende tjenestetid. Hun mottok den første tid etter fratredelsen atferingsstønad. I november 1973 ble hun tilstått 100 % uførepensjon med virkning fra 1. oktober 1970.

Ifølge § 3 i tilleggslov 17. juni 1966 (nr. 16) til lov 28. juli 1949 om Statens pensjonskasse hadde A rett til invalidepensjon fra pensjons-

kassen fra samme tidspunkt hun ble tilstått full uførepensjon. Hun var imidlertid ikke kjent med dette, og først i 1977 ble hun ved en tilfeldighet oppmerksom på forholdet. Statens pensjonskasse mottok 20. mai 1977 krav fra A om oppsatt invalidepensjon som så ble tilstått med virkning fra 1. juni 1974. A mente hun hadde krav på slik pensjon fra 1. oktober 1970 og påklaget avgjørelsen om virknings-tidspunktet. Pensjonskassen fastholdt avgjørelsen og viste til at terminer før 1. juni 1974 var foreldet. Saken ble brakt inn for Trygderetten som bemerket i kjennelse 17. januar 1980:

«Den ankende part påberoper seg manglende informasjon som grunnlag for at foreldelsesloven ikke skal komme til anvendelse. I nærværende sak finner retten at ankende part uten særlige vanskeligheter kunne skaffet seg informasjon om sine rettigheter. At tjenestemyndighetene ikke har informert den ankende part særskilt i et tilfelle som dette, kan ikke medføre at forfalte terminer av pensjon ikke foreldes. Retten er etter dette kommet til at det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for å se bort fra foreldelsesreglene.»

Jeg skrev 30. juni 1980 til Sosialdepartementet:

«I Statens personalhåndbok pkt. 234.5 heter det:

«Spørsmålet om i hvilken utstrekning staten bør gjøre gjeldende foreldelsesinnsigelse i sin alminnelighet har vært behandlet av Stortinget, som den 24. mars 1955 gjorde vedtak om at Kongen gis fullmakt til å unnlate å gjøre gjeldende innsigelse om at krav mot staten er foreldet (jfr. St. prp. nr. 7 og Innst. S. nr. 39 for 1955). Ved kgl. res. av 28. mai 1955 ble bestemt:

«I medhold av Stortingets vedtak av 24. mars 1955 Innst. S. nr. 39 gis vedkommende departement fullmakt til å unnlate å gjøre gjeldende innsigelse om at krav mot staten er foreldet, når beløpet med renter og omkostninger ikke overstiger kr. 50 000. Når saken gjelder større beløp eller antas å ha prinsipiell betydning, avgjøres spørsmålet ved Kongelig resolusjon.»

På denne bakgrunn bes opplyst om departementet finner å kunne se på saken.»

I brev 22. september 1980 til A uttalte departementet at bare domstolene kan prøve lovmessigheten av Trygderettens kjennelse.

Jeg skrev 13. november 1980 til Trygderetten:

«A's sak reiser spørsmål om hennes krav om oppsatt invalidepensjon, etter daggjeldende lov av 27. juli 1896 (nr. 7) om foreldelse av fordringer, for noe tidsrom er foreldet og om

foreldelsesinnsigelse i tilfelle bør gjøres gjeldende. På bakgrunn av det som foran er sitert fra Trygderettens kjennelse synes det som om Trygderetten har tatt stilling så vel til rettsspørsmålet som til skjønsspørsmålet, jfr. særlig siste setning i sitatet.

Etter min oppfatning er det grunn til å undersøke Trygderettens adgang til å ta realitetsstandpunkt til spørsmålet om å unnlate å gjøre foreldelse gjeldende. Jeg viser til at spørsmålet ikke kan antas å være av spesiell trygdemessig art, og til den siterte bestemmelse i Statens personalhåndbok.

Det bes om Trygderettens uttalelse.»

Trygderetten svarte 10. april 1981:

«Etter det som er vist til i Ombudsmannens brev av 13. november 1980, og som ikke var fremme ved Trygderettens behandling av saken, kan det være grunnlag for å behandle saken på nytt. Dersom dette er ønsket, kan Trygderetten ta skritt til slik ny behandling.»

Jeg svarte 28. april 1981 at Trygderetten ikke hadde svart på min henvendelse om rettens adgang til å realitetsbehandle spørsmålet om å unnlate å gjøre foreldelse gjeldende; jeg gjentok anmodningen fra brevet 13. november 1980.

Trygderetten uttalte i brev 14. mai 1981 til Statens pensjonskasse at det kunne være grunnlag for å behandle saken på nytt og ba pensjonskassen foreta den forberedende behandling. Trygderetten uttalte i brev samme dag til ombudsmannen:

«De spørsmål som reises, vil dermed bli belyst av Statens Pensjonskasse og eventuelt tatt stilling til av Trygderetten gjennom behandling av gjenopptagelsessaken.»

Pensjonskassen fremholdt i brev 7. oktober 1981 til Trygderetten:

«Pensjonskassen mener fortsatt at det ikke foreligger særlige grunner som gjør det berettiget å fravike foreldelseslovens regler i denne sak.

Pensjonskassen mener at Trygderetten selv må ta standpunkt til grensene for sin kompetanse i foreldesspørsmålet. Hvis Trygderetten finner å kunne oppheve sin kjennelse av 17.1.78 og avvise saken, vil den bli lagt fram for de administrative myndigheter som klagesak.»

Jeg uttalte i brev 10. desember 1981 til Trygderetten:

«Jeg finner grunn til å påpeke at saksbehandlingen har trukket for lenge ut. Av hensyn til A bes saken påskyndet mest mulig.

Det kan ellers være grunn til å spørre hvorfor Trygderetten fant det nødvendig å forelegge saken for Statens pensjonskasse til forberedende behandling. Saken reiser først og fremst spørsmål om Trygderettens adgang til å ta realitetsstandpunkt til spørsmålet om å unnlate å gjøre foreldelse gjeldende, jfr. Trygderettens brev 14. mai 1981 til pensjons-

kassen. Dette er vel et forhold som pensjonskassen ikke har spesielle forutsetninger for å ta stilling til, jfr. annet avsnitt, første punktum i pensjonskassens brev 7. oktober 1981 til Trygderetten.»

Jeg skrev samme dag til Sosialdepartementet:

«Det er nødvendig å få klarlagt hvilket forvaltningsorgan som er kompetent til å ta stilling til spørsmålet om frafallelse av foreldelsesinnsigelse på statens vegne. Da spørsmålet fortsatt er uavklart, finner jeg grunn til å ta dette opp på generelt grunnlag med Sosialdepartementet, altså uavhengig av den konkrete sak som viste at Trygderetten anså seg kompetent til å vurdere realiteten i spørsmål om frafallelse av foreldelsesinnsigelsen.

I brevet 30. juni 1980 til departementet viste jeg til statens personalhåndbok pkt. 234.5. Det fremgår her at vedkommende departement i henhold til kgl. resolusjon 28. mai 1955 er gitt fullmakt til å avstå fra å gjøre gjeldende innsigelse om at krav mot staten er foreldet, når beløpet med renter og omkostninger ikke overstiger kr 50 000,—. Jeg ber opplyst om Sosialdepartementet mener at denne ordning ikke skal gjelde for pensjonskrav (eksempelvis krav av den karakter som A har gjort gjeldende). Skal den vanlige ordning gjelde for pensjonskrav, bes opplyst hva departementet har gjort eller kan gjøre for å påse at saker der det er spørsmål om å påberope foreldelse fra statens side, blir forelagt for departementet.

Et særlig spørsmål oppstår dersom et annet forvaltningsorgan, f. eks. Trygderetten, på egen hånd og uten å forelegge saken for departementet, har tatt stilling til spørsmålet om frafallelse av foreldelsesinnsigelse. — Jeg vil gjerne høre hvordan departementet ser på en slik situasjon, spesielt når dette annet organ har tatt et standpunkt til u g u n s t for søkeren (kravshaveren). Dette standpunkt betyr jo at det ikke er skapt noen rettighet som kunne være til hinder for at departementet gjør bruk av sin vanlige kompetanse med hensyn til spørsmålet om frafallelse av foreldelsesinnsigelsen, på den måten at departementet avstår fra å påberope foreldelse, d. v. s. at departementet treffer en avgjørelse til u g u n s t for søkeren (kravshaveren).

Departementet uttalte i brevet 22. september 1980 til A:

«Som anført i departementets brev av 14. juli 1980 til ombudsmannen, som De har fått kopi av, kan vedtak av Statens pensjonskasse ankes inn for Trygderetten. Spørsmålet om fra hvilken tid De skal ha invalidepensjon, er prøvet av Trygderetten som har stadfestet Pensjonskassens vedtak.

Bare domstolene kan prøve lovmessigheten av Trygderettens kjennelse.

Departementet kan ikke overprøve en kjennelse av Trygderetten.»

Svaret er etter min mening ikke tilfredsstillende.

Dersom Trygderetten ikke har kompetanse til å avgjøre spørsmålet om hvorvidt foreldelsesinnsigelse bør frafalles, har jeg vondt for å se at ikke departementet i etterhånd skulle kunne prøve dette spørsmål på fritt grunnlag.

Kommer departementet ved en slik vurdering til at foreldelse ikke bør påberopes, kan Trygderettens avgjørelse ikke være til hinder for at pensjon utbetales fullt ut, jfr. bl. a. at det i så fall er tale om en avgjørelse til gunst for pensjonisten.»

Da Statens pensjonskasse var overført fra Sosialdepartementet til Forbruker- og administrasjonsdepartementet, oversendte Sosialdepartementet saken dit. Forbruker- og administrasjonsdepartementet uttalte i brev 23. desember 1981 til Justisdepartementet:

«Dette departement finner det således overveiende sannsynlig at A ikke har kjent til sine rettigheter etter pensjonsloven. Det legges heller ikke avgjørende vekt på hvorvidt hun burde/kunne ha undersøkt nærmere idet hun regnet med at utbetalingsinstans, trygdekontoret, ivaretok hennes tarv slik at hun mottok de pensjonsytelser hun hadde krav på.

Kravet er ikke omtvistet og utgjør maksimalt kr 20 000,—.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet vil anmode Justisdepartementet om at foreldelsesinnsigelsen frafalles.

Det fremgår at saken har versert siden 1977. Departementet vil derfor anmode om rask behandling — — —.»

I brev 14. januar 1982 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet svarte Justisdepartementet at det ikke hadde innvending mot at foreldelsesinnsigelsen frafalles.

19.

Bostøtte — søknadsfrist oversittet etter uriktige opplysninger fra sosialkontor.
(Sak 141/81.)

A klaget 26. januar 1981 til ombudsmannen over at hennes søknad om bostøtte for 1978 og 1979 var avvist som for sent innkommet.

Hun opplyste 11. april 1980 i brev til sosialsjefen:

«I oktober 1977 flyttet min mann hjemme fra og jeg oppsøkte sosialkontoret og undersøkte muligheten for å få bostøtte fordi jeg var uten inntekt. På sosialkontoret fikk jeg opplyst at det ikke hadde noen hensikt å søke om bostøtte fordi ligningen fra to år tilbake ville være utslagsgivende, og på den tiden hadde min mann en bra inntekt. Jeg mente at min manns inntekt fra to år tilbake umulig kunne tas hensyn til, men derimot dagens situasjon da jeg var alene med to barn. Til dette fikk jeg til svar at slik var reglene, og at jeg helt sikkert ville få avslag i Husbanken. Av den grunn sendte jeg ikke inn noen søknad.

Ganske nylig fikk jeg tilfeldigvis vite at de opplysninger jeg den gang fikk på sosialkontoret var uriktige, og at den person som flytter ut av leiligheten ikke medtas i beregningen av bostøtten.»

A skrev 25. april 1980 til Husbanken og ba om bostøtte for 1978 og 1979. Husbanken svarte 23. juli 1980:

«Når det gjelder feilinformasjon må vi kunne skille på den ene side mellom de organer som ifølge regelverket skal administrere bostøtteordningen og på den andre siden andre offentlige organer. Ifølge Kommunal- og arbeidsdepartementets forskrifter skal det i hver kommune være et bostøttekontor som medvirker i administrasjonen av bostøtteordningen etter Husbankens nærmere bestemmelse. Slik bestemmelse er gitt i form av instruks overfor bostøttekontorene om behandlingsmåte og informasjonsplikt. At et forvaltningsorgan har informasjonsplikt følger dessuten av forvaltningsloven.

Det er på det rene at kommunens sosialkontor ikke er forvaltningsorgan etter bostøtteregler og forvaltningslov, og at sosialkontoret dermed ikke har informasjonsplikt om bostøtteordningen. Husbanken setter selvfølgelig pris på at sosialkontorene orienterer om at det finnes en bostøtteordning og kanskje også om de klare hovedreglene om hvilke boliggrupper og husstandsgrupper som omfattes. Men når det gjelder nærmere informasjon må det henvises til bostøttekontor og Husbanken. Å fraråde klienten å søke bostøtte under henvisning til beregningsreglene som er gjort i denne saken, må anses å ligge langt utenfor sosialkontorets område.

I denne saken melder det seg dessuten spørsmålet om passivitet fra Deres side, i det hele 2½ år har gått siden De fikk feilinformasjon til De nå i april 1980 tar saken opp på ny. Etter forvaltningsloven er det som kjent satt 3 ukers klagefrist og dessuten en absolutt siste frist på 1 år til å omgjøre tidligere vedtak.

Husbanken kan av forannevnte grunner ikke foreta manuell etterbehandling av Deres søknad om bostøtte for 1978 og 1979. Søknaden blir å avvise som for sent innkommet.

Til orientering kan opplyses at bostøtten ville blitt kr. 4 440 for 1978 og kr. 4 353 for 1979, tilsammen kr. 8 793 for de 6 terminene. Det er da forutsatt en husleie på kr. 500,— pr. måned i hele perioden.»

A tok i brev 28. juli 1980 til Husbanken avstand fra antydningen om at hun hadde vist passivitet, og opplyste at hun ikke var klar over at det i kommunen fantes et eget bostøttekontor. Hun mente at hun hadde gjort hva hun kunne for å forsikre seg om at gitte opplysninger var riktige. — Kommunens sosialsjef opplyste i brev samme dag til Husbanken:

«A vil ha flere grunner til å tro at vårt kontor satt inne med korrekt informasjon om bostøtteordningen. Vår tidligere sosialsekretær hadde funksjonen å være «bostøttekontor» inntil sosialkontoret i 1973 flyttet fra kommunens administrasjonsbygg. Så lenge daværende sosialsekretær var i funksjon, sto han til disposisjon med å dele ut søknadsblanketter og gi informasjon han satt inne med. Etter at han sluttet for noen år siden har sosialkontoret fortsatt delt ut søknadsblanketter og gitt elementær informasjon om bostøtteordningen.

Det er ikke noe separat bostøttekontor i kommunen, og fra 1973 har en av rådmanns-

kontorets ansatte hatt bostøttesakene som en bifunksjon. Først i 1980 har «Bostøttekontoret» fått plass på sentraladministrasjonens henvisningstavle.»

Husbanken fastholdt 26. september 1980 avvisningen og rådet til at «spørsmålet om erstatningsplikt for kommunen bør vurderes».

Jeg skrev 16. februar 1981 til Husbanken:

«Så vidt skjønnes har klageren etter Husbankens oppfatning utvist en viss passivitet. Det kan spørres om dette er en treffende beskrivelse av klagerens opptreden og om forholdet bør tillegges vekt. Etter min mening kan klageren neppe kritiseres for å ha slått seg til ro med de opplysninger som ble gitt av sosialkontoret. Avgjørende for vurderingen av hennes forhold må være at hun reagerte straks hun ble oppmerksom på at det var gitt uriktige opplysninger.

Husbanken synes videre å ha lagt vesentlig vekt på at de uriktige opplysninger ble gitt av sosialkontoret og ikke av kommunens bostøttekontor, dvs. av den tilsatte ved rådmannskontoret. Det kan spørres om rimeligheten av dette, jfr. den tidligere ordning i kommunen og opplysning i informasjonsmateriell fra Husbanken om at «vanligvis er det boligkontoret eller sosialkontoret i kommunen som er bostøttekontor».

Husbanken har for øvrig vist til administrative og praktiske grunner for å avvise søknaden. Siden Husbanken allerede har stipulert det samlede bostøttebeløp for 1978 og 1979 til kr. 8 793,— og foreliggende situasjon synes spesiell, kan spørres om disse argumenter bør tillegges nevneverdig vekt.

Under henvisning til hva som her er uttalt, bes opplyst om Husbanken finner grunn til å ta søknaden opp til realitetsavgjørelse. I motsatt fall bes om slik uttalelse som klagen gir grunn til.»

Husbanken svarte 2. juni 1981:

«Vi kan si oss enig i at klageren er lite eller intet å laste for at hun oppsøkte sosialkontoret og slo seg til ro med de opplysningene hun fikk der inn til april 1980. Det vil videre ikke by på særlige praktiske eller administrative problemer å foreta endelig etterberegning og utbetaling i dette konkrete enkelttilfelle.

En omgjøring av Husbankens avvisning i dette tilfelle er imidlertid betenkelig både av prinsipielle grunner og av hensyn til de konsekvenser det kan få.

Søknadsbehandlingen i bostøtteordningen er som kjent EDB-basert og omfatter 100 000—130 000 søknader, hvorav 20 000—30 000 nye søknader, ved hver enkelt av årets tre terminer. Av administrative hensyn er det nødvendig å håndheve søknadsfristene strengt. Blant annet ut fra likhetsprinsippet er det videre nødvendig å ha klare grenser for hvilke saker banken godtar for manuell etterbehandling og utbetaling.

Når det gjelder feilinformasjon eller andre feil begått av kommunale tjenestemenn, har Husbanken gjennom flerårig sikker praksis bare godtatt saker der feilen er begått av en tjenestemann ved kommunens bostøtteorgan.

Dette skillet grunner seg på den instruksjonsmyndighet vi etter bostøtteforskriftens § 16, 1. ledd, har overfor de kommunale bostøttekontorer. Gjennom særskilt instruks, diverse typer informasjonsmaterieil, blant annet håndbok, orienteringsmøter med enkeltkommuner når det anses nødvendig, og jevnlike møter på landsbasis for 15—20 kommuner av gangen, har vi muligheter til å kontrollere og påvirke kunnskapene hos de kommunale bostøttefunksjonærer. De samme mulighetene har vi selvfølgelig ikke overfor andre kommunale funksjonærer.»

I avsluttende brev 17. september 1981 til Husbanken uttalte jeg:

«A fylte de materielle vilkår for bostøtte for 1978 og 1979. Når hun først søkte om bostøtte i 1980, skyldtes dette at hun ved henvendelse til kommunens sosialkontor uriktig fikk opplyst at hun ikke hadde rett til bostøtte. Slik saken foreligger opplyst må jeg legge til grunn at A trodde hun hadde henvendt seg til rett offentlig kontor, og at hun i så måte ikke var noe å bebreide. Straks hun fikk vite at tidligere gitte opplysninger var uriktige, tok hun opp saken med Husbanken. Noe grunnlag for å hevde at hun har utvist passivitet eller på annen måte forsømt seg, foreligger etter min mening ikke.

Regler for bostøtte (vedtatt av Stortinget 12. juni 1972) inneholder ingen bestemmelser om søknadsfrist. Det gjør heller ikke Kommunal- og arbeidsdepartementets forskrifter 22. november 1976 om bostøtte. I medhold av forskriftene § 19 har Husbanken imidlertid bestemt at bostøtte skal beregnes tre ganger om året og fastsatt søknadsfristen til den 10. i måneden før terminen starter. Husbanken har dessuten i blankett HB-1705 vedrørende søknad om bostøtte uttalt at for sent innkommet søknad vil bli avvist. Skrevne bestemmelser om behandlingen av søknader som fremsettes etter fristens utløp, er ikke påberopt av Husbanken, og det må være adgang for Husbanken til etter skjønn å innvilge en for sent innkommet søknad.

Husbanken ser bort fra fristoversittelse som skyldes feilaktig informasjon fra det kommunale bostøttekontor, men ikke som i nærværende tilfelle når opplysningene er gitt av kommunens sosialkontor. Husbanken har vist til praktiske og prinsipielle grunner og konsekvenshensyn. Det er også pekt på kommunens mulige erstatningsansvar. — Jeg finner grunn til å presisere at denne saken gjelder spørsmålet om Husbanken skal gjøre gjeldende foreldelsesinnsigelsen slik at klager taper det bostøttekrav hun har etter vanlige regler. Som nevnt foran er det på det rene at fristoversittelsen skyldtes uriktige opplysninger om bostøtteordningen. Etter min mening ville det være eiendommelig om det i et tilfelle som det foreliggende skulle ha avgjørende betydning i klagers disfavour at de uriktige opplysninger ble gitt av sosialkontoret, ikke av bostøttekontoret. Det betydningsfulle må etter min mening være at A har et materielt berettiget krav på bostøtte for 1978 og 1979 og at hun ikke kan bebreides for fristoversittelsen.

Husbanken har pekt på at spørsmålet om erstatningsplikt for kommunen bør overveies og på følgene for kommunen generelt ved ettergivenhet i foreliggende sak. — Etter min mening ville det være støtende om slike betraktninger ga grunnlag for et standpunkt om å gjøre gjeldende foreldelsesinnsigelsen overfor A.

Husbankens vedtak om å avvise søknaden som for sent innkommet er etter min mening klart urimelig, jfr. § 10 annet ledd tredje punktum i lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Jeg må be Husbanken om å ta saken opp til ny vurdering.»

Husbanken ga 30. november 1981 følgende uttalelse:

«Ombudsmannens uttalelse i brev 17. september 1981 ble drøftet i hovedstyrets møte 5. november 1981. Hovedstyret mente at bankens behandling av saken var riktig. Imidlertid vedtok hovedstyret at banken skulle rådføre seg med Kommunal- og arbeidsdepartementet om hvilken holdning man skulle ta til ombudsmannens uttalelse. Saken ble lagt fram for departementet med vårt brev av 12. november 1981.»

20.

Omdisponering etter jordloven § 54 av del av bebygd grunnareal på 2,7 dekar.
(Sak 1358/79.)

A klaget 29. oktober 1979 til ombudsmannen over Landbruksdepartementets stadfestelse 29. januar 1979 av fylkeslandbruksstyrets avslag 8. juni 1978 på søknad om omdisponering av 1 dekar dyrket/dyrkbar jord til bygging av bolighus på foreldrenes eiendom, i en større bykommune.

Foreldrenes eiendom ble fradelt ved skylddeling i 1946. I opplysningsskjema 27. september 1973 fra herredsaagronomen til jordstyret ble størrelsen på eiendommen oppgitt til ca. 3,6 dekar, hvorav ca. 2,8 dekar dyrket. Landbruksdepartementet ga 5. februar 1976 tillatelse til omdisponering av dyrket mark på eiendommen til boligtomt for klagerens bror. Vedtaket ble feilaktig tolket som samtykke til deling; tomten (ca. 0,9 dekar) ble fradelt og bolig oppført. På eiendommen er videre anlagt parkeringsplass på 0,2 dekar i forbindelse med tilgrensende helleristningsfelt.

A sendte 25. april 1978 søknad til jordstyret om oppføring av en bolig uten fradeling. Det forhold at broren hadde fått utskilt tomt, hevdet A måtte tilsi at foreldrenes tomt ikke kunne regnes som jordbruksområde. I samsvar med tilråding fra jordstyret av slo fylkeslandbruksstyret i medhold av § 54 i jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) søknaden om omdisponering. I premissene ble uttalt:

«— — — Då ein her står overfor dyrka jord som ikkje er regulert til anna enn landbruk skulle det imidlertid vera heilt klart at reglane i jordlova gjeld for denne eigedomen.

Etter § 54 i jordlova skal dyrka jord ikkje nyttast til anna enn landbruksproduksjon. Berre i særlege høve kan Fylkeslandbruksstyret gi dispensasjon frå dette forbudet. I dette høvet kan styret ikkje sjå at det ligg føre slike omsyn. Jamvel om den jorda som det her er aktuelt å byggja ned tilhøyrrer ein mindre eigedom, inneheld ikkje jordlova noko unntak for slike eigedomar. I eit pressområde som her må det vera rettare å leggja avgjerande vekt på at eigedomen ligg i eit framtidig landbruksområde etter det utkastet til generalplan som for tida er til behandling i Miljøverndepartementet.»

Fylkeslandbruksstyrets avgjørelse ble påklaget av A i brev 24. juni og 10. september 1978. Det ble vist til eiendommens beliggenhet, den tidligere anvendelse av tomten og til annen ny boligbebyggelse uten jordbrukstilknytning i området. Det ble anført at søknaden gjaldt ca. 1,3 dekar uproduktiv mark beliggende mellom to hus (brørens og foreldrenes) i øst og vest, avgrenset av et bratt fjell i nord og kommunal vei i sør. Avstanden mellom husene ble oppgitt til ca. 50 m og bredden fra veien til fjellet fra 32—41 m.

Fylkeslandbruksstyrets flertall bemerket 18. oktober 1978:

«— — — Vi må her over for klageorganet gi uttrykk for at ei godkjenning i dette høve vil bli oppfatta som ei forskjellsbehandling i høve til mange tidlegare saker i dette området der negative vedtak er stadfesta av Landbruksdepartementet.

Klagarane ber om at eigedomen vert rekna som tomtegrunn og at omsøkte areal ikkje skal reknast som dyrka jord. Vidare er det lagt vekt på at det vert betalt tomteavgift for eigedomen.

Det er ikkje nåverande bruk av arealet som er avgjerande for om dette skal reknast som dyrka/dyrkbar jord eller ikkje, men om det har vore nytta eller kan nyttast som dyrka jord til jordbruksproduksjon. Etter vårt skjønn er det ikkje tvil om at omsøkte tomt må reknast som dyrka jord. § 54 i jordlova inneheld ikkje unntak for små eigedomar jamvel om desse likningsmessig har vorte rekna som tomter.

Arealdisponeringsplanen i generalplanen for kommunen er nå godkjent for det område eigedomen ligg i og området er utlagt til landbruk.

Fleirtalet vil streka under at ein ser det som svært viktig at dei jordbruksområda som vert avsett i slike presskommunar vert så store som mogeleg og at dei vert minst mogleg infiltrert av jordbruksframand bustadbygging. Bare på den måten kan ein oppnå slike driftstilhøve og slikt miljø at ein kan ha von om å sikra områd på lang sikt. Ei kvar tilfeldig utparsellering av bustadtomter i slike områder må derfor reknast som uheldig, jamvel om

sjølve byggestaden er mindre eigna for jordbruksproduksjon.

Fleirtalet har merka seg dei øvrige synspunkta og merknader i klagen, men kan ikkje sjå at desse kan tilleggjast avgjerande vekt. Vi held derfor fast ved vedtaket — — —.»

Departementet stadfestet 29. januar 1979 fylkeslandbruksstyrets vedtak. Departementet la til grunn at eiendommen er en stor boligtomt på 2,7 dekar og at tomten som søkes bebøyd, vil legge beslag på 1 dekar dyrket/dyrkbar jord. Departementet bemerket:

«Jordlovens § 54 gjelder all dyrket og dyrkbar mark og gjør ingen unntak for små eiendommer. Fylkeslandbruksstyrets samtykke er derfor nødvendig ved omdisponering av dyrket og dyrkbar mark også for boligtomter. At staten ikke i alle tilfelle har forkjøpsrett etter konsesjonsloven når det gjelder boligtomter, er irrelevant i denne forbindelse.

§ 54 inneholder et generelt forbud mot å nytte dyrket eller dyrkbar jord til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Fylkeslandbruksstyret kan i særlige tilfelle dispensere fra forbudet hvis det etter en samlet vurdering finner at jordbruksinteressene bør vike. Bestemmelsen blir praktisert strengt.

Eiendommen er plassert i et område som i utkast til generalplan er forutsatt disponert til landbruk. I slike områder bør landbruksmiljøet bevares i størst mulig grad. Boliger uten tilknytning til jordbruket vil her bety et fremmedelement og medfører erfaringsmessig ulemper for jordbruket. Det er tidligere gitt tillatelse til oppføring av en ekstra bolig på eiendommen. Flere boliger uten tilknytning til landbruket vil bety en økt belastning for jordbruket og kan ikke tillates.

— — — En kan ut fra foreliggende dokumenter og opplysninger ikke se at det i dette tilfelle har foregått noen usaklig forskjellsbehandling eller skjedd andre saksbehandlingsfeil som skulle medføre at fylkeslandbruksstyrets vedtak oppheves. Det skjønn fylkeslandbruksstyret har utøvet i saken synes forsvarlig og er i samsvar med jordlovens § 54. — — —»

A anførte i klagen til ombudsmannen:

«Det er således følgerig en feil at jordlovens § 54 er anvendt i dette tilfellet idet jordloven kun gjelder landbrukseieendommer og ikke eksisterende boligtomter. Lovlig fraskilte boligtomter kan således aldri føres tilbake til landbruket ved hjelp av jordloven. Tilbakeføring kan heller ikke skje ved at boligtomter i. h. t. generalplan, kommer inn i regulert jordbruksområde. Likeså selvfølgelig må det være at når man med hjemmel i jordlovens §§ 54 og 55 kan forhindre misbruk og oppsmuldring av landbrukseieendommer så kan disse bestemmelsene ikke brukes på eksisterende boligtomter. Det eneste som kan rettferdiggjøre jordlovbehandling av boligtomter, er når vedkommende boligtomt kommer opp i småbruksstørrelse d v s ca 5 da.

Subsidiært vil en gjøre gjeldende at nektelsen må omgjøres da den er åpenbart meningsløs og urimelig. Nektelsen representerer dessuten forskjellsbehandling — — —.

Fylkeslandbruksstyret har bla begrunnet avslaget med «hensyn til miljøet». Dette synes temmelig malplassert all den tid det nå føres opp to byggfelt bare noen hundre meter fra vårt hus. Utviklingen i kommunen i de senere år har således medført at det ikke lengre er snakk om noe bondemiljø i området vi bor. (Det er for øvrig kun to av våre naboer som driver gårdsbruk og disse anbefaler min søknad på det varmeste.) Dessuten er tomten vår omkranset av fjell på den ene siden og vei på den andre og for øvrig liggende mellom 2 hus.

— — — Selv om en mot formodning skulle finne jordloven anvendelig på eiendommen vår, vil det være åpenbart urimelig å anvende § 54 til skade for oss i dette tilfellet. Det har aldri vært dyrket noe annet enn kjøkkenhage på eiendommen vår og jorden er heller ikke av en slik beskaffenhet at det er mulig å dyrke noe annet.»

A opplyste 8. januar 1980 at det mindre enn 250 meter fra eiendommen er tillatt bygget og satt opp i alt 4 eneboliger i løpet av de siste 2 år. Han pekte på at ytterligere 4 bolighus uten noen som helst tilknytning til landbruket er tillatt satt opp noe tidligere. Han fortsatte:

«Samtlige eiendommer, som altså bare ligger mindre enn 250 meter fra vårt hus, er på Generalplanen inntegnet som jordbruksjord mens landbruksmyndighetene like fullt har gitt byggetillatelse. Strøket vi bor i har i de siste års forløp utviklet seg til å bli et stadig mer typisk boligstrøk, og det er således fullstendig malplassert når landbruksmyndighetene henviser til «hensynet til miljøet» som begrunnelse for å nekte meg å bygge på den lille tomten vår. Det er således m.a.o. overhodet ikke snakk om noe «bondemiljø».

Ellers kan nevnes at det mindre enn 450 meter fra vårt hus i vestlig retning er satt opp 2 eneboliger — — — for ca 2 år siden og disse er og vanlige bolighus som heller ikke har noen tilknytning til jordbruket.

Dessuten vil jeg nevne at 50 meter lengre vest er 4 hus under bygging, og ytterligere 4 hus er under planlegging og gitt tillatelse til å settes opp samme sted.»

Fylkeslandbruksstyret uttalte 10. juli 1980:

«Høgsterett har — jfr. Rt. 1962 s. 792 — sagt at det ikkje knyter seg noko arealgrense til nemninga «dyrka jord» i § 54 i jordlova. Eignedomen er på ca. 2,7 dekar, og den dyrka jorda på eignedomen er såpass stort at Fylkeslandbruksstyret reknar med at omdisponering av det omsøkte arealet kjem inn under nemnde regel. Det må vera feil når klagaren set ei arealgrense på ca. 5 dekar.

Jamvel om Høgsterett ikkje set noko arealgrense for § 54, kan ein nok møta på serlege eignedomstilhøve der det dyrka arealet/dyrkingsjorda er så lite — og der tilhøva er så

spesielle — at det kan vera grunn til å la svært små eiedomar falla utanfor § 54 i jordlova si rekkjevidde. Men då denne eiedomen ligg i eit landbruksområde — og då eiedomen for det meste er jordbruksareal — meiner styret at dyrka jord på eiedomen berre kan omdisponerast etter samtykke i medhald av § 54 i jordlova — jfr. elles nemnde høgsterettsdom.

Klagaren seier at det aldri har vore anna enn «kjøkkenhage» på eiedomen. Bruk av jord til kjøkkenhage er ei intensiv form for landbruksproduksjon, og produksjon av grønnsaker og poteter på såpass stort areal som denne eiedomen disponerer, vil ha ein god del å seia — økonomisk sett — for ein familie. Ein slik produksjon gir t. d. eit høgare økonomisk utbytte pr. arealeining enn grasproduksjon. Vi kan i det heile ikkje sjå at nemninga «kjøkkenhage» gir grunnlag for å sjå noko annleis på saka i høve til § 54 i jordlova enn det ein har gjort ved tidlegare behandling.

Jamvel om arealet nå blir nytta til kjøkkenhage, kan det og nyttast til dømes til potetdyrking med økonomisk fordel for eigaren.

I kommunen er det eit sterkt press på landbruksareala, og ei kvar utbygging — t. d. reising av bustadhus i eit landbruksområde — er med å aukar presset i slike strøk. Det er svært viktig å få så reine landbruksområder som mogeleg, og styret meiner at det som hovudregel ikkje må byggjast bygningar som ikkje er knytte til drifta av jorda. Når styret har nytta nemninga «miljø», bør ein merka seg at nemninga er nytta saman med nemninga «driftstilhøve». Skal jordbruksområda våre vernast for ettertida er det under alle omstende viktig at der blir sikra gode driftstilhøve og godt jordbruksmiljø. — — —

Den tidlegare dyrka jorda på eiedomen er solvent, og med vatning kan arealet nyttast til tidlegproduksjon av grønnsaker og poteter.

— — — Vi kan ikkje sjå at det er grunnlag for å hevda at det har gått for seg usakleg, ulik saksføreaving.»

Landbruksdepartementet fremholdt 2. september 1980:

«Den avgjørende begrunnelse for landbruksmyndighetenes avslag var drifts- og miljømessige ulemper for jordbruket. Enhver ny boligeiendom i et landbruksområde må i utgangspunktet antas å medføre en belastning for jordbruket. I hvor stor grad den vil medføre ulemper er avhengig av plassering i forhold til produktivt areal og landbruksbebyggelse. Eiendommen ligger i et område som i generalplan er avsatt til landbruk. Eiendommen ligger nær dyrket mark og forøvrig også med landbruksbebyggelse i umiddelbar nærhet. Ulempene ved å ha en boligeiendom med en slik beliggenhet kan bestå i økt ferdsel og tråkk på dyrket mark, uoverensstemmelser ved f. eks. gjødsling og sprøyting av jordbruksprodukter, støy fra jordbruksmaskiner til forskjellige tider av døgnet osv. Erfaring viser at dette er forhold som medfører problemer for jordbruksdriften og virker miljøødeleggende. I dette tilfelle er det riktignok også andre boligeiendommer i området. Slik departementet ser det berettiger imidlertid ikke dette til at flere tomter skal tillates fra-

delt. At ulempene øker med antall boliger er uten videre klart. Selvom hver enkelt bolig isolert vanligvis ikke medfører de helt betydelige jordbruksmessige problemer, vil boligene samlet kunne bety en alvorlig belastning for jordbruket.»

A avviste 19. september 1980 departementets uttalelse som generell og «fullstendig malplassert», og viste til eiendommens beliggenhet, bl. a. ved vei. Om størrelsen på eiendommen opplyste A:

«Eiendommen vår var opprinnelig på ca 2.7 dekar inkludert min brors tomt. Hans tomt er på 0.9 dekar, utskilt og har fått nytt eget bruksnummer. Den gjenværende tomt er således på 1.8 dekar, men her må en rimeligvis trekke fra den opparbeidede parkeringsplass som er ca 200 m² som vi vederlagsfritt har stillet til disposisjon for kommunen for besøkende til helleristningsfeltet — — —. Tomten er m. a. o. i realiteten kun 1.6 dekar. — — —»

A fremholdt at eneboliger midt i bysentrum har kjøkkenhage «uten at det ville falle myndighetene inn å anvende jordlovens regler på vedkommende eiendom av den grunn». Han opplyste at det ikke er mulig å dyrke poteter på arealet på grunn av potetål og at forbud er nedlagt av jordstyret.

Om størrelsen av eiendommen bemerket fylkeslandbrukskontoret 2. mars 1981:

«— — — Arealoppgåva frå Fylkeslandbruksstyret refererer seg til måling på kart oversendt av bygningssetatane i kommunen. På dette kart er ikkje parkeringsplassen halden utanom. Denne er opplyst å vera 0.2 dekar. Eige dom en vert då 2.5 dekar og ikkje 1.6 dekar slik A hevda r. — — —»

Fylkeslandbrukskontoret pekte på at dyrkingsforbud for poteter er tidsavgrenset, og fortsatte:

«Vi vil og peika på at det frå Fylkeslandbruksstyret si side ikkje var lagt avgjerande vekt på poteter, men også nemnt grønsaker. Normkalkylar for ymse grønsak- og bærslag syner at desse kan gi eit dekningsbidrag på over kr. 10 000,— pr. dekar. Det er derfor ikkje tvil om at den dyrka jorda på eiendommen representerar ein økonomisk ressurs også til jordbruksproduksjon.

A hevda r til slutt at eigaren aldri har «be-fattet seg med jordbruk». Når det er påvist smitte av potetål — påvist første gong i 1973 — må dette ha samanheng med at det har vore dreve med ein-sidig potetdyrking i fleire år på det aktuelle arealet.»

Fylkeslandbrukskontoret uttalte videre:

«Det må og peikast på at eiendommen ligg like inn til eit gardstun og at dei landbruksmessige ulemper av eit hus til på denne staden kan verta ekstra store på lengre sikt.

Som det er peika på i tidlegare behandlingar av denne saka, vil det verta oppfatta som klar forskjellsbehandling om det nå vert gitt løyve til frådelling og om-disponering av ei bustad-tomt frå eiendommen, i høve til alle dei sakene der dette er nekta i jordbruksområda i kom-munen siste åra.»

Til A's anførsel om at det ikke lenger er noe jordbruksmiljø i området, bemerket fylkeslandbrukskontoret:

«A har m. a. lagt fram 2 flyfoto over det næraste området til eiendommen og av desse skulle det framgå klart at det er ei relativ intensiv jordbruksdrift i området.

Fylkeslandbruksstyret vil likevel peika på at jordbruksområda i kommunen har vore under sers sterk press dei siste åra, serleg p. g. a. uvisse om kor dei endelege grensene mellom utbyggings- og jordbruksareala skulle gå. Ei klar ulempe har det og vore at jordbruksområda er relativt sterkt infiltrert av jordbruksframand busetnad, med dei negative verknader det har på landbruksmiljøet.

I samband med generalplanarbeidet vart det lagt fram ein plan som skulle vera den endelege arealplan for kommunen. Dette var under-streka av Miljøverndepartementet som og ba om at jordbruksområda i kommunen vart regu-lert til jordbruk for å styrka vernet av dei.

Føresetnaden frå landbruksmyndighetene si side er at bustadbygginga i jordbruksområda i kommunen må reduserast til eit minimum. Dersom det i det helle skal kunna frådelast tomter i desse områda, må dette avklarast i samband med reguleringa og eventuelle tomter avmerkast i reguleringsplanen. Dette for å få ei avklaring ein gong for alle og for sikrast mogleg å unngå forskjellsbehandling.

I det området eiendommen ligg i er det i dag eit godt jordbruksmiljø som gir eit godt grunn-lag til å byggja vidare på når ein nå har fått avklara arealbruken i området.»

A anførte 10. juni 1981 i brev til ombuds-mannen at når allerede oppsatt bolig på tomten trekkes fra, er den aktuelle tomt på 1,6 dekar, mens departementet i brev 27. juli 1981 pekte på at det areal som opptas av hus etc. vanligvis ikke blir trukket fra ved angivelse av en eiendoms størrelse.

Om eiendommens størrelse bemerket jeg i min avsluttende uttalelse 11. september 1981:

«Klageren og landbruksmyndighetene angir størrelsen på eiendommen forskjellig. Klage-ren hevder at eiendommen opprinnelig var på ca. 2.7 dekar, inkludert den tomt som broren har fått utskilt. Fylkeslandbruksstyrets areal-oppgave refererer seg til måling på kart over-sendt fra bygningsmyndighetene. — Under henvisning til kartet og de opplysninger som ellers foreligger i saken (størrelsen ble opplyst å være ca. 3.6 dekar i 1973/74), legger jeg til grunn at det dreier seg om eiendom på ca. 2.7 dekar, dersom parkeringsplassen trekkes fra: ca. 2.5 dekar. På eiendommen er fra før oppført et bolighus tilhørende klagerens foreldre. Tomten som søkes bebygd, antas å ville legge beslag på ca. 1 dekar.»

Jeg la i min uttalelse til grunn at det ikke er utvidelsesmuligheter for et mulig jordbruk i tilknytning til det areal som er søkt omdisponert. Arealet befinner seg mellom to hus (brorens og foreldrenes) og er for øvrig avgrenset av fjell og vei. På den andre siden av veien ligger et gårdstun, og i generalplansammenheng er området forutsatt utnyttet til jordbruk.

Til spørsmålet om hvorvidt oppføring av bolig på eiendommen krever samtykke fra landbruksmyndighetene, bemerket jeg:

«Paragraf 54 i jordloven setter forbud mot omdisponering av «dyrka og dyrkbar jord — — — til foremål som ikkje tar sikte på jordbruksproduksjon». Paragraf 54 gir ikke direkte uttrykk for at bestemmelsen bare gjelder eiendommer av en viss størrelse.

Høyesterett har (Rt. 1962 s. 795) lagt til grunn at § 54 kan gis anvendelse på en sammenhengende teig på 3 dekar.

Spørsmålet om anvendelse av § 54 på mindre eiendommer er tidligere behandlet av ombudsmannen i sak 401/79 (deling og omdisponering av grunnareal på 3 dekar). Jeg uttalte den gang (årsmeldingen for 1980 s. 56 første sp.) at bestemmelsen ikke kan antas å gi hjemmel for å nekte disponering til boligformål av ethvert dyrket eller dyrkbart areal, og at det måtte være en forutsetning at det aktuelle areal kan benyttes til jordbruksproduksjon.

Tidligere eller nåværende eieres bruk av eiendommen kan etter min mening ikke være avgjørende. Det avgjørende må være om arealet objektivt sett kan gi basis for jordbruk av en viss størrelsesorden og omfatte en eller annen form for aktuell jordbruksproduksjon.

Jeg antar at den eiendom som denne sak gjelder, 2,7 dekar med påstående hus, hvorav ca. 1 dekar søkes omdisponert i tilknytning til oppføring av bolig, størrelsesmessig ligger i grenseområdet for § 54. Arealets størrelse vil imidlertid ikke alene være avgjørende. I tillegg må vurderes hvordan forholdene ellers ligger til rette for en eller annen form for jordbruksproduksjon. Klageren har imøtegått landbruksmyndighetenes anførsler om dyrkingsmuligheter og arealets avkastning ved intensiv oppdyrking. Ombudsmannen kan vanskelig overprøve den landbruksfaglige vurdering på dette punkt. — På grunnlag av de opplysninger som foreligger i saken, finner jeg etter en samlet vurdering ikke å ha tilstrekkelig grunnlag for å kritisere landbruksmyndighetenes rettsanvendelse når oppføring av hus på eiendommen betinger dispensasjon etter § 54 i jordloven.

Jeg tilføyer at det forhold at eiendommen i 1946 ble fraskyddelt et gårdsbruk, ikke kan medføre at senere omdisponeringer/fradelinger ikke skal behandles etter jordloven. Jeg er for øvrig enig med landbruksmyndighetene i at det forhold at det er betalt tomteskatt, ikke kan være avgjørende for den vurdering som må foretas i henhold til jordloven.»

Dispensasjonsbestemmelsen i § 54 første ledd annet punktum lyder:

«Fylkeslandbruksstyret kan i særlege høve gi dispensasjon dersom det etter ei samla vurdering av tilhøva finn at jordbruksinteressene bør vike.»

Om dispensasjonsnektelsen bemerket jeg:

«Omdisponeringsforbudet i § 54 står i kap. XIII «Vern av dyrka jord og dyrkingsjord o. a.», etter regelen i § 53 om at all dyrket jord skal holdes i hevd. Paragraf 54 er således satt til vern om jord som kan nyttes til jordbruksproduksjon. Dispensasjonsordningen knytter seg til forbudet i § 54 første ledd første punktum om forbud mot bruk av jord «til foremål som ikkje tar sikte på jordbruksproduksjon». — Forbudet er oppstilt for å verne om jorden på den aktuelle eiendom.

Avgjørende for landbruksmyndighetenes standpunkt i denne sak har imidlertid vært hensynet til det omliggende jordbruksmiljø. Det vises bl. a. til fylkeslandbruksstyrets vedtak 18. oktober 1978 og 10. juli 1980, og særlig til departementets uttalelse 2. september 1980 til ombudsmannen. Landbruksmyndighetene antar således at omdisponering/oppføring av ytterligere et hus på eiendommen vil kunne føre til ulemper for jordbruksdriften i området. I fylkeslandbrukskontorets brev 2. mars 1981 er dette angitt som en hypotese («dei landbruksmessige ulemper — — — kan verta ekstra store på lengre sikt»). — At det etter omstendighetene må kunne legges vekt på slike hensyn i delingssaker etter jordloven § 55, har ombudsmannen antatt i tidligere saker. Noe annet er spørsmålet om hvilken betydning slike ulemper kan tillegges i en omdisponeringssak etter jordloven § 54. Her må etter min mening bakgrunnen for bestemmelsen (jfr. plasseringen i loven og det uttalte formål i § 54 første punktum vedkommende jordbruksproduksjonen), spille inn. Jeg peker i denne forbindelse på at landbruksmyndighetene etter denne bestemmelse ikke kan hindre omdisponering av grunn i jordbruksområder utover slik grunn som er dyrket og dyrkbar jord. — Etter dette er jeg prinsipielt blitt stående ved at dispensasjonsnektelsen slik som forholdene ligger an i denne saken, bygger på utenforliggende hensyn og således ikke er rettslig holdbar. På dette punkt behøver jeg derfor ikke gå nærmere inn på de påberopte ulempers tyngde og hypotetiske karakter.

Subsidiært bemerket jeg:

I foreliggende tilfelle er forholdet at det areal som søkes omdisponert, ligger omkranset av hus på to sider, fjell på den tredje side og vei på den fjerde side. Slik forholdene er, har arealet således en «naturlig» avgrensning mot omkringliggende jordbruksareal. Det er også andre boligeiendommer i området, og det er gitt tillatelse til boligfelt i utkanten av jordbruksområdet. Når disse forhold ses i sammenheng, og på bakgrunn av at eiendommen er av slik karakter og størrelse at den nærmer seg den grense der forbudsbestemmelsen i § 54 overhodet kommer til anvendelse, antar jeg at dispensasjonsnektelsen under enhver omstendighet må betegnes som «klart urimelig», jfr. § 10 annet ledd tredje punktum i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8).»

Departementet opplyste 29. oktober 1981 at det på bakgrunn av ombudsmannens subsidiære bemerkninger ville omgjøre sitt vedtak av 29. januar 1979. Departementet fastholdt imidlertid at det må kunne tas «også miljømessige hensyn» i sak om dispensasjon fra omdisponeringsforbudet i jordloven § 54.

21.

Omdisponering og deling etter jordloven §§ 54 og 55 av bebygd grunnareal på 1,5 dekar.
(Sak 26 E/81.)

Under gjennomgåelsen av Landbruksdepartementets avgjørelser i delingssaker etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 (jfr. foran s. 14) festet jeg meg ved en sak som gjaldt deling av boligeiendom på 1,5 dekar. Eierne (A) ønsket å skille fra 600 m² til boligtomt for sønnen, men fylkeslandbruksstyret og Landbruksdepartementet nektet under henvisning til reglene i jordloven § 54 (omdisponering) og § 55 (deling). Departementet uttalte i klageavgjørelsen 10. juni 1981:

«Eigedomen grenser mot myr og dyrka jord. I stadfest generalplan skal området nyttast til landbruk. Det er i generalplanvedtekt sett forbod mot bustadbygging som ikkje er knytt til jordbruksdrift.

Etter § 54 i jordlova må dyrka og dyrkande jord ikkje nyttast til føremål som ikkje tar sikte på jordbruksproduksjon. Fylkeslandbruksstyret kan berre i særlege høve dispensere frå forbodet, dersom det etter ei samla vurdering av tilhøva finn at jordbruksinteressene bør vike. Ein kan ikkje sjå at det her ligg føre slike særlege grunnar at det bør dispensere frå forbodet i § 54. Arealet ligg inne i eit godt jordbruksområde, og ytterlegare spreidd bustadbygging i dette området vil som påpekt av fylkeslandbruksstyret ha skadeverknader for jordbruket.

Det kan reistas tvil om § 55 i jordlova gjeld i dette tilfellet, men ein viser til at eigedomen ligg i eit område der det etter generalplanvedtekt er sett forbod mot bustadbygging utan samband med jordbruksdrift. Departementet finn ikkje grunn til å gå nærare inn på tilhøvet til § 55, ettersom ein i alle høve ikkje vil kunna oppnå føremålet med ei deling.»

Jeg tok saken opp med departementet i brev 4. august 1981:

«Departementet uttaler at man «ikkje (finn) grunn til å gå nærare inn på tilhøvet til § 55». Det er noe uklart hvordan delingssaken etter dette står, og jeg må be om en avklaring fra departementet.

Departementet legger til grunn at oppføring av bolighus på fradelingsparsellen rammes av forbudsbestemmelsen i jordloven § 54. — Paragraf 54 første ledd første og annet punktum lyder:

«Dyrka og dyrkbar jord må ikkje nyttast til føremål som ikkje tar sikte på jordbruksproduksjon. Fylkeslandbruksstyret kan i særlege høve gi dispensasjon dersom det etter ei samla vurdering av tilhøva finn at jordbruksinteressene bør vike.»

Paragraf 54 gjelder for «dyrka og dyrkbar jord» og angir ikke noen grense nedad med hensyn til jordarealets størrelse. At regelen ikke kan gis anvendelse på en liten jordlapp, synes likevel å måtte være klart, jfr. lovens uttrykk «jordbruksproduksjon». Det vises til ombudsmannens avsluttende uttalelse 10. april 1980 i sak 401/79 (referert i ombudsmannens årsmelding for 1980 s. 53—56).

I nærværende sak gjelder det en eiendom på 1,5 dekar med påstående bolighus og uthus. I størrelse skiller eiendommen seg ikke fra en vanlig villatomt. — Det må etter min mening gjøre seg gjeldende rent spesielle forhold dersom en del av en slik eiendom skal rammes av forbudsbestemmelsen i jordloven § 54.

Saksdokumentene gir sparsomt med opplysninger om forholdene på eiendommen. Fradelingsparsellen er gjennomgående omtalt som «0,6 dekar dyrka jord». A anfører imidlertid i brev 5. september 1980 til fylkeslandbruksstyret:

«Det er slett ikke dyrket jord som går til spille. Hvilken innvirkning skulle det ha på landbruket. Det blir jo ikke bygget på dyrket jord som blir brukt til beite og grønn-sakdyrking. Jeg kjenner forholdene ganske godt her ute, har tross alt bodd her i snart 30 år. Her jeg bor er det så og si bare udyrket jord.»

Jeg må be om at det blir gitt en nærmere redegjørelse for forholdene på stedet, med opplysning om hvilken jordbruksproduksjon (jfr. jordloven § 54 første ledd første punktum) det anses å ligge til rette for på eiendommen.

Departementet har fremhevet at eiendommen ligger «inne i eit godt jordbruksområde» og «grenser mot myr og dyrka jord». Av det som er uttalt foran, vil fremgå at jeg har vanskelig for å se at eiendommens beliggenhet uten videre kan være avgjørende for spørsmålet om § 54 kommer til anvendelse. — Det bes om departementets uttalelse.»

Etter å ha innhentet uttalelse fra fylkeslandbruksstyret om mulighetene for jordbruksproduksjon på eiendommen, svarte departementet 8. desember 1981:

«— Spørsmålet om jordlovens § 55 kan anvendes:

På grunn av den jordbruksproduksjon som kan forventes på eiendommen og produksjonsarealets størrelse, finner Landbruksdepartementet det ikke naturlig å si at eiendommen kan nyttes til jordbruk i vanlig forstand. Jordlovens § 55 kommer derfor ikke til anvendelse i dette tilfelle.

— Spørsmålet om jordlovens § 54 kan anvendes:

I Høyesteretts avgjørelse av 13. september 1962 (RT. 1962/792) er det fastslått at om-

disponeringsforbudet i jordlovens § 54 gjelder all dyrket mark uten arealbegrensning. En dommer dissenterte på dette punkt. Ordlyden i jordlovens § 54, 1. ledd, 1. punktum var da omtrent den samme som nå, med det samme kriterium om «føremål som ikkje tar sikte på jordbruksproduksjon». Høyesterett har ikke innfortolket noen arealbegrensning i begrepet «jordbruksproduksjon». De bestemmelser det er vist til, §§ 11, 19 og 55, hadde dengang en grense på 2 dekar. Det kan på denne bakgrunn diskuteres hvor stor rekkevidde denne avgjørelsen har, men departementet vil velge å tolke avgjørelsen slik at det ikke gjelder noen arealbegrensning — og da heller ikke noen nedre grense — for anvendelsen av § 54. Med dette som utgangspunkt vil det imidlertid for små arealer dyrket og dyrkbar mark som regel måtte påregnes gitt tillatelse til om-disponering medmindre det foreligger spesielle forhold, som f. eks. hensynet til omkringliggende jordbruks-eiendommer eller at produksjonsmulighetene på det aktuelle areal anses særlig gode.

Departementet vil ut fra dette fortsatt mene at jordlovens § 54 kommer til anvendelse på den eiendom det her er snakk om. Ut fra de opplysninger som er gitt om eiendommens beskaffenhet og beliggenhet, og da det nok må fortone seg tvilsomt om et forbud vil bli fulgt opp av noen aktiv drift, vil departementet likevel tillate om-disponering.

I tråd med dette har departementet ved brev av idag omgjort tidligere vedtak av 10. juni 1981.

— Kan det etter jordlovens § 54 tas hensyn til eiendommens beliggenhet?

Foruten grense mot den gjenværende del av boligtomta, vil omsøkte parsell grense til veg, stikkveg og på en side til dyrka mark, adskilt av et steingjerde. På grunn av denne beliggenhet har Landbruksdepartementet ved fornyet vurdering kommet til at miljöhensyn ikke berettiger noen dispensasjonsnektelse etter § 54.»

Landbruksdepartementet hadde med dette gitt grønt lys for fradeling av tomten til boligformål. Jeg varslet A om dette 15. desember 1981. I brev samme dag til departementet reserverte jeg meg mot den forståelse av jordloven § 54 som departementet ga uttrykk for i brevet 8. desember 1981.

22.

Delingsbegrepet i jordloven § 55. (Sak 10 E/81.)

Jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 første ledd første og annet punktum lyder:

«Eigedom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk kan ikkje delast utan samtykke frå fylkeslandbruksstyret. Denne regelen gjeld også forpakting, tomtefeste og liknande leige eller bruksrett til del av eigedom når retten er stifta for lengre tid enn 10 år eller ikkje kan seiast opp av eigaren (utleigaren).»

Spørsmålet om hva delingsforbudet kan omfatte, var fremme i en sak ombudsmannen

tok opp under gjennomgåelsen av Landbruksdepartementets avgjørelser (jfr. foran s. 13—14).

I forbindelse med et privat dødsboskifte ga A følgende erklæring:

- «1. Som adkomst til sin hyttetomt bnr. 18, skal min søster (B) ha vegrett over min eiendom bnr. 3.
2. Videre skal B ha hogstrett på bnr. 3 til hyttebruk så lenge hun eller hennes sønn er eier av bnr. 18. Etter den tid faller hogstretten bort.
3. Ved eventuelt salg eller bortleie av hytte-tomter på bnr. 3, skal B ha 50 % av salgssummen og/eller leieavgift. Denne rett er personlig for B og gjelder for hennes levetid.»

På henvendelse fra arvingene uttalte Landbruksdepartementet 16. april 1980:

«Vedlagte erklæring antas ikke å medføre konsesjonsplikt på grunn av rettighetshaverens slektskap med eieren.

Imidlertid antas pkt. 2 og 3 i erklæringen å kreve delingssamtykke etter jordlovens § 55.»

Søknad om delingssamtykke ble avslått 2. juli 1980 av fylkeslandbruksstyret som bemerket:

«Eiendommen bnr. 3 er en liten driftsenhet, og trenger alle ressurser som enheten omfatter for å bli et bærekraftig bruk. En fradeling av de omsøkte rettigheter vil bidra til å redusere brukets muligheter for å bli bærekraftig, og kan ikke tillates, jfr. jordlovens § 55, jfr. § 1.»

Arvingene anførte i klagen til departementet:

«— — — Hogstretten er begrenset til hyttebruk. Den vil således ikke kunne få noe omfang av betydning. Videre er hogstretten tidsbegrenset.

Når det gjelder B's eventuelle andel i salg eller bortleie av hyttetomter, er denne rettighet avhengig av offentlig delingssamtykke, — noe som synes å være lite aktuelt.»

Fylkeslandbruksstyret bemerket 24. september 1980:

«Dersom fylkeslandbruksstyret innvilger bortleie av hyttetomter på gårdsbruk, er begrunnelsen vanligvis at leieinntektene ved bortbygsling vil tilføre gården faste årlige inntekter og er en del av næringsgrunnlaget for gården.

Dette er en viktig inntektskilde for mindre bruk i fjellbygdene dersom disse bruk har arealer som høver til bortbygsling. Opprettelse av en rettighet som omtalt i nærværende sak, vil etter fylkeslandbruksstyrets mening føre til at gårdbrukeren ikke kan utnytte eiendommen på beste måte samtidig som inntektene tilfaller en som ikke har yrket sitt på eiendommen.

Rett til gratis ved til hytteformål kan ikke fylkeslandbruksstyret samtykke i. Hytteeieren får kjøpe ved til sitt behov.»

Landbruksdepartementet av slo 15. januar 1981 å ta klagen til følge. Departementet bemerket:

«Delingsforbudet i jordlovens § 55 antas også å få anvendelse i det foreliggende tilfellet.

Eiendommen bnr. 3 har begrenset arealgrunnlag, og har behov for alle ressurser som enheten omfatter. Dersom det skulle være grunnlag for bortleie av hyttetomter på bnr. 3 bør inntektene av dette tilfalle bruket. En finner det heller ikke driftsøkonomisk forsvarlig å belaste eiendommen med hogstrett som omsøkt. At det her gjelder ledd i et arveoppgjør kan ikke tillegges vekt.»

I brev 21. mai 1981 til Landbruksdepartementet viste jeg til ordlyden i § 55 første ledd første og annet punktum og fortsatte:

«Visse bruksrettigheter omfattes av delingsforbudet i § 55, jfr. første ledd annet punktum. Forutsetningen er imidlertid at det gjelder «liknande» rettigheter, hvilket refererer til punktumets to første alternativ, «forpaktning» og «tomtefeste». Mindre omfattende bruksrettigheter må derimot gå klar, men kan iblant rammes av andre lovbestemmelser, som f. eks. § 12 i servitutloven av 29. november 1968. — Erklæringens punkt 2 gir B hogstrett til hyttebruk for hennes og sønnens eiertid. Dersom departementet vil hevde at denne rett omfattes av delingsregelen i jordloven § 55, må jeg be om en nærmere begrunnelse.

Erklæringens punkt 3 gir B en livslang rett til 50 % av salgssum og/eller festeavgift ved eventuelt salg eller bortleie av hyttetomter. I dokument fra skifteoppgjør 10. oktober 1978 heter det at også denne rett skal tinglyses på bnr. 3. Dette må bety at det er stiftet en forpliktelse som skal hvile på eiendommen, og ikke bare en personlig forpliktelse for A.

Det er likevel vanskelig å se at delingsforbudet i § 55 kan komme til anvendelse på en slik rettighet av ren økonomisk karakter. — Jeg må be om at departementet redegjør nærmere for hvordan dette hjemmelsspørsmål er vurdert, og ber opplyst om tilsvarende spørsmål har vært oppe i tidligere saker. — — —»

Departementet meddelte 23. november 1981:

«I møte 21. september 1981 ble saken behandlet på nytt av fylkeslandbruksstyret og det ble vedtatt at tidligere vedtak av 2. juli 1980 skulle endres slik at de omtalte rettigheter under punktene 1—3 i skifteoverenskomsten tillates fradelte.

Landbruksdepartementet er i likhet med fylkeslandbruksstyret kommet til at vedtaket av 15. januar 1981 bør omgjøres.

Begrunnelsen er som følger:

Hogstretten under punkt 2 i overenskomsten inneholder såpass store begrensninger, jfr. også servitutlovens § 12, at en ikke finner grunnlag for å fastholde at fradelingen er driftsøkonomisk uforsvarlig. Etter departe-

mentets mening er hogstrettighet eksempel på en type rettighet som kan tenkes å komme i strid med delingsforbudet i jordlovens § 55. Det kan imidlertid diskuteres om den begrensede hogstrett B hadde, burde vært behandlet etter § 55. Dette fordi det synes rimelig å forutsette at den bruksrettighet som er nevnt i § 55 må være av et visst omfang.

Rettigheten under punkt 3 i overenskomsten vil først være aktuell når det utskilles tomt for bortfeste eller salg. Ved denne utskilling kreves det samtykke etter § 55. Den rettighet B er tillagt etter overenskomstens punkt 3 må sies å gå klar av jordlovens § 55.

Landbruksdepartementet kjenner ikke til at tilsvarende spørsmål har vært oppe i tidligere saker.»

Saken var med dette ordnet. — I avsluttende brev 1. desember 1981 til departementet uttalte jeg som min oppfatning at verken punkt 2 eller punkt 3 i erklæringen av 29. november 1978 kunne omfattes av delingsregelen i jordloven § 55.

23.

Uttrykket «ei driftseining» i jordloven § 55 annet ledd.
(Sak 33 E/81.)

Etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 første ledd kan eiendom som er nyttet eller kan nyttes til jordbruk eller skogbruk ikke deles uten samtykke fra fylkeslandbruksstyret. Annet ledd lyder:

«Føresegnene i første leden gjeld utan omsyn til om ein eigedom har fleire matrikelnummer når eigedomen i dei siste 5 åra har vore på same eigarhand og etter fylkeslandbruksstyrets skjønn må reknast som ei driftseining.»

Under gjennomgåelsen av Landbruksdepartementets avgjørelser i delingssaker (jfr. foran s. 13—14) festet jeg meg ved en sak der landbruksmyndighetene nektet utparsellering av tomt på 1 dekar fra bebygd eiendom på 2,3 dekar (bnr. 3). Eiendommen grenser til et gårdsbruk (bnr. 1). Både bnr. 1 og bnr. 3 eies av A, og landbruksmyndighetene la til grunn at de to bruksnumre er «ei driftseining» i den mening jordloven § 55 annet ledd bruker uttrykket.

A's svigersønn, som skulle overta tomten til boligformål, redegjorde slik for saken:

«Bnr. 3 ble fradelte bnr. 1 i 1954 da A overtok gården etter sine foreldre. Hans foreldre ble da eiere av bnr. 3. Etter foreldrenes død ble bnr. 3, etter vanlig skifte mellom arvingene, kjøpt av A med tanke på å ha en egen bolig når hans tid som gårdbruker var omme. Det var i 1967. I tiden fra 1967 og frem til i dag har bnr. 3 vært bebodd av leieboere, og er hele tiden holdt adskilt fra bnr. 1, og er så-

ledes betraktet som en egen, selvstendig eiendom.

Bnr. 3 har et samlet areal på ca. 2,3 da. Ca. 50 % av dette er i dag bebygd med bolighus og dobbel garasje, samt ferdig opparbeidet hage med busker og trær. Ca. 50 % av det resterende areal består av hard og svært lite produktiv leirgrunn. Her er det anlagt avlingsvei/avkjørsel fra fylkesveien. Den resterende del av eiendommen er brukt av leieboerne til selvforsyning av poteter og grønnsaker. Dette stykket er således det eneste som kan betraktes som dyrket jord.

Bnr. 3 grenser i nord mot privat vei som bl. a. går til bnr. 1. Mot vest grenser den mot fylkesveien. Mot sør og øst er grensen mot dyrket mark på bnr. 1.

Som det fremgår av dette er bnr. 3 i praksis brukt, og vil fortsatt bli brukt som en vanlig enebolig på selveiertomt.»

Landbruksmyndighetene fremhevet at tomtene omfatter den del av bnr. 3 som er brukt til dyrking av grønnsaker m. v., og som grenser (i sør og øst) mot dyrket mark på bnr. 1. Herredsagronomen anførte i innstilling til jordstyret:

«— — — I klagen er det lagt vekt på at det ikkje har vore eigaren som har drive jorda (på bnr. 3), men at drifta har vore utført av leigebuarane. Opplysningar som er innhenta viser at Landbruksdepartementet har vurdert tilsvarende saker dit at om ein parsell av eit bruk blir bortleigd og eigaren innkasserer leigeinntekt, eller om eigaren sjøl haustar og driv parsellen så blir dette ei og same sak — parsellen er likevel ein del av driftseininga til eigaren.»

Landbruksdepartementet stadfestet 14. august 1981 fylkeslandbruksstyrets vedtak om å nekte deling og uttalte:

«Bnr. 1 og bnr. 3 har hatt samme eier siden 1967. At de produktive arealer på bnr. 3 ikke har vært utnyttet av eieren, men av leieboerne, kan ikke tillegges vekt i denne forbindelse. Bnr. 3 må betraktes som en del av driftsenheten. Fradelingssøknaden omfatter dyrka jord som naturlig kan drives sammen med de tilgrensende arealer av bnr. 1. Omsøkte fradeling må derfor karakteriseres som ikke driftsøkonomisk forsvarlig.»

Jeg bemerket i brev 1. oktober 1981 til departementet:

«Regelen i jordloven § 55 annet ledd (tidligere tredje ledd) kom inn ved endringslov 26. mars 1965 (nr. 2), og hadde da følgende ordlyd:

«Føresegna i første leden gjeld utan omsyn til om eigedomen har fleire matrikkelnummer når eigedomen i dei siste 5 åra har vore drive som ei driftseining.»

Fra lovforarbeidene gjengis (Innst. O. VIII (1964—65) s. 6—7):

«Departementet peikar på at spørsmålet om det er driftsøkonomisk forsvarleg å dela ein jord- eller skogeigedom ikkje bør vera

avhengig av eit reint registreringsspørsmål. Etter departementet sitt syn må ein her først og fremst leggja vekt på økonomiske og geografiske omsyn. Derimot kan ikkje tradisjonelle omsyn tilleggjast avgjerande vekt. Departementet nemner at strukturen i jord- og skogbruk har endra seg mykje dei seinare åra. Det vil i praksis truleg vera vanskeleg å praktisera delingsregelen når ein skal bygge på tradisjonelle omsyn.

— — — Lovavdelinga i Justisdepartementet meiner at lova vil verta klårare dersom uttrykket «driftseining» vert nytta i lovteksta og at ein bør overveie å få klårlagt i lova i kor lang tid bruka skal ha hatt same eigar og ha vore drivne saman for å verta ein eigedom eller driftseining.»

Sin nåværende ordlyd fikk regelen ved endringslov 26. mai 1978 nr. 36. — Landbruksdepartementet uttalte i brev 23. februar 1978 til landbrukskomiteén (referert i Innst. O. nr. 40 (1977—78) s. 2—3):

«Endelig vil departementet reise spørsmål om en klargjøring når det gjelder jordlovens § 55, 3. ledd. Svært mange landbrukseiendommer består av mere enn ett matrikkelnr. (gnr./bnr.). Det er selvsagt like uheldig at en landbrukseiendom (driftsenhet) bestående av flere matrikkelnr. deles på en måte som ikke er driftsøkonomisk forsvarlig som når driftsenheten består av ett enkelt matrikkelnr. Dette er også uttrykt i jordloven § 55, 3. ledd slik den lyder i dag. Her er imidlertid delingsforbudet knyttet til forutsetning om at «eigedomen i dei siste 5 åra har vore drive som ei driftseining». I enkelte tilfelle er det gjort gjeldende at denne bestemmelse må forstås slik at det kreves en aktiv samdrift av hvert enkelt bruksnr. Det har således vært hevdet at hvis det ikke i de siste 5 årene er hugget i en særskilt matrikulert skogteig eller et særskilt matrikulert innmarksareal har ligget ubrukt (vanhevdet) eller driften har vært overlatt til noen annen, så kan slike deler av eiendommen selges fritt uten hinder av paragrafens første ledd. Dette er uheldig, og en klargjøring er nødvendig for å hindre at delingsforbudet skal kunne omgås ved ikkebruk eller korttids (konesjonsfri) bortleie av jord eller mer enn 5 års intervaller mellom hver hugst osv.»

Den grunnleggende betingelse for at regelen i § 55 annet ledd skal komme til anvendelse, er at flere bruksnumre har vært på samme eierhånd de siste 5 årene. Om de skal betraktes som «ei driftseining», beror på en skjønnsvurdering som hører under fylkeslandbruksstyret (og Landbruksdepartementet). Ved utøvelsen av dette skjønn må imidlertid landbruksmyndighetene holde seg innenfor de rammer som følger av lovens ord og lovforarbeidene.

Departementet har i klageavgjørelsen 14. august 1981 konkludert med at bnr. 1 og bnr. 3 er én driftsenhet. Det er pekt på at grunnbetingelsen i § 55 annet ledd er tilfredsstillt («samme eier siden 1967»). Departementet har videre gitt uttrykk for at det ikke kan tillegges vekt hvem som har utnyttet arealene på bnr. 3. — Hvilke omstendigheter departementet har tillagt vekt, er mer uklart.

Det heter i avgjørelsen:

«Fradelingssøknaden omfatter dyrka jord som naturlig kan drives sammen med de tilgrensende arealer av bnr. 1.»

Det er ikke uten videre klart om denne uttalelse bare gjelder spørsmålet om driftsøkonomi etter § 55 første ledd, eller om den også refererer seg til spørsmålet om bnr. 1 og bnr. 3 er én driftsenhet.

Avgjørelsen om hvorvidt to eller flere bruksnumre utgjør «ei driftseining» etter § 55 annet ledd, synes i utgangspunktet å måtte knyttes til en vurdering av hvordan enkeltstykkene hittil har vært drevet. Bnr. 3 ble overtatt av A i 1967, og har siden vært disponert av leietagere. Noen samdrift med bnr. 1 i egentlig forstand har det således aldri vært (siden 1954). Det er da vanskelig å se at § 55 annet ledd kan gis anvendelse bare fordi det ut fra enkeltstykkeens beliggenhet m. v. kan være mulighet for samdrift. Synspunktene i forarbeidene til endringsloven av 1978 om omgåelse av delingsforbudet, synes ikke uten videre å kunne tillegges vekt i nærværende sak.

Jeg må be om en nærmere redegjørelse for departementets standpunkt.»

Departementet svarte i brev 10. november 1981:

«Etter Landbruksdepartementets mening må det også legges driftsøkonomiske kriterier til grunn ved avgrensning av begrepet driftsenhet, og de to begrepene går derfor over i hverandre.»

Departementet gikk i brevet inn på forarbeidene til endringsloven av 26. mars 1965 (nr. 2), og viste herunder til Ot. prp. nr. 47 (1963—64) s. 7 annen sp.:

«Etter departementet si mening, bør delingsforbudet prinsipielt retta seg mot deling av driftseininga utan omsyn til om denne består av eitt eller fleire bruk.

Det er eit vurderingsspørsmål om ein skal sjå ein eigedom som ein eller fleire bruks-einingar. Etter departementet sitt syn, må ein her først og fremst leggja vekt på økonomiske og geografiske omsyn. Derimot kan ikkje tradisjonelle omsyn tilleggjast nemnande vekt. Elles ville mykje av det rasjonaliseringsarbeidet som er gjort ved jord- og konsesjonslovverket, bli gjort om inkje. Departementet vil i denne samanheng òg peika på at strukturen i jord- og skogbruk har endra seg mykje dei seinare åra, og det er truleg at denne utviklinga vil halda fram. Dessutan vil det truleg vera vanskeleg å praktisera eit delingsforbod som bygger på tradisjonelle omsyn.»

Departementet fortsatte:

«Endringen av regelen i 1978 ble gjort for å få vekk de «smutthull» lovtteksten åpnet for. Man viser til det sitat som er gjengitt på s. 4 i ombudsmannens brev (Innst. O. nr. 40 (1977—78) s. 2—3) om bakgrunnen for endringen. Som angitt av ombudsmannen (s. 5) er det nå opp til landbruksmyndighetene å fastsette det nærmere innhold av begrepet driftsenhet —

«innenfor de rammer som følger av lovens ord og forarbeider».

Lovteksten gir ingen anvisning på hvordan begrepet driftsenhet nærmere skal forstås. Å knytte begrepet til «hvordan enkeltstykkene hittil har vært drevet» (ombudsmannens brev 1. oktober 1981) som et utgangspunkt, synes lite forenlig med den endring som ble foretatt i 1978 og de kriterier som opprinnelig ble anvist som et omriss for begrepet.

Etter departementets mening må en avgrensning av begrepet driftsenhet skje under iakttagelse av den bruksrasjonalisering som fremmes gjennom jord- og konsesjonslovgivningen. (Dette er så vidt berørt i merknadene til § 55 i nevnte Ot. prp. og Innst. O.). Skal denne målsetting gjennomføres, må dette også få konsekvens ved deling av flere bruk under samme eier — når brukene driftsøkonomisk og geografisk danner en enhet. Noe annet ville være illojalt mot hele den tankegang som ligger bak delingsregelen i § 55.

Det skal innrømmes at det her er vage kriterier man får å gjøre med, skjønt det driftsøkonomiske kriterium er et nokså godt innarbeidet kriterium. Og det geografiske kriterium blir en del av det driftsøkonomiske, fordi det ved fastsettelse av sistnevnte vil telle meget om brukene ligger i nærheten av hverandre eller ikke.»

I avsluttende brev 1. desember 1981 til departementet uttalte ombudsmannen:

«Jeg antar at det ikke er grunnlag for å kritisere at landbruksmyndighetene har ansett bnr. 1 og bnr. 3 som «ei driftseining», jfr. jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 annet ledd, og legger vekt på at bnr. 3 grenser til hovedbølet og frem til 1954 var en del av dette.

Den lovforståelse departementet gir uttrykk for i brevet 10. november 1981, hvoretter «en avgrensning av begrepet driftsenhet (må) skje under iakttagelse av den bruksrasjonalisering som fremmes gjennom jord- og konsesjonslovgivningen», reserverer jeg meg mot.»

24.

Deling av statens umatrikulerte grunn i Finnmark.

(Sak 9 E/80 og 22 E/81.)

Etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 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».

Jordlovmyndighetene har i praksis lagt til grunn at jordloven § 55 kommer til anvendelse når staten selger eller fester bort umatrikulert statsgrunn i Finnmark.

Foranlediget av en klage mot jordsalgsmyndighetene tok ombudsmannen i 1980 opp med Landbruksdepartementet på generelt grunnlag behandlingsmåten for søknad om boligtomt av statsgrunn i Finnmark. Det fremgikk under behandlingen at Justisdepartementets lovavde-

ling i et brev 25. februar 1977 til Landbruksdepartementet hadde gitt uttrykk for at jordloven § 55 ikke kommer til anvendelse ved utmål av statsgrunn. Overfor Landbruksdepartementet reiste jeg spørsmålet om innholdet av uttrykket «eigedom» i jordloven § 55. Landbruksdepartementet uttalte 22. januar 1981:

Departementet er av den oppfatning at jordlovens delingsbestemmelser også gjelder for statens umatrikulerte grunn i Finnmark. Hverken lovteksten i jordlovens § 55 eller forarbeidene gir etter departementets oppfatning holdepunkter for at statens umatrikulerte grunn i Finnmark skal holdes utenfor jordlovens virkeområde. Dette fremgår forøvrig også av jordlovens § 2, første ledd, hvor det bl. a. heter at «denne lov gjeld for hele landet». Presiseringen i annet ledd i denne bestemmelse, er tatt inn med sikte på salg av eiendom, jfr. Innst. O. XV 1954 side 17 første spalte.

Hva angår Justisdepartementets brev av 25. februar 1977 skal en først bemerke at foreleggelsen av spørsmålet for Justisdepartementet ikke var foranlediget av noen tvil om hvorledes jordloven på dette punkt var å forstå, men skyldtes en intern misforståelse. Forøvrig skal en bemerke at det neppe har noe for seg å se uttrykket «eigedom» i § 55 første ledd i forhold til daværende tredje ledd, se nåværende annet ledd i paragrafen. Denne bestemmelse kom først inn i loven i 1965 (lov 26. mars 1965 nr. 2). Det som Justisdepartementet viser til i lovens forarbeider i Ot. prp. nr. 59 (1953) og Ot. prp. nr. 55 (1954) gjelder i begge tilfeller sitater fra Jordbrukets produksjons- og rasjonaliseringskomité Innstilling V om «Rasjonell utnyttning av jorda og utforming av høvelige brukstørrelser». Etter Landbruksdepartementets oppfatning ville det være å strekke forarbeidene til en lov svært langt å si at disse sitatene skulle være utslagsgivende for et så spesielt spørsmål som spørsmålet om jordlovens anvendelse i Finnmark. Dertil kommer at det i sitatene også finnes uttalelser som kan anvendes til støtte for departementets standpunkt; se Ot. prp. nr. 59 (1953) s. 21 annen spalte første avsnitt og Ot. prp. nr. 55 (1954) s. 63 siste avsnitt. En kan heller ikke se at jordlovens § 1, annet ledd, støtter Justisdepartementets oppfatning. Skal hensikten bak denne bestemmelse nås er det nødvendig å kunne føre kontroll med opprettelsen av nye driftsenheter. Landbruksdepartementet har imidlertid ikke innvendinger mot å forelegge spørsmålet på ny for Justisdepartementet med en inngående redegjørelse for departementets standpunkt i saken.

Begrepet «eigedom» i seg selv oppfatter departementet som «fast eiendom».

Landbruksdepartementet skrev 2. mars 1981 til Justisdepartementet og viste til det som var uttalt i brevet 22. januar 1981 til ombudsmanen, og fortsatte:

«Jordloven av 1955 avløste som kjent jordloven av 22. juni 1928. En har riktignok ikke nå gjennomgått loven av 1928 og forarbeidet til denne i detalj, men etter det en kan se finnes det her ikke noe om lovens anvendelse på statens grunn i Finnmark eller andre ste-

der. En vil imidlertid tilføye at hensynet bak den gamle jordlovens § 74, jfr. § 73, ivaretas av någjeldende jordlovs § 55 slik det også er gjort rede for i brev av 22. januar 1981.

Det er disse hensyn en først og fremst har hatt i tankene når det i sistnevnte brev er anført at det er nødvendig å kunne føre kontroll med opprettelsen av nye driftsenheter for å kunne nå de mål som er angitt i jordlovens § 1, annet ledd. Som det fremgår av lovteksten skal det ved reising av nye bruk tas sikte på at disse skal være store nok til å gi «eigaren og huslyden hans trygge økonomiske kår», dvs. såkalte familiebruk. I de tilfeller der nye bruk opprettes ved frivillig avtale er jordlovens § 55 det eneste virkemiddel en har for å sørge for at jordlovens mål for så vidt oppfylles, og det ville være meningsløst om dette ikke også skulle kunne gjøres ved opprettelsen av nye bruk på statens umatrikulerte grunn i Finnmark.

De samme hensyn gjør seg ikke gjeldende ved fradeling av tomter til bolig eller andre formål. Ved slike fradelinger legges det imidlertid også vekt på å hindre miljømessig uheldige forhold overensstemmende med jordlovens § 1. Begrunnelsen for dette er til stede i like fullt monn når det gjelder fradeling av statens umatrikulerte grunn i Finnmark som ved enhver annen fradeling. Det vises til det som er anført i siste avsnitt av departementets brev av 22. januar 1981 til sivilombudsmannen. Til nærmere illustrasjon av de forhold en her tenker på kan en vise til sak nr. 34 i sivilombudsmannens årsmelding for 1972 (s. 63).

Til orientering kan nevnes at Finnmark fylkeslandbruksstyre i årene 1975—78 har behandlet ialt 1560 delingssaker vedrørende statens umatrikulerte grunn i Finnmark.»

I svarbrev 27. mai 1981 fastholdt Justisdepartementet at jordloven § 55 ikke kommer til anvendelse når staten selger eller fester bort parseller av umatrikulert statsgrunn i Finnmark:

«Standpunktet bygger på en tolking av uttrykket «eiendom» i jordloven § 55. Uttrykket kan forstås enten som fast eiendom generelt eller som en nærmere avgrenset eiendom. Forarbeidene tar ikke uttrykkelig stilling til dette spørsmålet, men gir likevel holdepunkter for å anta at § 55 er ment å gjelde eiendom som kan oppfattes som en driftsenhet. Det går fram at det er oppdeling av bruk man har hatt i tankene, jf bl a Ot prp nr 55 (1954) s 63. (I tilknytning til Landbruksdepartementets anførsel i brev 22 januar 1981 nederst s 1 nevner vi for øvrig at referatene og sitatene fra Produksjons- og rasjonaliseringskomitéens Innst V er tatt inn i proposisjonen som departementets begrunnelse for den regel som foreslås, og følgelig har like stor vekt som departementets egne uttalelser.) Hensynet til det gjenstående bruk står sentralt i argumentasjonen, noe som også tyder på at det som skal deles er forutsatt å ha et enhetlig preg.

Vi viser også til lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke og forarbeidene til den, som synes å bygge på en uttalt forutsetning om at jordloven § 55 ikke skal gjelde. De hensyn Jordsalgskontoret skal

legge vekt på ved sine avgjørelser, er de samme som jordloven § 55 skal ivareta — rasjonell og økonomisk utnytting av grunnen (jf bl a Ot prp nr 48 (1954) s 12). Dersom § 55 skulle anvendes, ville det også vært unødvendig å koble de lokale landbruksmyndighetene inn i Jordsalgskontorets behandling av sakene (se om dette samme sted s 6). Selv om det er fullt mulig å anvende de to regelsettene ved siden av hverandre, må det ha formodningen mot seg at man har villet legge opp til et slikt system. Dette kan trekkes inn som et tolkingsmoment til § 55, når det ellers er tvil om forståelsen av denne.»

Ombudsmannen skrev 4. juni 1981 til Landbruksdepartementet og ba opplyst om Justisdepartementets lovforståelse ville bli lagt til grunn for fremtiden. — I gjennomgåelsen av departementets avgjørelser i delingssaker (jfr. foran s. 13—14) hadde jeg merket meg at 4 avslag gjaldt utmål av statsgrunn i Finnmark. Jeg ba opplyst hva departementet ville foreta i disse saker og andre saker hvor utmål var nektet i medhold av jordloven § 55.

Landbruksdepartementet var imidlertid stadig av den oppfatning at jordloven § 55 kommer til anvendelse på statens umatrikulerte grunn i Finnmark, og meddelte i brev 19. juni 1981 til ombudsmannen:

«På bakgrunn av uttalelsen fra Justisdepartementets Lovavdeling vil departementet vurdere å endre forskriftene til jordsalgsloven slik at § 55 skal gis tilsvarende anvendelse ved utmål av statsgrunn, eventuelt vil en også ta sikte på å klargjøre lovteksten på dette punkt.»

Ombudsmannen etterlyste på sin side svar på spørsmålene stilt 4. juni 1981 om hva Landbruksdepartementet ville foreta i sakene hvor utmål var nektet. Landbruksdepartementet svarte 17. juli 1981 at dette var «det ikke tatt nærmere stilling til, idet departementet gjerne også ser at ombudsmannens oppfatning av lov- tolkingsspørsmålet foreligger før dette vurderes nærmere».

I brev 3. august 1981 til Landbruksdepartementet sluttet jeg meg til Justisdepartementets standpunkt, både i resultatet og begrunnelsen.

Landbruksdepartementet meddelte 22. september 1981:

«Landbruksdepartementet har merket seg Lovavdelingens syn på spørsmålet om jordlovens § 55 kommer til anvendelse når staten selger eller fester bort umatrikulert statsgrunn i Finnmark, og at Ombudsmannen har gitt sin støtte til denne lovforståelse. Fylkeslandbruksstyret i Finnmark er ved brev av i dag underrettet om at jordlovens § 55 må gis en snevrere anvendelse i samsvar med den lovforståelse som Lovavdelingen har lagt til grunn.

Fylkeslandbruksstyret er anmodet om å ta fram igjen alle de saker hvor fradeling er nek-

tet etter jordlovens § 55 og som gjelder utmål av umatrikulert grunn i Finnmark. Av praktiske grunner har man nøyet seg med de saker som er avgjort innen de siste 5 år, regnet bakover fra 1. september 1981. Partene i hver enkelt av disse saker skal tilskrives og gjøres kjent med at fradeling kan skje uhindret av jordlovens § 55 og at saken dermed kan tas opp på nytt med Jordsalgskontoret.»

Saken ga etter dette ikke grunn til ytterligere fra ombudsmannens side.

25.

Tidsbegrenset delingssamtykke. (Sak 13 E/81.)

Ved gjennomgåelsen av Landbruksdepartementets avgjørelser i delingssaker etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 (jfr. foran s. 13—14) festet jeg meg ved en sak hvor det var gitt samtykke til deling, men samtykket var gjort tidsbegrenset. — Saksforholdet var følgende:

A søkte 23. april 1980 om samtykke til å fradele to boligtomter fra sin eiendom på 5 dekar. Tomtene skulle overdras to barnebarn, henholdsvis 14 og 16 år gamle. A opplyste i søknaden: «Tomtene er ikke tenkt bebygget foreløpig — — —»

Landbruksmyndighetene ga samtykke til deling, men samtykket ble gjort tidsbegrenset. Landbruksdepartementet uttalte 30. mars 1981:

«Departementet er enig med fylkeslandbruksstyret i at fradeling- og omdisponeringstillatelsen i dette tilfelle bør begrenses til 5 år. Det fremgår av bygningsrådets møtebok at det er uvisst om parsellene vil kunne benyttes til byggetomter, videre at en i alle tilfelle må regne med at det vil ta lang tid før eventuell byggetillatelse kan gis. Det er etter dette usikkert om parsellene vil kunne nyttes til formålet. Dersom tomtene ikke skulle bli tillatt bebygget, vil arealet landbruksmessig kunne utnyttes mest rasjonelt sammen med resten av A's eiendom. På denne bakgrunn er det ønskelig at landbruksmyndighetene beholder en viss kontroll med arealet og en finner det derfor riktig i første omgang å begrense tillatelsen til å gjelde i 5 år.

Dersom fradeling og omdisponering ikke er skjedd innen 5 år må søknad fremmes på nytt.»

Jeg bemerket i brev 2. juni 1981 til departementet:

«At delingssamtykke er gitt etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55, innebærer at delingsforretning kan avholdes. Det er noe uklart hva det innebærer at samtykket er gjort tidsbegrenset og at søknad eventuelt må «fremmes på nytt». — Det bes om departementets uttalelse.

Jordloven § 55 inneholder bestemte vilkår for at samtykke til deling kan gis («— — — kan bare gi samtykke dersom deling er driftsøkonomisk forsvarleg eller — — —»). Land-

bruksmyndighetene har lagt til grunn at disse vilkår er oppfylt i nærværende sak. Det rettslige grunnlag for å gjøre samtykket tidsbegrenset synes da noe uklart. Jeg viser i den sammenheng til min avsluttende uttalelse 24. mars 1980 i sak 16 E/79 vedrørende samtykkevilkår (referert i ombudsmannens årsmelding for 1980 s. 42—43). — Det bes om departementets uttalelse.»

Departementet svarte 17. juli 1981:

«Departementet har etter en fornyet vurdering kommet til at delings- og omdisponerings-samtykke i dette tilfelle bør gis uten tidsbegrensning. En har i denne forbindelse lagt vekt på de privatrettslige komplikasjoner som kan oppstå dersom deling blir foretatt og parsellen fradelt med eget gnr./bnr. for så å bli solgt. Landbruksmyndighetene står da antagelig uten effektive hjelpemidler for å få eiendommen på samme eierhånd igjen. Det er videre lagt vekt på at det i dette tilfelle er tvilsomt om det oppnås klare landbruksmessige fordeler ved tidsbegrensning.

Departementet vil imidlertid i denne forbindelse gi uttrykk for at det prinsipielt ikke antas å være noe til hinder for at et delings/omdisponeringssamtykke blir gjort tidsbegrenset dersom søknaden ellers kunne vært avslått med hjemmel i jf. § 55 og det ved tidsbegrensning oppnås fordeler ut fra de hensyn jordloven er satt til å ivareta. Det må imidlertid tilføyes at det bare i begrenset utstrekning vil være ønskelig med slike vilkår, og departementet vil vurdere om en skal ta nærmere stilling til dette i forbindelse med en påtenkt endring av jordloven.»

Da det nå var gitt tillatelse til deling uten tidsbegrensning, fant jeg ikke grunn til å ta endelig standpunkt til spørsmålet om det er adgang til å gjøre et delings- (og omdisponerings-) samtykke tidsbegrenset.

26.

Fradeling for tilleggsareal til hyttetomt — Landbruksmyndighetens kontroll med tomtestørrelse.
(Sak 14 E/81.)

Ved gjennomgåelse av Landbruksdepartementets avgjørelser i delingssaker etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 (jfr. foran s. 13—14) festet jeg meg ved en sak om fradeling av en parsell som skulle tjene som tilleggsareal til en etablert hyttetomt: Fra gårdsbruket var tidligere fradelt og solgt hyttetomt på 2,3 dekar; i 1977 kjøpte hytteeieren et tilgrensende areal på 1,7 dekar som tillegg til tomten.

Søknad om fradeling ble avslått av fylkeslandbruksstyret 1. juni 1979 med slik begrunnelse:

«Fylkeslandbruksstyret kan ikke se at det foreligger begrunnet behov for tilleggstomt da en opprinnelig tomt som er på 2,3 dekar ansees å være tilfredsstillende størrelse.»

Landbruksdepartementet tok 30. mars 1981 ikke til følge klage fra kjøperen. Departementet bemerket:

«For ikke unødig å øke presset på landbruksområder bør de felter som avsettes til hytteområder utnyttes på en rasjonell måte. I tråd med dette bør tomtene begrenses til en størrelse som i rimelig grad dekker en families behov for et fritidssted. En er enig med jordstyret og fylkeslandbruksstyret i at et areal på 2,3 dekar i alminnelighet må være tilstrekkelig for en hyttetomt. En kan ikke se at det foreligger særlige grunner som kan berette en utvidelse. De aktiviteter som klageren nevner, herunder anlegg av en liten skibakke og rydding, må trolig kunne utøves selv om de ikke eier grunnen.

En finner at fylkeslandbruksstyrets vurdering og konklusjon er i samsvar med jordlovens § 55, jfr. § 1. — — —»

Jeg uttalte i brev 3. august 1981 til departementet:

«Etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 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».

I nærværende sak er fradelingssøknaden avslått av fylkeslandbruksstyret med den begrunnelse at det ikke foreligger «begrunnet behov for tilleggstomt». Begrunnelsen gitt av departementet er mer utførlig, men også den knytter seg ensidig til en vurdering av kjøperens arealbehov. Departementet mener så vidt skjønnes å ha generell hjemmel for å utøve kontroll med at hyttetomter som utskilles ikke overstiger «en størrelse som i rimelig grad dekker en families behov for et fritidssted».

Landbruksmyndighetene vil i delingssaker etter jordloven § 55 i en viss utstrekning kunne utøve kontroll med fradelingsparsellenes størrelse. Men dette må skje innen de rammer som følger av lovens regler. Landbruksmyndighetene kan således gripe inn hvis tomtestørrelsen har direkte betydning for det hovedhensyn landbruksmyndighetene skal skjønne over, nemlig fradelingsens virkninger på eiendommens driftsøkonomi. Utover dette er det rettslige grunnlag for inngrep mer uklart. Slik jeg ser det, kan landbruksmyndighetene ikke generelt og ikke uten at hensynet til konkrete (stedlige) jordverninteresser tilsier det, begrense arealstørrelsen ved fradeling av hyttetomter (eventuelt som i nærværende sak avslå fradeling av parsell som skal brukes til tilleggstomt for hytte). De generelle synspunkter trukket fram av departementet («For ikke unødig å øke presset på landbruksområder bør de felter som avsettes til hytteområder utnyttes på en rasjonell måte») kan ikke gi holdbart grunnlag for å nekte deling. Det vises til sak 972/79, referert i ombudsmannens årsmelding for 1980 s. 45—48.

Den begrunnelse som er gitt for delingsnektelsen i nærværende sak, er etter min mening ikke rettslig holdbar. Jeg må derfor be om at saken vurderes på nytt. Det bør herunder vurderes konkret hvilke virkninger fradelingen vil

ha for eiendommen og jordbruksinteressene i området for øvrig. I denne sammenheng bør også overveies hvilken betydning det kan ha at området i soneplan er avsatt til hytteformål.»

Landbruksdepartementet skrev 17. august 1981 til fylkeslandbruksstyret og ba saken vurdert på nytt «ut fra de retningslinjer ombudsmannen mener bør legges til grunn».

27.

Fradeling av hyttetomt — forholdet mellom jordlovmyndighetene og bygningsmyndighetene.
(Sak 80/81.)

Gårdbruker A søkte 4. oktober 1979 om tillatelse til å fradele en hyttetomt på 1,9 dekar. Fylkeslandbruksstyret avsto 14. januar 1980 søknaden. I fylkeslandbrukssjefens innstilling het det:

«Parsellen som søkes fradelt ligger i et område som i forslag til generalplan er forutsatt disponert vil boliger/industri/dalsone. En finner at den arealdisponering som generalplanen legger opp til, vil bli brutt hvis en nå tillater fradeling av hyttetomter i dette området.»

Ved klageavgjørelse 19. november 1980 stadfestet Landbruksdepartementet fylkeslandbruksstyrets vedtak. Departementet bemerket:

«Jordlovens § 55 inneholder et generelt forbud mot deling av eiendommer som nyttes eller kan nyttes til jordbruk eller skogbruk. Bare dersom det er driftsøkonomisk forsvarlig eller samfunnsinteresser av større vekt taler for det, kan fylkeslandbruksstyret dispensere fra delingsforbudet. § 55 sammenholdt med jordlovens formålsangivelse i § 1 antas å gi fylkeslandbruksstyret rett til å legge vekt på landbruksinteresser ut over den foreliggende delingssak ved avgjørelse av om det skal gis dispensasjon fra delingsforbudet i § 55.

En er av den oppfatning at fylkeslandbruksstyrets vedtak bygger på et landbruksfaglig forsvarlig skjønn og er i samsvar med jordlovens bestemmelser.

I forbindelse med klagebehandlingen har saken på departementets anmodning vært behandlet av bygningsrådet. Det foreligger nå vedtatt generalplan for kommunen, og stadfestet vedtekt til bygningslovens § 82. Etter dette er det et generelt forbud mot fradeling av hyttetomter og bygging av hytter i kommunen. Dispensasjon kan bare gis dersom det gjelder oppsetting av utleiehytter/campinghytter som fortsatt skal tilhøre bruket.

Når man som her ikke vil kunne oppnå formålet med fradeling, bør parsellen fortsatt høre til bruket, jfr. jordlovens § 1.

En viser for øvrig til fylkeslandbruksstyrets merknader til klagen.»

A klaget 14. januar 1981 til ombudsmannen og anførte:

«Det ser for meg ut som om generelle formålsbetraktninger har vært utslagsgivende i denne dispensasjonssak.

Den parsell det gjelder ligger på fjellgrunn som ikke kan tjene hverken skog- eller jordbruksproduksjon og området ligger helt adskilt fra bebyggelsen og jorda på gården.

Generalplanen har reservert området for bolig/industri. Det synes da nokså eiendommelig at oppføring av utleie/campinghytter som fortsatt skal tilhøre bruket vil bli tillatt. Dette vil vel også bryte med generalplanens intensjoner.»

Ombudsmannen forela saken for departementet 29. januar 1981:

«Landbruksdepartementet fant i klageavgjørelsen 19. november 1980 at fylkeslandbruksstyrets vedtak 14. januar 1980 bygde på et landbruksfaglig forsvarlig skjønn. — Jeg har vanskelig for å se hvilket landbruksfaglig skjønn som departementet mener er foretatt. Verken fylkeslandbruksstyret eller jordstyret kan ses å ha vurdert konkret den omsøkte deling, men synes tvert om å ha nøydt seg med å fastslå at tomten ligger i et område som i generalplanen (dengang: generalplanforslaget) forutsettes nytt til andre formål.

Jeg finner å måtte minne om at vurderingsemnet etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 først og fremst er om omsøkte deling er «driftsøkonomisk forsvarleg». Retningslinjer for arealdisponeringen som følger av generalplan, kan ikke tre i stedet for en konkret vurdering knyttet til lovens kriterium. Etter det opplyste synes nærværende sak ikke å være vurdert slik som loven forutsetter. — Det bes om departementets uttalelse.

Departementet har også begrunnet avslaget med at formålet med fradelingen likevel ikke vil kunne oppnås, jfr. at delingen rammes av forbud etter vedtekt til bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 82 (hyttevedtekt), og at bygningsrådet har uttalt at dispensasjon ikke vil bli gitt.

Håndhevelse av bygge- og delingsforbudet etter hyttevedtekten samt behandling av dispensasjonssaker tilligger bygningsmyndighetene, ikke jordlovmyndighetene. Søknad om delingssamtykke etter jordloven § 55 kan ikke avslås med hjemmel i delingsforbud etter hyttevedtekten. Fylkeslandbruksstyret (og Landbruksdepartementet) kan da neppe heller avslå søknaden under henvisning til forhåndsuttalelse fra bygningsmyndighetene. — Dersom departementet vil fastholde sitt standpunkt, må jeg be om en nærmere begrunnelse.»

Fylkeslandbruksstyret bemerket 2. mars 1981:

«Den omsøkte tomta ligger i et område hvor det i. h. t. generalplanen for kommunen ikke bør tillates fradeling for bygging av hytter. Skal det her gis dispensasjon fra byggeforbudet i vedtektene til bygningsloven § 82, må det settes som vilkår at hyttene følger bruket. Fylkeslandbruksstyret har tidligere behandlet forslaget til generalplan og har sluttet seg til

denne på dette punkt. En har da sett det slik at den reguleringen av hyttebebyggelsen til visse områder som generalplanen legger opp til, er en fordel også for jord- og skogbruksnæringen i kommunen.

At en fradeling er driftsøkonomisk forsvarlig er et vilkår for å kunne samtykke til delingen. Men jordloven § 55 inneholder et generelt delingsforbud, og en må kunne nekte deling selv om denne, som i dette tilfellet, ikke vil ha noen direkte innvirkning på brukets driftsøkonomi, forutsatt at andre forhold tilsier at deling bør nektes.

En har sett det slik at det er et relevant moment i spørsmålet om fradeling til hytteformål, om dette samsvarer med de planene for arealdisponering som generalplanen legger opp til og som landbruksmyndighetene har sluttet seg til.

Landbruksmyndighetene må selvsagt stå fritt og vurdere delingsspørsmålet i det enkelte tilfelle, men det virker kunstig å skulle gi samtykke til en deling som strider mot den bruk av arealet som kommunen har lagt opp til etter en gjennomtenkt fordeling av arealbruken, og som landbruksmyndighetene har godkjent. En har antatt at dette ligger innenfor rammen av jordloven § 55, idet paragrafen må ses i sammenheng med bestemmelsen i lovens § 1, 1. ledd, som angir det formålet som lovens bestemmelser skal ivareta.»

Departementet uttalte 15. mai 1981:

«Departementet er enig i at en driftsøkonomisk vurdering av omsøkte fradeling burde vært kommet klart fram i departementets vedtak av 19. november 1980. En vil likevel bemerke at selv om en deling vil kunne godtas utfra hensynet til eiendommens driftsøkonomi, må delingsspørsmålet også vurderes på bakgrunn av jordlovens § 1.

Ved avgjørelse av en søknad om dispensasjon fra det generelle delingsforbudet i § 55 må det kunne tillegges vekt om formålet med fradelingen vil kunne oppnås. Dersom det er på det rene at formålet med deling ikke kan oppnås, må deling kunne nektes. En viser i denne forbindelse til departementets brev av 21. oktober 1977 i forbindelse med en tidligere klagesak for ombudsmannen. Departementet uttalte her bl. a.: «Både i delingssaker etter jordloven og i konsesjonssaker er det vanlig at det tas hensyn til om den eiendom (det areal) saken gjelder vil kunne nyttes til det formål som er oppgitt. Spesielt når det gjelder delingssakene ligger dette innebygget i lovens avveiningstema.» Ombudsmannen fant her ikke å kunne kritisere departementets avgjørelse. Saken gjaldt et annet forhold enn i foreliggende sak, men ovennevnte vurdering bør etter departementets mening også ha relevans her. En viser også til ombudsmannens vurdering i sak 761/79 (referert i ombudsmannens årsmelding for 1980 s. 43—45). Det ble her gitt uttrykk for at dersom det ikke er påvist behov for skylddeling, vil det være saklig grunn til å nekte deling, selv om delingen finnes driftsøkonomisk forsvarlig. Ombudsmannen viste her til ordlyden i jordlovens § 55 1. ledd, hvorefter samtykke til deling «kan» gis når de lovbestemte vilkår foreligger. I tilfeller hvor det oppgitte formål med delingen ikke kan oppnås, antar en at behovet for fradeling

heller ikke er til stede, og at det synspunkt som ombudsmannen hadde i ovennevnte sak derfor også har betydning i foreliggende tilfelle.

Hyttbebygging i strid med arealdisponeringsplan kan legge vanskeligheter i veien for at arealet nyttes til de formål som planen angir. Dette kan igjen medføre press på andre arealer til disse tildels høyere prioriterte formål enn hytter. Arealdisponeringsplaner er i utgangspunktet resultat av en helhetsvurdering, og det vil derfor være naturlig å tillegge disse noe vekt ved senere behandling av enkelt saker — også i saker som skal behandles etter jordlovens bestemmelser. På denne bakgrunn vil det også kunne være naturlig for jordlovsmyndighetene å innhente bygningsmyndighetenes syn i saker som forutsetter dispensasjon fra gjeldende bestemmelser på deres kompetanseområde.

I den foreliggende sak har departementet foretatt en fornyet behandling, og etter en samlet vurdering av alle omstendigheter funnet å ville omgjøre sitt tidligere vedtak. Departementets samtykke til fradeling av den omsøkte parsellen gjøres likevel betinget av at det blir gitt byggetillatelse på parsellen.»

A fastholdt klagen og bemerket:

«Såvidt jeg kan se innebærer departementets vedtak at man spiller ballen over til bygningsrådet. Landbruksdepartementet synes med dette å ha skjøvet fra seg vurderingstemaet etter § 55 i jordloven hvorefter det skal foretas en selvstendig konkret vurdering om delingen er «driftsøkonomisk forsvarlig.»

I avsluttende brev 8. september 1981 til Landbruksdepartementet uttalte jeg om departementets avgjørelse 19. november 1980:

«I begrunnelsen for delingsnektelsen viste departementet til bygge- og delingsforbud etter vedtekt til bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 82 og fortsatte:

«Når man som her ikke vil kunne oppnå formålet med fradeling, bør parsellen fortsatt høre til bruket, jfr. jordlovens § 1.»

Som jeg har uttalt i brev 29. januar 1981 til departementet, tilligger det bygningsmyndighetene, ikke jordlovmyndighetene, å håndheve delingsforbudet etter hyttevedtekten. Søknad om delingssamtykke etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 kan ikke avslås med hjemmel i hyttevedtekten. Jordlovmyndighetene kan heller ikke avslå søknaden under henvisning til forhåndsuttalelse fra bygningsmyndighetene.

Begrunnelsen gitt for departementets vedtak 19. november 1980 var således neppe rettslig holdbar.

Jeg føyer for ordens skyld til at de ombudsmannssaker som det er vist til i departementets brev 15. mai 1981 (annet avsnitt i sitatet foran), nemlig sak 618/77 og 761/79, ikke er avgjørende for foreliggende sak.

Andre spørsmål som departementets vedtak 19. november 1980 reiser (jfr. ombudsmannens brev 29. januar 1981), finner jeg ikke grunn til å gå inn på, jfr. at vedtaket senere er opphevet.»

Til departementets vedtak 15. mai 1981 bemerket jeg:

«Det prinsipielle spørsmål, hvorvidt delingssamtykke etter jordloven § 55 kan gjøres betinget av at det blir gitt byggetillatelse på parsellen, finner jeg ikke grunn til å ta endelig standpunkt til nå. Men hvis jordlovmyndighetene skal kunne stille en slik betingelse, må det i hvert fall bygge på en konkret vurdering av hvilke jordvernerinteresser som blir berørt dersom tomten etter en fradeling blir liggende ubebygd.

Departementet uttaler i brevet 15. mai 1981 at det er foretatt «en samlet vurdering av alle omstendigheter». Det er noe uklart hvilke omstendigheter det her siktes til. Det er i departementets brev og ellers i saken intet som tyder på at det er foretatt en konkret vurdering (som skissert i avsnittet foran), knyttet til hyttetomten og tilstøtende arealer. — Jeg kan følgelig ikke se at det er holdbart grunnlag for den fastsatte betingelse for fradeling; at det blir gitt byggetillatelse på tomten.

Departementet har i brevet 15. mai 1981 (tredje avsnitt i sitatet foran) trukket fram som et generelt synspunkt betydningen av at arealdisponeringsplaner blir fulgt. Jeg må gjenta at det tilligger bygningsmyndighetene å øve kontroll med at så skjer. Jeg har videre vondt for å se at det er «naturlig for jordlovmyndighetene å innhente bygningsmyndighetenes syn i saker som forutsetter dispensasjon fra gjeldende bestemmelser på deres kompetanseområde».

Jeg må be om at saken blir vurdert på nytt.»

I svarbrev 18. desember 1981 uttalte departementet om vedtaket 19. november 1980:

«Begrunnelsen for dette vedtaket har dessverre fått en noe uheldig form. Søknad om delingssamtykke etter jordlovens § 55 kan ikke avslås under henvisning til at det foreligger vedtatt generalplan for kommunen, og stadfestet vedtekt til bygningslovens § 82. Heller ikke kan søknaden avslås under henvisning til forhåndsuttalelse fra bygningsmyndighetene.

Det kan ikke unnlates å ta standpunkt til om vilkårene etter jordlovens § 55 er til stede ut fra en forutsigelse om hva andre myndigheter måtte mene/avgjøre.»

Om vedtaket 15. mai 1981 bemerket departementet:

«Skal delingssamtykke etter jordlovens § 55 gjøres betinget av at det blir gitt byggetillatelse på parsellen, er departementet enig i at det da må foretas en nærmere vurdering av om interesser jordlovens §§ 54 og 55, jfr. § 1, er satt til å verne blir berørt dersom tomta blir liggende ubebygd. I tråd med dette har departementet i dag tilskrevet fylkeslandbruksstyret og anmodet om at det foretas en nærmere vurdering som nevnt.

Ved avgjørelse av en delingssak etter jordlovens § 55 kan det som ledd i vurderingen være et moment om det foreligger en arealdisponeringsplan. Noen betydning utover dette har ikke en slik plan i denne sammenheng.

Landbruksmyndighetene kan følgelig f. eks. tillate fradeling av en parsell fra en eiendom selv om denne er beliggende i et område som etter plan er merket for landbruk.

— Departementet har ikke ment å gi uttrykk for som et generelt synspunkt betydningen av at arealdisponeringsplaner følges.

— Videre er man enig i at det ikke er «naturlig for jordlovmyndighetene å innhente bygningsmyndighetenes syn i saker som forutsetter dispensasjon fra gjeldende bestemmelser på deres kompetanseområde». En vil imidlertid påpeke at erverv av tomt som er tillatt fradelte av jordlovmyndighetene, men som ikke er tillatt bebygget, som regel vil være konsekvenspliktig, jfr. konsesjonslovens § 1. Det vil ikke kunne påregnes gitt konsesjon på erverv av slik tomt, og det vil neppe uten videre bli forstått at den samme myndighet som har gitt fradelingstillatelse deretter nekter konsesjon. Generelt mener departementet at en ikke kan se bort fra dette forhold. I nærværende sak skter imidlertid overdragelsen fra far til sønn slik at ervervet er konsesjonsfritt i henhold til konsesjonslovens § 6 nr. 1.

Ombudsmannen vil bli tilskrevet så snart det foreligger svar fra fylkeslandbruksstyret.»

Jeg meddelte 4. januar 1982 departementet at det i foreliggende sak ikke var grunn for meg til å gå inn på departementets synspunkter i brevets nest siste avsnitt, annet til fjerde punktum («En vil — — — dette forhold.»).

Landbruksdepartementet opplyste 22. januar 1982:

«Fylkeslandbrukskontoret har i brev av 4 januar 1982 ikke kunnet påvise at de interesser jordloven skal verne, blir berørt om tomta forblir ubebygd. Etter departementets oppfatning er det da ikke grunn til å opprettholde det vilkår som er satt for delingssamtykke. Departementet har besluttet å omgjøre sitt tidligere vedtak, — — —.»

28.

Fradeling av boligtomt — ulemper ved drift av resteiendom, miljømessige hensyn og arealdisponering i generalplan.
(Sak 1444/80.)

A klaget 17. november 1980 til ombudsmannen over avslag på søknad om fradeling av udyrkbare tomt på ca. 2 dekar, fra farens eiendom med totalareal ca. 55 dekar hvorav ca. 15 dekar dyrket areal, for oppføring av bolighus.

Bygningsrådet frarådte 10. oktober 1979 fradeling under henvisning til kloakkforholdene, men fant etter klage å kunne tilrå fradeling. Jordstyret behandlet fradelingssøknaden 18. desember 1979 etter slik innstilling fra herredsaagronomen:

«Eiendommen ligger i X ca. 3 km fra sentrum. X ligger innafor område som er lagt ut til landbruk i generalplanforslaget, og X må

betegnes som verdifull til landbruksformål da det her er vesentlige arealer fastmark, noe som det er lite av i kommunen.

Det søkes om fradeling av tomt på ca. 2 dekar i en åsrygg som ikke kan dyrkes. Arealet ligger imidlertid nær dyrka og dyrkbare områder, og det vil være uheldig for det framtidige landbruk om det fradeles tomter her. Fradeles det først en tomt i dette området, vil det lett skape presedens, slik at også andre må få fradelt tomter i området.

Innstilling:

X utgjør et godt landbruksområde der det ikke bør bygges boliger utenom de som har tilknytning til landbruket. Jordstyret vil derfor i henhold til § 1 og 55 i jordloven tilrå at det ikke blir gitt samtykke til fradeling. Jordstyret antar sønnen bør kunne dekke sitt boligbehov ved å bygge på eiendommen uten fradeling av tomt.»

Jordstyret tilrådte imidlertid (med 4 mot 1 stemme) at fradelingssamtykke måtte bli gitt, da «det ikke er muligheter for oppdyrking av omsøkte tomt».

Av protokoll fra fylkeslandbruksstyrets møte 13. mai 1980 fremgår at avstanden til nærmeste boligfelt etter generalplanen er under 1 km og at tomtefradelinger ifølge generalplanen bør legges til områder som planen avsetter til dette. Fylkeslandbruksstyret traff følgende vedtak:

«Fylkeslandbruksstyret kan bare gi dispensasjon fra delingsforbudet i jordlovens § 55 hvis delingen er driftsøkonomisk forsvarlig eller samfunnsinteresser av større vekt taler for det.

Fylkeslandbruksstyret finner at delingen ikke er driftsøkonomisk forsvarlig. Tomtearealet ligger i et bra landbruksområde. Deling kan bli til ulempe for drift av arealer omkring, til skade for landbruksmiljøet og bruk av området til beite. Dispensasjon fra regelen i jordlovens § 55 kan ikke gis.»

Etter klage fastholdt fylkeslandbruksstyret 31. juli 1980 vedtaket. Styret uttalte:

«Tjenestemann har vært på befaring. Tomta som søkes fradelt ligger på grunnlendt mark av liten landbruksverdi, men utenom den bergryggen hvor det er søkt om fradeling av tomt er arealene i området dyrka og dyrkbare.

Avstanden til sentrum er liten, og det er et visst press om fradeling av boligtomter i området. Skal området nyttes til landbruk i framtida, må en her føre en relativt restriktiv linje ved behandling av fradelingssøknader.

I vedtatt generalplan, behandlet av fylkeslandbruksstyret, er området avsatt til landbruk. Om boligbygging i landbruksområder sier generalplanen:

«Sammenhengende jordbruksområder må bli sikret for framtidig jordbruksdrift. Tomtefradelinger og andre infiltrerende anlegg bør en legge til områder som generalplanen avsetter til dette formålet.»

Departementet stadfestet 29. september 1980 fylkeslandbruksstyrets vedtak og bemerket:

«Fylkeslandbruksstyret har kommet til at vilkårene ikke er til stede for å dispensere fra det generelle delingsforbudet i jordlovens § 55 i dette tilfelle. Flertallet i jordstyret har tilrådd at fradelingssamtykke ble gitt da omsøkte tomt ikke er dyrkbar. Dette er imidlertid ikke avgjørende idet det er de miljømessige skadevirkninger ved fradelingen som må være utslagsgivende. I generalplan for kommunen er området hvor eiendommen ligger avsatt til landbruk. Det anses da riktig at jordlovens delingsbestemmelser praktiseres strengt slik at en unngår tilfeldige boligetableringer i slike områder. En fradelt tomt med bolighus betyr et fremmedelement i et landbruksmiljø og øker presset på tilgrensende arealer. Når det først er etablert en egen boligenhet på stedet vil denne kunne avhendes til utenforstående uten at jordlovmyndighetene kommer inn i bildet. Fradeling av omsøkte tomt anses derfor driftsøkonomisk uforsvarlig.»

I brev 19. januar 1981 til Landbruksdepartementet viste jeg til departementets bemerkninger i klageavgjørelsen og uttalte:

«Etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 kan eiendom som «er nytta eller kan nytast til jordbruk eller skogbruk ikkje delast utan samtykke frå fylkeslandbruksstyret». Slikt delingssamtykke kan bare gis dersom omsøkte deling er driftsøkonomisk forsvarlig eller samfunnsinteresser av større vekt taler for det. Det lovbestemte vurderingstemaet «driftsøkonomisk forsvarleg» knytter seg til delings virkninger på resteiendommens driftsøkonomi. Andre momenter som kan tale for eller imot deling, er i denne sammenheng som utgangspunkt uten betydning.

I nærværende sak har departementet lagt til grunn at fradeling er driftsøkonomisk uforsvarlig, uten at dette kan ses å være begrunnet i konkrete forhold som vedrører angjeldende eiendom.

Utslagsgivende for departementets delingsnektelse har vært de miljømessige skadevirkningene omsøkte fradeling antas å ville medføre. Begrunnelsen synes å bygge på svært generelle betraktninger, jfr. uttalelsen om at eiendommen ligger i et område som i kommunens generalplan er avsatt til landbruk og at fradeling av tomt med bolighus betyr et fremmedelement i et landbruksmiljø og øker presset på tilgrensende arealer.

Det bes om departementets uttalelse til dette, herunder en nærmere konkretisering av på hvilken måte de påberopte miljømessige forhold vil få betydning for eiendommens driftsøkonomi.»

Departementet fremholdt 9. februar 1981:

«Det må legges til grunn at fradeling av omhandlede 2 dekar gir en viss svekkelse av ressursgrunnlaget på bruket som har et totalareal på 55 dekar selv om det her gjelder grunnlendt mark med liten landbruksverdi. Det må imidlertid kunne legges til grunn at fradeling av omhandlede enkelttomt isolert

sett vil innebære begrensede driftsøkonomiske konsekvenser.

Dersom tomten skulle tillates fradelt ville dette medføre landbruksfremmed bebyggelse på stedet, og det er dette som er utgangspunktet for departementets anførsel om virkningene for landbruksmiljøet i området. Den nærmere bakgrunnen for dette er følgende: Den eiendom som søkes delt ligger etter de foreliggende opplysninger i et sammenhengende landbruksområde. Etter det foreliggende generalplanforslag er også området lagt ut til landbruksområde. Den omsøkte tomt ligger midt inne i dette området og grenser f. eks. ikke til annen bebyggelse eller tomter som tidligere er fradelt. Tomta må videre skaffes adkomst gjennom landbruksområdet. Blir tomta tillatt fradelt vil den senere kunne overdras fritt, og det kan ikke legges til grunn at eieren vil ha noen tilknytning til omkringliggende eiendommer eller til landbruksnæringen forøvrig. De miljømessige ulemper som kan oppstå er arronderingsmessige ulemper for den eiendom som søkes delt, og resteiendommen kan bli utsatt for ivedkommende ferdsel som kan være til plage for husdyr og medføre skader på innmark, gjerder m. v. Boligeiendommen vil kunne påføres ulemper i forbindelse med landbruksdriften, slik som ved spredning av husdyrgjødsel som må foretas på husdyrbruk, kalking, sprøyting, støy fra maskiner og problemer med dyr på beite. Slike ulemper og problemer vil lett føre til krav om at virksomheten på landbrukseiendommen skal undergis restriksjoner.

Påpekingen av slike forhold som her nevnt vil lett bli møtt med at ulempene riktignok kan tenkes, men at dette i den enkelte sak fremstår som så lite konkret at det ikke kan tillegges vekt — det dreier seg om hypoteser blir det sagt.

Landbruksdepartementet er enig i at hypotetiske forhold ikke kan tillegges nevneverdig vekt ved avgjørelsen av om en delingsstillatelse skal gis. Av betydning for sakens utfall er slike forhold først dersom ulempene fremstår som påregnelige.

Er det da påregnelig at det vil oppstå ulemper som angitt ovenfor ved en tomtefradeling som i nærværende sak? Etter Landbruksdepartementets mening må det svares et klart ja på dette, og hovedbegrunnelsen for dette er at man har omfattende erfaring for at slike forhold inntreffer. En vil i denne sammenheng vise til at slike forhold tillegges stor vekt i samtlige av landets fylkeslandbruksstyret og i landbruksnemndene. — — —

Departementet viste videre til en sak som er referert i ombudsmannens årsmelding for 1972 (s. 63) og fortsatte:

«Når det gjelder spørsmålet om infiltrering i landbruksmiljøet var bakgrunnen i saken fra 1972 at en fant det berettiget å bruke jordlovens delingsbestemmelser for å hindre fradeling og etablering av landbruksfremmed bebyggelse på vestsiden av fylkesvegen. Bakgrunnen for det tilsvarende vedtak i nærværende sak var at det ansås riktig å treffe avgjørelse i samsvar med generalplanens intensjoner. Det bemerkes i denne sammenheng at fylkeslandbruksstyret som konsultasjonsorgan har et klart medansvar for en generalplan,

og det er åpenbart i samsvar med jordlovens målsetting at intensjonene i en generalplan følges opp. En generalplan skisserer arealbruken i de forskjellige områder i en kommune og peker ofte ut de steder hvor det kan tillates boligbygging etter at de landbruksmessige ulemper er vurdert.

Departementet kan vanskelig se annet enn at de miljømessige vurderinger har en minst like sikker forankring i nærværende sak som i saken det er referert til fra 1972, og hvor miljømessige forhold ble akseptert som avgjørende momenter i fradelingssaken.»

I avsluttende uttalelse 19. mai 1981 bemerket jeg:

«Både fylkeslandbruksstyret og departementet (klageavgjørelsen 29. september 1980) la til grunn at fradeling av omsøkte tomt vil være driftsøkonomisk uforvarlig. I uttalelsen 9. februar 1981 til ombudsmannen uttaler imidlertid departementet at «fradeling av omhandlede enkelttomt isolert sett vil innebære begrensede driftsøkonomiske konsekvenser». — Selv om det ikke kommer helt klart til uttrykk i departementets brev, forstår jeg likevel departementet slik at det mener at delingsvilkåret («driftsøkonomisk forsvarleg») i § 55 i jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) foreligger.

Etter departementets uttalelse 9. februar 1981 er delingsnektelsen dels begrunnet med at det kan oppstå ulemper for landbruksmiljøet på resteiendommen, dels er det vist til den arealdisponering som er forutsatt i kommunens generalplan. Av det som er sagt i annet avsnitt i uttalelsen 9. februar 1981, går fram at departementet har ment at de ulemper som kan oppstå for driften av resteiendommen, også vil kunne gjøre seg gjeldende for jordbruksmiljøet i et videre område, jfr. også opplysningen om at tomten ligger nær områder som er dyrket opp eller dyrkbare.

Den omstendighet at deling anses driftsøkonomisk forsvarlig innebærer ikke at søkeren uten videre har krav på delingsamtykke. Ved vurderingen av spørsmålet om slikt samtykke skal gis, må det kunne legges vekt på de ulemper en fradeling kan få for resteiendommen, selv om ulempene ikke er av slik karakter og har slike virkninger at en deling vil fremtre som driftsøkonomisk uforvarlig. Også miljømessige hensyn for et større område vil kunne trekkes inn ved vurderingen. Men det må være et vilkår at fradelingen vil medføre ikke fjernt påregnelige ulemper, og at ulempene er av en viss tyngde og omfang. — Etter den redegjørelse som departementet har gitt, har jeg ikke grunnlag for å fastslå at de ulemper som det er vist til, ikke vil fylle disse vilkår. Jeg har bl. a. festet meg ved at parsellen ligger isolert (inne i jordbrukseiendommen) og betinger atkomst gjennom jordbrukseienendom.

Det tilligger bygningsråd og planleggingsmyndigheter å påse at intensjoner i generalplan følges. Jeg nevner at kommunen 29. november 1979, dvs. omtrent samtidig med klagebehandlingen i bygningsrådet, fikk stadfestet generalplanvedtekt etter bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 21 annet ledd («pusteroomsvedtekt»). — Etter avsnitt III kan byg-

ningsrådet gjøre unntak fra vedtekten når særlige grunner foreligger. — Jeg er imidlertid enig med departementet i at det forhold at bygningsrådet gikk inn for fradeling, ikke uten videre kan være avgjørende for den jordlovmessige vurdering av saken. Avgjørende for bygningsrådets standpunkt synes for øvrig å være en vurdering av kloakkforholdene, selv om det i innstillingene til bygningsrådet er vist til forutsatt arealutnytting i generalplanen.

Som departementet anfører, vil det ofte være foretatt en landbruksmessig vurdering av ulemper ved boligbygging før arealutnyttingen fastsettes i generalplan. Selv om dette er tilfelle, må landbruksmyndighetene etter min oppfatning ved avgjørelse av delingsøknader foreta en konkret vurdering av de miljømessige virkninger. Det kan ikke være begrunnelse god nok for delingsnektelse å vise til den arealutnytting som er forutsatt i generalplanen. — For ordens skyld legges til at så vidt jeg skjønner ville det bety å bruke samme argumentasjon to ganger dersom delingsnektelse begrunnes både med landbruksmiljøhensyn og med at generalplanen forutsetter utnytting til landbruk.

Etter den rettslige begrunnelse som nå er gitt for delingsnektelsen, jfr. departementets brev 9. februar 1981, antar jeg at nektelsen er holdbar. — Den skjønsmessige side av avgjørelsen kan ombudsmannen bare kritisere dersom den finnes «klart urimelig», jfr. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8) § 10 annet ledd. Jeg har ikke tilstrekkelig grunnlag for en så vidtgående karakteristikk.»

29.

Fradeling av hyttetomt — avgjørelsesgrunlaget, miljømessige hensyn.

(Sak 274/80.)

A klaget 15. februar 1980 til ombudsmannen over Landbruksdepartementets avslag på søknad om samtykke etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 til å fradele fra hans landbrukseiendom en hyttetomt for sønnen. Eiendommen er på 65 dekar, hvorav 15 dekar fulldyrket jord, ca. 30 dekar produktiv skog og ca. 20 dekar mindre produktiv utmarksareal. Tomten som var søkt fradelt, er på ca. 2 dekar udyrket mark (fjellgrunn og kratt).

Jordstyret gikk 2. mai 1979 mot delingsøknaden og la vekt på at tomten ville få adgang over dyrket mark, og at en hytte på dette stedet ville kunne skape vanskeligheter ved fremtidig senkning av en bekk over tomten.

Fylkeslandbruksstyret sluttet seg 14. juni 1979 til jordstyret og avslo søknaden med slik begrunnelse:

«Fylkeslandbruksstyret har lagt vekt på at fradeling av areal til fritidsformål vil føre med seg jordbruksmessige ulemper i framtida og har difor ikkje funne fradelinga forsvarleg.»

A anførte i klage 29. juni 1979 til Landbruksdepartementet:

«Om herredsagronomens bemerkninger om adkomstvegen over dyrket mark må tilføyes at denne vegen er en felles veg til offentlig benyttelse for hele grenda og har i all tid vært brukt som hest- og kjerreveg. Særlig benyttes vegen av rettighetshavere for å komme frem til deres utmarksteiger.

Vegen som vel ikke kan stenges uten videre, fører så godt som helt frem til hyttetomta. Det blir i alle fall ikke snakk om å gå over dyrket mark, og noen jordbruksmessig ulempe av adkomstvegen er utelukket.»

Fylkeslandbruksstyret bemerket 27. september 1979:

«Ein har fått opplyst frå jordstyret at den kjerrevegen som det her er tale om, ikkje er open for alminneleg ferdsel utover det som har med gardsdrifta å gjere eller som følgjer av den frie ferdselsretten i utmark.

Fylkeslandbruksstyret ser det slik at å utvide ferdselen til nye fritidshus i jordbruksområde vil virke uheldig.»

Landbruksdepartementet stadfestet avslaget 24. oktober 1979:

«Jordlovens § 55 inneholder et generelt forbud mot deling av eiendommer som er nytta eller som kan nyttes til jordbruk eller skogbruk. Bare når det er jordbruksmessig forsvarlig eller når samfunnsinteresser av større vekt taler for det, kan fylkeslandbruksstyret dispensere fra delingsforbudet.

En er kommet til at fylkeslandbruksstyrets vedtak bør stadfestes. Selv om selve tomta består av udyrket mark, er det ut fra en jordbruksfaglig vurdering ikke forsvarlig å samtykke i fradeling. Adkomsten til tomta er en veg som går over dyrka mark. En slik adkomst til fritidsbebyggelse er uheldig for jordbruket. Ferdselen langs en slik veg bør heller søkes begrenset enn utvidet. Selv om senking av bekk over tomta foreløpig ikke er aktuelt, er det ikke forsvarlig å samtykke i fradeling av tomter som vil kunne være til ulempe ved utnyttelse av landbruksarealer i framtida. Det vises for øvrig til jordstyrets og fylkeslandbruksstyrets vedtak.

Fylkeslandbruksstyrets vedtak synes å bygge på et forsvarlig skjønn og er i samsvar med jordlovens § 55, jfr. § 1. — — —»

I forbindelse med klagen til ombudsmannen fremholdt fylkeslandbruksstyret 21. juli 1980:

«Vegen over eigedomen er ein felles driftsveg som ikkje er open for vanleg ferdsel.

Sivilombudsmannen ber presisert «om det forhold at ytterligere en husstand nytter vegen i fritidsøyemed kan være av betydning for eiendommen».

Det er moeleg at ferdselen av denne eine hytteeigaren ikkje vil ha særleg mykje å seia driftsøkonomisk.

Men ein må koma ihug at dersom ein gir samtykke til denne eine grunneigaren, så vil også andre grunneigarar kunne hevda at dei

og må få det same — elles vil det kunne hev-
dast at det er forskjelshandsaming. Då vert
det straks store ulemper. Av den grunn har
ein ikkje funne det driftsøkonomisk forsvar-
leg å opne for fritidsbusetnad i området. Ein
har sett det slik at ein med heimel i jordlova
må kunne setja seg i mot at det vert opna for
bustad og fritidsbusetnad i framtidige jord-
bruksområder sjølv om den eine — eller den
første tomta — naturleg nok har små drifts-
økonomiske ulemper for den eigedomen det
gjeld.

Dersom ei slik vurdering ikkje held, kan det
verta vanskeleg å halda noko klår linje i areal-
disponeringssakene.»

Departementet uttalte 1. september 1980:

«Det skyldes en glipp når departementet i
brev 24. oktober 1979 i den direkte henvisning
til jordlovens § 55 nyttet formuleringen «jord-
bruksmessig» forsvarlig. Det skulle ha stått
«driftsøkonomisk» forsvarlig. For utfallet av
den konkrete sak har dette forhold imidlertid
vært uten betydning. En vil dog ikke unnlate
å nevne at selv om «jordbruksmessig» kan sies
å dekke også forhold som ikke betyr noe for
driftsøkonomien, så vil det som regel være
slik at det som blir betraktet som jordbruks-
messig uheldig/uforsvarlig påvirker drifts-
økonomien.

Når det gjelder denne konkrete delingssaken
har departementet som klageorgan ikke tatt
standpunkt til om deling er «driftsøkonomisk
forsvarlig», idet det i alle tilfelle er klart at
deling vil medføre ulemper i forbindelse med
utnyttelse av eiendommen til jordbruksfor-
mål i framtida.

Adkomsten til den planlagte tomta går over
dyrka mark. Selv om flere eiendommer har
vegrett her i forbindelse med utnyttelse av
omliggende arealer, er det tale om å utvide
bruken til også å gjelde adkomst til en fritids-
eiendom. Denne bruken er av en helt annen
karakter, og synes også å medføre en helt an-
nen fasthet. Som uttalt i departementets brev
av 24. oktober 1979 til fylkeslandbruksstyret
bør ferdselen langs denne vegen av hensyn til
jordbruket heller søkes begrenset enn utvidet.
Det bemerkes også at etablering av fritids-
eiendommer i tilknytning til produktive jord-
bruksområder etter departementets mening —
og praksis — må anses uheldig. Det vil lett
oppstå konflikter med hensyn til ferdsel i om-
rådet, og det vil lett bli stillet krav om at
ellers forsvarlige driftsmåter skal opphøre,
f. eks. sprøyting og spredning av husdyrgjød-
sel. Dette syn har resultert i at departementet
regelmessig stadfester fylkeslandbrukssty-
renes vedtak om ikke å samtykke i fradeling
av hyttetomter inntil produktiv mark eller
tomter med adkomst gjennom slik mark hvor
slike forhold gjør seg gjeldende. Departemen-
tet finner i denne forbindelse også grunn til å
peke på at vegen til omsøkte tomt hittil ikke
har vært skikkelig opparbeidet.»

Til annet avsnitt i sitatet fra departementets
brev bemerket jeg i brev 3. november 1980 til
departementet:

«Eiendom som er nyttet eller kan nyttes til
jordbruk eller skogbruk, kan ikke deles uten
samtykke fra fylkeslandbruksstyret. Slikt
samtykke kan bare gis «dersom deling er

driftsøkonomisk forsvarleg eller samfunns-
interesser av større vekt taler for det», jfr.
jordloven § 55.

Vurderingen av om delingstillatelse skal gis,
må i første rekke knyttes til det hovedhensyn
landbruksmyndighetene har kompetanse til å
skjønne over: Fradelingens virkninger på eien-
dømmens driftsøkonomi. — Dersom delingen
finnes driftsøkonomisk forsvarlig, betyr dette
ikke at søkeren uten videre har krav på deling-
ssamtykke; landbruksmyndighetene må i
en viss utstrekning kunne se hen til den jord-
brukspolitiske formålsbestemmelse i jordloven
§ 1. Kommer man derimot til at delingen ikke
er driftsøkonomisk forsvarlig, vil det ikke
være rom for ytterligere jordbruksmessige
vurderinger. Slike vurderinger vil endog, når
de presenteres overfor søkeren, være egnet til
å gi et misvisende bilde av den rettslige situa-
sjon.

Også hensynet til rettssikkerheten må jeg
fremheve i denne forbindelse. Dersom land-
bruksmyndighetene skulle kunne gå utenom
vurderingen av delingens virkninger på eien-
dømmens driftsøkonomi, ville dette innebære
et vesentlig skår i muligheten for reell etter-
kontroll av delingsavgjørelsen.

På denne bakgrunn må jeg be om at departe-
mentet nå tar standpunkt til om den omsøkte
deling er driftsøkonomisk forsvarlig.»

A fremholdt 12. november 1980:

«Sønnen min, som akter å bygge angj. hytte,
har i lengre tid hjulpet meg med drift av går-
den. Dette har særlig i den senere tid dels vært
nødvendig. Også for fremtiden akter han å
yte slik bistand, og skal denne kunne gis i ade-
kvate og ønskelige former, må han ha en skik-
kelig boplass på stedet. Da vil han også bidra
til å få eiendommen i enda bedre hevd enn den
ville vært uten en slik bistand. Dette forhold
kan jeg vanskelig skjønne landbruksmyndig-
hetene ikke kan godta.

Med den interesse sønnen min har for drif-
ten av foreldreieendommen, vil han selvsagt
ikke motsette seg bruk av ellers forsvarlige
driftsmåter slik Landbruksdepartementet er
inne på i sitt brev av 1. september 1980.

Når det gjelder hyttas plassering, kan søn-
nen min om nødvendig tenke seg å forskyve
denne med ca. 5 m. I så fall blir hytta flyttet
bort fra det sted hvor bekken evt. må senkes
slik at landbruksmyndighetenes betenkelig-
heter i denne forbindelse skulle bortfalle.

Når det endelig gjelder adkomstvegen, må
for ordens skyld bemerkes at denne selvsagt
ikke vil bli benyttet av sønnen min hver dag.
Han er tross alt i fast arbeid, og dette for-
hold vil jo begrense bruken sterkt. Således
blir det neppe aktuelt å være der utover fe-
rier, weekender og ellers hvor det er nødven-
dig med hans innsats i gårdens drift.

En slik beskjedne og hensvnsfull bruk av
adkomstvegen kan jeg vanskelig skjønne inne-
bærer noen driftsulemper for gården.»

Etter å ha forelagt saken for fylkesland-
bruksstyret, bemerket departementet 9. feb-
ruar 1981:

«Flytting av tomta slik A har redegjort for
i brev 12. november 1980 vil redusere ulempene
i forbindelse med senking av bekken. Fylkes-

landbruksstyret antar for øvrig at tomtefradelingen har små driftsøkonomiske virkninger, noe departementet ikke har grunnlag for å fra-vike.

En står da tilbake med de ulemper som erfaringsmessig følger med fradeling av tomter inntil eller nær ved dyrket mark og med adkomstveg gjennom slik mark, jfr. det kart som følger saken. Om disse forhold viser en til det som er fremholdt i brev herfra av 1. september 1980. En skal tilføye at driftsformen her er husdyrbruk, noe som nødvendigvis spredning av husdyrgjødsel. En hyttetomt i dette området må for øvrig sees som et fremmedelement i et ellers sammenhengende landbruksområde.»

I avsluttende uttalelse 11. mai 1981 bemerket jeg:

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

De grunner som er gitt for delingsnektelsen i nærværende sak, gjør at jeg finner å måtte innskjerpe hva som er det sentrale vurderings- emne etter loven: Hvorvidt delingen er «driftsøkonomisk forsvarlig». — Landbruksmyndig- hetene må ved avgjørelser etter § 55 regulært ikke unnlate å ta standpunkt til hvilke virk- ninger delingen kan få for eiendommens drifts- økonomi, og om disse virkninger ligger innen- for rammen av det forsvarlige. Jeg viser for så vidt til det som er uttalt i brev herfra 3. no- vember 1980.

A's søknad om delingssamtykke ble avslått ved fylkeslandbruksstyrets vedtak 14. juni 1979 og Landbruksdepartementets klageav- gjørelse 24. oktober 1979. Begge vedtak synes å knytte seg til begrunnelsen gitt i jordstyre- flertallets fraråding 2. mai 1979; denne be- grunnelsen var todelt, og gjaldt ulempe ved at- komst til hytta over dyrket mark, og ulempe ved fremtidig senkning av bekk.

Jeg forstår departementets brev 9. februar 1981 slik at den siste del av begrunnelsen (senkning av bekk) ikke lenger er av be- tydning. Det som nå fremheves som vesentlig, er at hyttetomten ligger «inntil eller nær ved dyrket mark og med adkomstveg gjennom slik mark». Det pekes spesielt på ulempe som kan oppstå i forbindelse med spredning av husdyr- gjødsel, og bemerkes at hytta vil fremstå som «et fremmedelement i et ellers sammenhen- gende landbruksområde».

Departementet legger til grunn at «tomte- fradelingen har små driftsøkonomiske virk- ninger». — Jeg forstår departementet slik at lovens delingsvilkår («driftsøkonomisk for- svarlig») nok anses tilfredsstillt, men at de foran nevnte ulemper for landbruksmiljøet på A's eiendom og området i sin helhet antas å gi tilstrekkelig grunnlag for å nekte delings- samtykke.

Jeg er enig i at den omstendighet at deling anses driftsøkonomisk forsvarlig, ikke inne- bærer at søkeren uten videre har krav på de- lingssamtykke. Hensynet til å verne land- bruksmiljøet kan i visse tilfelle være tilstrek- kelig for å nekte deling; dette er tidligere god-

tatt av ombudsmannen. Men ikke enhver ten- kelig innvirkning på landbruksmiljøet kan be- grunne avslag. Det må kunne vises til påregne- lige ulemper av en viss tyngde.

Synspunktene i fylkeslandbruksstyrets brev 21. juli 1980 («dersom ein gir samtykke til denne eine grunneigaren, så vil også andre grunneigarar kunne hevda at dei og må få det same — elles vil det kunne hevdast at det er forskjelshandsaming») må jeg ta avstand fra. Hver sak må vurderes konkret ut fra den faktiske situasjon som foreligger når delings- søknaden kommer til behandling. Det vil ikke innebære noen usaklig forskjellsbehandling om det gis fradelingstillatelse i ett tilfelle, men senere avslag i et annet tilfelle fordi det da antas at målet er fullt slik at en ny fradeling vil medføre en uforsvarlig belastning på driftsøkonomien (eventuelt landbruksmiljøet).

Landbruksdepartementet har til støtte for delingsnektelsen i nærværende sak bl. a. vist til ulemper som kan oppstå i forbindelse med gjødselspredning. Jeg har vanskelig for å se at dette moment kan ha synderlig vekt, spe- sielt når det som her dreier seg om en hytte- eiendom. Det er etter min mening lite tvilsomt at en hytteeier må avfinne seg med lukt og støy som følger av vanlig landbruksdrift.

Etter en samlet vurdering av begrunnelsen ellers for delingsnektelsen, slik den foreligger etter departementets brev 9. februar 1981, an- tar jeg at den må godtas. — Den skjønns- mes- sige side av avgjørelsen kan ombudsmannen bare kritisere dersom den finnes «klart urime- lig», jfr. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8). Jeg har ikke tilstrek- kelig grunnlag for en så vidtgående karakteri- stikk.»

30.

Jordsøkende nabos rettsstilling i konsesjonssak. (Sak 254/81.)

En gårdbruker (A) klaget 13. februar 1981 til ombudsmannen over saksbehandling og av- gjørelse i konsesjonssak om nabobruk.

Bruket var kjøpt for kr. 51 600,— på tvangs- auksjon av et utenbygds ektepar. I forbindelse med deres konsesjonssøknad meldte A og fire andre naboer interesse for å overta eiendom- men som tilleggsjord. Jordstyret innstillet 23. april 1980:

«Bruket kan ikke drives verken som støtte- bruk eller som familiebruk, men høver godt som tilleggsjord. Jordstyret anbefaler at Sta- ten benytter sin forkjøpsrett til eiendommen til fordel for A.

Dersom A ikke ønsker å kjøpe eiendommen, bør den bys frem til B, eventuelt C.

En vil ut fra eiendommens landbruks- messige verdi tilrå godtatt en pris på kr. 15 000,—.»

Fylkeslandbruksstyret besluttet 27. juni 1980:

«Fylkeslandbruksstyret finner at eiendom- men er i minste laget til å framstå som selv- stendig landbrukseiendom.

Den er velegnet som rasjonaliseringsobjekt, og fylkeslandbruksstyret ser et klart behov

for at eiendommen blir anvendt til å rasjonalisere bruksstørrelsen i nabolaget.

Ut fra de foreliggende opplysninger må fylkeslandbruksstyret fastslå at prisen, kr. 51 600,— langt overstiger eiendommens bruksverdi som landbruk, og fylkeslandbruksstyret finner ikke å kunne nytte statens forkjøpsrett til en slik pris.

Konsesjon anbefales ikke innvilget.»

Landbruksdepartementet stadfestet 13. august 1980 fylkeslandbruksstyrets beslutning om ikke å gjøre statens forkjøpsrett gjeldende. Departementet bemerket:

«Eiendommen har en størrelse og beliggenhet som gjør den velegnet som tilleggsjord. Det er videre klart behov for tilleggsjord i området. Departementet er enig med fylkeslandbruksstyret i at prisen på eiendommen må antas langt å overstige dens verdi som jordbruk. Dersom forkjøp gjøres gjeldende må derfor vederlaget bli å fastsette ved skjønn, jfr. konsesjonslovens § 14 annet ledd. Dette vil medføre utgifter som ikke står i rimelig forhold til eiendommens betydning som rasjonaliseringsobjekt, og departementet er derfor kommet til at forkjøpsrett ikke gjøres gjeldende.»

Departementet ga deretter (22. september 1980) ektefellene konsesjon på følgende vilkår:

«Det er et vilkår at dere bosetter dere på eiendommen innen 2 år og selv bebor og driver den på en landbruksmessig forsvarlig måte i minst 5 år sammenhengende deretter og at den besørges drevet forsvarlig også fram til tilflytting finner sted.»

A klaget 4. november 1980 til Kongen, men klagen ble avvist av departementet 4. desember 1980. A ble ikke ansett klageberettiget i konsesjonsaken.

I klagen til ombudsmannen fremhevet A sammenhengen mellom forkjøpsaken og konsesjonsaken: Jordstyret hadde anbefalt å bruke statens forkjøpsrett til fordel for A. Fylkeslandbruksstyret og Landsbruksdepartementet var enige med jordstyret i at småbruket var vel egnet som tilleggsjord; deres vedtak om ikke å gjøre statens forkjøpsrett gjeldende var begrunnet med at kjøpesummen langt oversteg den jordbruksmessige verdi. At departementet likevel innvilget konsesjonsøknaden, var etter A's mening inkonsekvent. Departementets avgjørelse 4. desember 1980 om å avvise A's klage til Kongen fant A «høyst urimelig».

I avsluttende brev 13. mars 1981 til A uttalte jeg:

«Part i forvaltningssak er etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 2 første ledd bokstav e) «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Enkeltvedtak kan etter forvaltningsloven § 28 første ledd påklages av «en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken».

Spørsmålet om jordsøkende nabos rettsstilling i forkjøpsak og i konsesjonssak har vært oppe tidligere for ombudsmannen. — Landbruksdepartementet har lagt til grunn som en alminnelig regel at jordsøkende nabo ikke er part og ikke har rettslig klageinteresse i konsesjonssak. Departementets standpunkt i brev 4. desember 1980 til Dem er i samsvar med denne praksis.

Jeg antar departementets standpunkt er holdbart.

De kan i konsesjonssaken heller ikke anses klageberettiget til ombudsmannen, jfr. § 6 i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8). Jeg har således ikke grunnlag for å gå inn på Deres øvrige innsigelser mot saksbehandlingen og avgjørelsesgrunnlaget i konsesjonsaken.»

31.

Konsesjon eller forkjøp — rasjonalisering for kjøper eller for jordsøkende nabo.
(Sak 540/81.)

Gårdbruker A kjøpte i juli 1980 et husløst nabobruk for å bruke det som tilleggsjord, og søkte samtidig konsesjon. Tre naboer meldte interesse for deler av konsesjonsbruket som tilleggsjord.

Jordstyret tilrådte 1. september 1980 konsesjonsøknaden, men anbefalte å stille vilkår om grunnavståelser til og makeskifte med de tre naboer for å oppnå arronderingsmessige fordeler.

Fylkeslandbruksstyret vedtok 27. november 1980 å gjøre statens forkjøpsrett gjeldende «i rasjonaliseringsforemål for flere bruk». I fylkeslandbrukssjefens innstilling het det:

«Både konsesjonssøkeren og de tre jordsøkerne har behov for tilleggsareal til sine bruk forat disse skal fungere som gode familiebruk i framtida.

Dersom det solgte bruket legges til konsesjonssøkerens bruk vil han få en betydelig styrkning av ressursgrunnlaget. Sammenslåing av de to brukene er utvilsomt et godt rasjonaliseringsstiltak.

Sammenslåingen vil imidlertid redusere mulighetene for tilleggsjord til jordsøkernes bruk og mulighetene for strukturforbedringer i området.

Etter en samlet vurdering av situasjonen vedrørende bruksstørrelse og arrondering i området, synes det klart at konsesjonsbruket kan utnyttes bedre som rasjonaliseringsobjekt for flere bruk. Det vil på noe sikt være med på å bedre strukturforholdene og de miljømessige grunnlag for landbruksproduksjonen i området.

Konsesjonsbruket bør etter dette anvendes i rasjonaliseringsøyemed på en måte som gir flest mulig av de aktuelle brukere tilleggsareal for å styrke næringsgrunnlaget.»

A protesterte 6. desember 1980:

«Jeg har fått det klare inntrykk at det skal svært mye til før staten griper tvangsmessig inn når det på frivillig basis skjer en bruksrasjonalisering som er i tråd med jord- og konsesjonslovens intensjoner. Det vedtak som fylkeslandbruksstyret har truffet i denne sak kan ikke oppfattes som annet enn et klart brudd på en slik linje, og innebærer etter mitt syn et klart overgrep.»

Landbruksdepartementet stadfestet 20. mars 1981 fylkeslandbruksstyrets vedtak og bemerket:

«Fylkeslandbruksstyret har samrøystes vedteke å nytte staten sin forkjepsrett ved dette salet. Departementet vil etter ei samla vurdering slutte seg til dette vedtaket. Ein har ved avgjerda lagt vekt på storleik- og arronderingsmessige tilhøve for bruka i området. Ved å nytte den omsøkte eigedomen som rasjonaliseringsobjekt for fleire bruk, vil dette kunne vere med på å betre strukturtilhøva og det miljømessige grunnlaget for jordbruksproduksjon i området. Kjøparen sitt ynske om å ta over eigedomen må etter dette stå tilbake for den større rasjonaliseringsgevinsten som ein vil kunne oppnå ved å nytte staten sin forkjepsrett til eigedomen.»

A klaget 29. april 1981 til ombudsmannen. — Overfor departementet pekte jeg på at A's anførsel 6. desember 1980 ikke var kommentert i departementets avgjørelse 20. mars 1981.

Fylkeslandbruksstyret uttalte 9. juli 1981:

«Det er vanleg praksis at forkjepsrett ikkje vert nytta når det er gjennomført ei friviljug bruksrasjonalisering i samsvar med føremålet i jord- og konsesjonslova.»

Etter befaring besluttet departementet 16. november 1981 å omgjøre forkjepsvedtaket. Departementet bemerket:

«— — — Både jordsøklarane og kjøparen sitt bruk har trong for tilleggsareal. Den selde eigedomen er likevel ikkje større enn at arealet bør nyttast som tillegg til eitt bruk framfor å delast på fleire. Ei samanslåing av eigedomen med kjøparen sitt bruk må og reknast som eit godt friviljug rasjonaliseringstiltak. — — —»

Fylkeslandbruksstyret innvilget 16. desember 1981 A's konsesjonssøknad.

32.

Konsesjon og forkjøp ved overdragelse av gårdsbruk — frister for forkjøp og klage.
(Sak 568/80.)

Gårdbrukerne A og B klaget 19. april 1980 til ombudsmannen over at staten ikke hadde brukt sin forkjepsrett og tildelt dem en eiendom som tilleggsjord.

C søkte 14. oktober 1978 konsesjon på kjøp av eiendommen. Etter befaring vedtok skogrådet og jordstyret i fellesmøte 14. november 1978:

«Eiendommen kan ikke bli noen sjølstendig jord- og skogbrukseiendom. Den egner seg godt som tilleggsareal til nabobruk. Det er ubetydelig dyrka og dyrkbar mark på eiendommen.

En vil frarå konsesjon.»

Det ble tilrådd å legge eiendommen ut som tilleggsjord til nabobruket tilhørende A. A og fire andre personer hadde søkt om å få kjøpe eiendommen.

Kommunestyret frarådde enstemmig 14. desember 1978 konsesjon til C.

Fylkeslandbruksstyret mottok saken 16. desember 1978 og behandlet den 18. januar 1979. I forkjepsrettsspørsmålet ble det med 4 mot 1 stemme besluttet ikke å benytte forkjepsretten. I konsesjonsspørsmålet ble det med 4 mot 1 stemme tilrådd at C måtte få konsesjon. — Utskrift av møteboken ble 23. februar 1979 sendt A sammen med melding om hans rett til å klage over vedtaket i forkjøpssaken. I meldingen var angitt at vedtaket kunne påklages til Landbruksdepartementet innen tre uker regnet fra den dag brevet var kommet til ham. Etter det opplyste mottok A brevet først 2. mars 1979, angivelig på grunn av feiladressering, og 15. mars 1979 påklaget han fylkeslandbruksstyrets vedtak til departementet. Vedtaket ble også påklaget av en annen jordsøkende nabo (B) ved brev 13. mars 1979.

Departementet stadfestet 19. mars 1979 fylkeslandbruksstyrets vedtak om ikke å nytte statens forkjepsrett, og bemerket til B's klage:

«Fylkeslandbruksstyret har etter en skjønnsmessig faglig vurdering kommet til at jordbruksforholdene i området og bosettingsmessige hensyn tilsier at forkjepsretten ikke nyttes. En har merket seg klagerens anførsler, men kan ikke se at disse eller andre dokumenter i saken gir grunnlag for å underkjenne fylkeslandbruksstyrets vedtak om ikke å nytte forkjepsrett. Departementet har således funnet at bruk av forkjepsrett i dette tilfelle ikke lenger ligger til rette for landbruksmessige fordeler av slik overvekt at det anses berettiget å gripe inn ved bruk av forkjepsrett. Det legges bl. a. vekt på jordbruksforholdene i området og de bosettingsmessige hensyn.»

A's klage ble mottatt av departementet 22. mars 1979. I brev 28. mars 1979 til fylkeslandbruksstyret uttalte departementet:

«Konsesjonssaken ble innstemplet i fylkeslandbruksstyret 16. desember 1978 og tremåneders fristen i konsesjonslovens § 13, 2. ledd utløp således 16. mars 1979.

Det har derfor ingen hensikt å realitetsbehandle klage av 15. mars 1979 fra A idet

nevnte tre-måneders frist utelukker bruk av forkjøpsrett.»

I brev 18. juni 1979 til konsesjonssøkeren meddelte departementet at søknaden om konsesjon ikke ble innvilget. Standpunktet ble begrunnet slik:

«En har ved avgjørelsen lagt vekt på at eiendommen ikke bør opprettholdes som eget bruk, men legges ut som tilleggsareal til nabobruk.»

C påklaget vedtaket, og 20. september 1979 ga departementet ham konsesjon på erverv av eiendommen. På jordstyrets anmodning om begrunnelse for vedtaket opplyste departementet 30. oktober 1979:

«En har ved avgjørelsen av 20. september 1979 i samsvar med avgjørelsen av 19. mars 1979 i forkjøpssaken lagt vekt på jordbruksforholdene i området og de bosettingsmessige hensyn.

C har overfor departementet gjort det klart at han vil bebo og drive eiendommen på vanlig måte. Hans virksomhet som forkynner vil bli nedtrappet.»

Ifølge konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 13 annet ledd må vedtak om å nytte statens forkjøpsrett være gjort innen tre måneder etter at dokumentene er mottatt av fylkeslandbruksstyret. I nærværende sak mottok fylkeslandbruksstyret dokumentene 16. desember 1978. Fristen for bruk av statens forkjøpsrett gikk således ut 16. mars 1979.

I brev 14. august 1980 til Landbruksdepartementet ba jeg opplyst grunnen til at underretningen til A om fylkeslandbruksstyrets vedtak 18. januar 1979 og om klagerett, ble sendt én måned etter at fylkeslandbruksstyret traff vedtak i forkjøpssaken. Videre ba jeg om departementets uttalelse til følgende:

«— — — Det skjema som ble nyttet ved underretningen om klagerett, angir en klagefrist på tre uker. Som nærværende sak viser, vil dette i saker om bruk av forkjøpsrett i visse tilfelle være ufullstendig informasjon om klagefrist, jfr. tre-månedersregelen i konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 13 annet ledd. Det bes opplyst om det er vanlig å benytte nevnte skjema ved underretning til jord-søkende naboer om klagerett over vedtak i forkjøpssaker. I så fall er det grunn til å spørre om det ikke under rubrikken «særlige opplysninger» bør inntas opplysning om tre-månedersregelen i § 13 annet ledd og om når forkjøpsfristen utløper i den enkelte sak. — — —»

Endelig ba jeg om en redegjørelse fra departementet om grunnen til at det kom til et annet resultat i konsesjonsspørsmålet i september 1979 enn i juni 1979.

Fylkeslandbruksstyret opplyste i brev 2. oktober 1980 til departementet:

«Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak blir regelmessig utsendt umiddelbart etterat vedtaket er fattet. Når melding om rett til klage over fylkeslandbruksstyrets vedtak av 18. januar 1979 først ble utsendt den 23. februar 1979 har dette ingen annen forklaring enn at det har foregått en «glipp» i den vanlige rutine ved kontoret.

Underretning til partene blir gitt på dertil trykt skjema om rett til klage over forvaltningsvedtak innen 3 uker fra mottakelsen av meldingen. I saker om bruk av forkjøpsrett er denne melding ofte ufullstendig.

Det er nå innført den praksis at det på det trykte skjema blir tilføyet opplysning om når forkjøpsfristen utløper i den aktuelle sak — og at parten i visse tilfelle ikke kan rette seg etter den klagefrist på 3 uker som meldingen gir opplysning om.»

Departementet fremholdt 22. oktober 1980:

«Så langt departementet har erfart benytter fylkeslandbruksstyrene vanligvis det av Dem nevnte klageskjema ved underretning til konsesjons- og jordsøkere i forkjøpssaker.

Departementet sier seg enig i at jordsøkerne i tilfelle hvor forkjøp ikke blir nyttet, samtidig med underretning om klageadgang bør gis melding om når fristen for å nytte statens forkjøpsrett utløper. I «Meldinger om jordlov og konsesjonslov» nr. 1 utgitt av Landbruksdepartementet i oktober 1979, har departementet henstilt til fylkeslandbruksstyrene om å gi jordsøkerne slik melding. En skal imidlertid tilføye at slik melding også tidligere har vært gitt av flere fylkeslandbruksstyrer.

Konsesjonsspørsmålet fortonet seg for departementet som tvilsomt, og blant de momenter som ledet til avslag på C's konsesjonssøknad var de foreliggende opplysninger om søkerens reisefravær i vinterhalvåret. En antok at denne virksomhet vanskelig kunne la seg kombinere med en forsvarlig drift av skogen og at søkeren ville være så mye borte fra eiendommen at dette ikke ville være med på å fremme bosettingen i området. I stedet for at eiendommen hovedsakelig skulle bli bebodd og drevet i sommerhalvåret, mente en derfor at eiendommen burde nyttes i rasjonaliseringsøyemed.

Det ble i klageomgangen klarlagt at C av hensyn til driften av eiendommen ville trappe ned forkynnervirksomheten i vinterhalvåret, slik at eiendommen ville bli bebodd og drevet på vanlig måte i dette tidsrommet. En mente på denne bakgrunn at det da likevel måtte være riktig å opprettholde omsøkte eiendom som selvstendig støttebruk — dette også hensett til avgjørelsen i forkjøpssaken.»

I avsluttende uttalelse 12. desember 1980 bemerket jeg:

«Fristen for bruk av statens forkjøpsrett etter konsesjonsloven § 13 annet ledd er absolutt. Behandlingstiden i fylkeslandbruksstyret vil således kunne få materiellrettslige virkninger. På denne bakgrunn er det særlig viktig at

forkjøpssaker behandles raskt og samvittighetsfullt.

Melding til A om klagerett over fylkeslandbruksstyrets vedtak om ikke å nytte statens forkjøpsrett ble sendt mer enn én måned etter at vedtak var truffet. Meldingen inneholdt opplysning om tre ukers klagefrist fra mottagelsen, noe som etter fristregelen i konsesjonsloven § 13 annet ledd var en uriktig opplysning. — Fylkeslandbruksstyrets behandling av saken var meget uheldig og må kritiseres.

Departementet traff vedtak i forkjøpssaken 19. mars 1979 og i konsesjonssaken 18. juni og 20. september 1979. De grunnlag som er angitt for de enkelte vedtak, synes vanskelig å forene, men slik saken foreligger opplyst, finner jeg ikke tilstrekkelig grunn til å gå nærmere inn på forholdet.»

Den skjønsmessige avgjørelse av konsesjonsspørsmålet hadde jeg ikke grunnlag for å kritisere.

33.

Konsesjonssaker med virkning for nabos seterdrift — naboens klagerett. (Sak 873/80.)

A klaget 2. juli 1980 til ombudsmannen over at Landbruksdepartementet hadde nektet å fremme hennes klage til Kongen over departementets meddelelse av konsesjon.

Landbruksdepartementet ga 29. februar 1980 en skogvegforening konsesjon på feste av 20 dekar til parkeringsareal samt vegtrasé i 11 km lengde over flere eiendommer. Skogvegforeningen har som formål å bygge og vedlikeholde vegen for å sikre allmennhetens adgang til et fjellområde, og for å lette grunn-eiermedlemmenes skogsdrift og nytting av eiendommene til friluftsføremål og turisme.

A klaget 24. mars 1980 til Kongen over konsesjonsavgjørelsen og anførte:

«Jeg eier en seter i det aktuelle området. Jeg er dessuten sameier i store omkringliggende områder.

For å komme til min seter hvor jeg sist sommer hadde 27 kyr, har jeg i all tid benyttet — — vegen. I denne vegen er jeg også oppført med en interesse på 0,5 %. — — —

Mot denne bakgrunn mener jeg å ha den nødvendige klageinteresse i saken.

Jeg mener at skaden for næringsdriften ikke er vurdert eller i alle fall ikke vurdert tilfredsstillende. De godkjente reguleringsplaner i området er av betydelig mindre ulemper for beitebruken enn den vegutbygging m. v. vil kunne medføre. Jeg viser i denne sammenheng bl. a. til jordstyrets uttalelser.»

Departementet avviste 2. juni 1980 klagen med slik begrunnelse:

«Etter departementets oppfatning kan A neppe ansees som part eller ha rettslig klageinteresse i konsesjonssaken. En finner derfor ikke å kunne ta klagen av 24. mars 1980 opp til realitetsbehandling.

Departementet legger til grunn for sin oppfatning at departementets vedtak av 29. februar 1980 ikke innebærer noe inngrep i A's rettslige og faktiske adgang til å drive seterdrift og heller ikke vil få klare og umiddelbare virkninger for henne.

Almenhetens rett til ferdsel i utmark reguleres av frilufsloven — og er ikke blitt utvidet som følge av departementets avgjørelse. De ulemper som oppstår ved at almenheten benytter sin adgang til fri ferdsel i utmark, er ulemper som alle grunneiere må akseptere.»

I klagen til ombudsmannen fremholdt A at hun har åpenbar tilknytning til saken, både faktisk og rettslig.

I brev 9. oktober 1980 til departementet ba jeg om nærmere begrunnelse for departementets standpunkt om at A manglet rettslig klageinteresse. Jeg pekte på opplysninger om at parkeringsplass for inntil 1500 biler skulle legges nær endepunktet av vegen forholdsvis nær grensen for A's seterområde. Jeg viste til uttalelser fra jordstyret og fylkeslandbruksstyret om at påregnet trafikk ville få betydelig innvirkning på beiteinteressene i området, og siterte fra en innstilling fra fylkeslandbruksjefen til fylkeslandbruksstyret:

«— — — Beiteinteressene knytter seg forutan til saubeite og til ei seter i området. Det er inga tvil om at ei utnytting av utmarksarealene i det omfang som planen indikerar, fører med seg ulemper for utnyttinga av beiteressursene. Desse må då vegast opp mot føremunene for ålmenta ved lettare tilgjenge til dei attraktive friluftsområdene i denne del av fjellet.»

Landbruksdepartementet svarte 12. januar 1981:

«På samme måte som A og — så vidt en forstår — sivilombudsmannen er departementet av den oppfatning at spørsmålet om hvorvidt rettslig klageinteresse foreligger må avgjøres på grunnlag av i hvilken grad den som pretenderer å ha slik rett blir berørt faktisk og rettslig.

Under henvisning til departementets brev av 11. august 1980 skal en for så vidt de rettslige forhold angår bemerke at departementet har lagt til grunn at A ikke er grunneier til noen av de eiendommer veien eller parkeringsolassene skal anlegges på. Den rett A mener å ha til å bruke eiendommen har departementet ikke funnet grunn til å ta stilling til i forbindelse med konsesjonssaken, idet en slik rett i tilfelle ikke blir hindret utnyttet ved det som nå er planlagt eller ved den konsesjon som er gitt. Ved vurderingen av spørsmålet om det foreligger rettslig klageinteresse har en imidlertid lagt til grunn at A er bruksberettiget til veien, en bygger da på at hun er tilpliktet å dekke 0,5 % av «interessene» i den vei som tidligere er anlagt.

Almenhetens rett til fri ferdsel reguleres av frilufsloven uansett veianlegget og anlegget av parkeringsplassene.

Med hensyn til spørsmålet om A's faktiske interesser berøres vises til at de to planlagte

parkeringsplassene skal anlegges henholdsvis 0,5 og 1,5 km fra A's eiendom, og avstanden fra grensen og inn til A's seter er snaut 2 km. Det må legges til grunn at det blir øket ferdsel i området, og større trafikk på veien enn det som har vært forholdet tidligere. Som angitt i fylkeslandbrukssjefens innstilling i saken må det legges til grunn at beiteinteressene i området blir berørt.

Landbruksdepartementet har generelt vært av den oppfatning at naboer m.v. ikke har klagerett overfor en konsesjonsmeddelelse.

På bakgrunn av departementets generelle syn i slike saker og på bakgrunn av de rettslige og faktiske omstendigheter i nærværende sak kom departementet til at A ikke kan sies å ha rettslig klageinteresse. I denne sammenheng viser en også til at konsesjonsmeddelelsen ikke avgjør om veianlegget og anlegget av parkeringsplassene skal kunne settes ut i livet, de enkelte berørte grunneiere kan fritt la anlegget utføre uten at konsesjonsplikt oppstår. En konsesjonsnektelse kan bare hindre at bestemte erververe får ta grunnen i besittelse.

Landbruksdepartementet erkjenner imidlertid at spørsmålet om rettslig klageinteresse i nærværende sak kan by på tvil.»

I avsluttende brev 18. februar 1981 til departementet uttalte jeg:

«Slik saken foreligger opplyst, må jeg legge til grunn at konsesjonsavgjørelsen kan få betydelige praktiske virkninger for A's seterdrift. Jeg antar at hun må sies å ha slik «rettslig klageinteresse» som etter forvaltningsloven § 28 er en forutsetning for klagerett. — Departementets avvisning av A's klage til Kongen er etter min mening ikke holdbar.»

Landbruksdepartementet meddelte 11. mars 1981 at A's klage til Kongen ville bli tatt opp til realitetsbehandling.

34.

Konsesjon ved overdragelse av gårdsbruk — avslag etter aksept fra søker på forelagte vilkår fra departementet.
(Sak 783/81.)

A klaget 24. juni 1981 til ombudsmannen over Landbruksdepartementets avslag på søknad om konsesjon etter konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19. A (født 1946) overtok eiendommen ved kjøpekontrakt 27. juni 1980 for kr. 980 000,—. Eiendommen er på 2 800 dekar, hvorav 80 dekar dyrket mark og 2 720 dekar skoggrunn og annet areal. — I konsesjonssøknad 28. juni 1980 opplyste A:

«Undertegnede har liten eller ingen spesiell bakgrunn i jord- eller skogbruk, men jeg var som unngutt med i 4 H og hadde da ett år skogbruk som interesseområde. Jeg plantet da et område med skog på min fars småbruk. Jeg har også vært med ved litt tømmerhogst i det nevnte skogsstykke.

Jeg har også hatt litt interesse for maskiner, og drev en tid med lastebiltransport. Kom

da naturlig bort i endel truck eller traktorer i forbindelse med av- og pålessing. Har også gjennom årene kjørt endel traktor i forbindelse med snørydding o.l.

Selgeren har lovet at han, om nødvendig, skal være med i driften av gården et par års tid for at jeg skal lære både det teoretiske og praktiske.

Jeg er også, om nødvendig, interessert i å reise ut for å få teoretisk bakgrunn i jord- og skogbruk dersom konsesjon nektes på dette grunnlag.

Som det står i kjøpekontrakten skal våningshuset ominnredes til to leiligheter hvor kjøper og selger skal ha hver sin.»

Sommeren 1980 meldte 6 personer interesse for å overta eiendommen. Jordstyret uttalte 19. august 1980 at kjøpesummen var uakseptabel og at A tidligere ikke hadde hatt nevneverdig tilknytning til eller praksis fra jordbruk. Under henvisning til at flere habile søkere hadde bedt om tilleggsjord, tilrådte jordstyret at konsesjon ble avslått og at staten gjorde forkjøpsrett gjeldende.

Til jordstyrets tilråding bemerket A. 1. september 1980 overfor formannskapet at han om nødvendig var villig til å avstå en del av eiendommen til omkringliggende småbruk. Videre anførte han:

»Det blir også argumentert med at jeg tidligere ikke har hatt nevneverdig tilknytning til jordbruk. Dette er riktig, men i min konsesjonssøknad har jeg sagt meg villig til å utdanne meg innen jordbruk/skogbruk dersom konsesjon skal nektes på dette grunnlag. Det må vel også telle litt at selgeren med over 40 års erfaring skal veilede meg i begynnelsen. Det hele kan tolkes dithen at det å drive en gard er så vanskelig at det bare er forbeholdt de få. Jeg synes ikke det er riktig å dømme en person på forhånd som uegnet til å drive jordbruk før en kan få sjanse til å bevise det motsatte.»

Flertallet i kommunestyret tilrådte 5. september 1980 at A måtte bli gitt konsesjon. Fylkeslandbruksstyret fant 30. september 1980 ikke å kunne tilrå konsesjon. Det pekte på at prisen syntes for høy i forhold til eiendommens bruksverdi, og at søkeren manglet forutsetninger for å drive en landbrukseiendom av denne størrelse. Styret fant heller ikke å kunne nytte statens forkjøpsrett til fordel for dem som hadde sagt seg interessert i eiendommen.

Vedtaket om ikke å nytte statens forkjøpsrett ble påklaget av 3 av de jordsøkende naboer.

Selgeren og A skrev 10. november 1980 til Landbruksdepartementet:

«Vi har da i fellesskap kommet fram til at vi må prøve å rette på de innvendinger som er gjort vedr. fylkeslandbruksselskapets avslag på konsesjonssøknaden.

Undertegnede selger er villig til å akseptere den pris som Landbruksdep. fastsetter på går-

den (etter beste skjønn og ut fra de retningslinjer de har).

Undertegnede kjøper vil med dette få peke på at jeg i konsesjonssøknaden har sagt meg villig til å ta landbruksutdannelse hvis konsesjon nektes på dette grunnlag. Jeg er, om nødvendig, villig til omgående å begynne på Landbrukets brevskole hvis dette kan være med å løse saken. Jeg synes forøvrig at det burde være tilstrekkelig at selgeren med 40—50 års landbrukserfaring bak seg, og som fortsatt skal bo på gården, skal gi meg den nødvendige opplæring. Det kan også nevnes at Jordstyret har full anledning til å følge med gården i fremtiden for å se om jeg vanskeligjeter jord og skog, og trekke tilbake den event. gitte konsesjon hvis dette skjer.»

Landbruksdepartementet stadfestet 9. desember 1980 fylkeslandbruksstyrets vedtak om ikke å nytte statens forkjøpsrett til eiendommen. Departementet skrev deretter 7. januar 1981 til A:

«Departementet har på grunnlag av det i saken foreliggende materiale, funnet at det formentlig ikke vil være i samsvar med den samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling å godta en høyere pris enn kr. 750 000,—+kår som avtalt i kjøpekontrakten av 27. juni 1980. Dette vil i så fall bety en prisreduksjon på kr. 185 000,—.

En ber meddelt om selgeren godtar en prisreduksjon som her antydtes.

Videre bes opplyst om De har noe å bemerke til at det som vilkår for en eventuell konsesjon settes at De overdrar til en nabo et areal på ca. 35 dekar dyrkbar jord. Arealen er avmerket på økonomisk kartverk og ligger helt inntil naboens utbyggingsbruk og overdras i tilfelle som tilleggsjord til dette bruk. Videre om De har noe å innvende mot at det som vilkår for eventuell konsesjon dessuten settes at De overdrar en parsell på ca. 40 dekar dyrkningsjord til en annen nabo. Arealen er avmerket på økonomisk kartverk og ligger helt inntil en annen nabos eiendom overdras i tilfelle som tilleggsjord denne eiendom.

Overdragelsesprisen blir — såfremt enighet herom ikke oppnås — å fastsette ved skjønn som skal legge ekspropriasjonserstatningslovens regler til grunn.

Endelig ber en opplyst om De har noe å bemerke til at De innen 3 år skal avlegge landbruksskoleeksamen.»

A godtok i brev 12. januar 1981 til departementet de nevnte vilkår og opplyste at han allerede hadde begynt på Landbrukets brevskole. Han vedla samtidig en erklæring som viste at selgeren var villig til å redusere salgssummen til kr. 750 000,—.

Departementet av slo 20. februar 1981 konsesjonssøknaden og ga slik begrunnelse:

«Ved avgjørelsen er det lagt vekt på at De har liten eller ingen spesiell bakgrunn i jordbruk eller skogbruk. Departementet finner det lite hensiktsmessig at en landbrukseiendom av art og størrelse som det her er tale om, skal overtas av en person som må gjennomgå landbrukskurs for å oppnå de nødvendige

teoretiske kunnskaper som en må ha for å kunne drive landbruk, samtidig som vedkommende mangler påkrevet praktisk erfaring fra slik virksomhet.»

A anførte i klagen til ombudsmannen:

«Det ble på vanlig måte søkt om konsesjon. Landbruksdepartementet gir ved brev av 7.1.1981 i realiteten tilsagn om konsesjon på visse betingelser.

Brevet etterlater ingen tvil om at departementet vil gi konsesjon dersom jeg kan få nedsatt prisen og samtidig avgj erklæring angående tilleggsjord og landbruksskoleeksamen.

For det annet anføres at departementet ved sitt brev av 7.1.1981 har bundet opp sin egen vurdering av kompetansespørsmålet. I realiteten innebærer brevet av 7.1.1981 et vedtak, og dette kan ikke uten videre omgjøres til gunst for søkeren.»

Ombudsmannen ba departementet opplyse om det i tiden 7. januar—20. februar 1981 hadde mottatt eller innhentet supplerende opplysninger om A's skikkethet til å drive eiendommen. Departementet svarte:

«For å unngå å treffe avgjørelse på feilaktig grunnlag og utilstrekkelige opplysninger, vil det ofte være nødvendig på forhånd å få klarlagt om kjøpesummen kan bringes ned på et samfunnsmessig forsvarlig nivå og om søkeren har noe å bemerke til at det som vilkår for eventuell konsesjon settes visse vilkår.

Det er dette behandlingsmønster som har vært fulgt i nærværende sak, og det er bare å beklage at søkeren har oppfattet departementets brev av 7. januar 1981 som bindende tilsagn til tross for at det tydelig av brevet framgår at det er eventuell konsesjon det her dreier seg om.

Når det gjelder supplerende opplysninger om A's skikkethet til å drive eiendommen, kan opplyses at han 21. januar 1981 under besøk i departementet meddelte at han hadde begynt på Landbrukets Brevskole, og at han hadde kontaktet — — Landbruksskole om å gå opp der til eksamen som privatist. Han henviste herom til sistnevntes skoleplan og et par brosjyrer om skolens virksomhet.»

I avsluttende brev 15. oktober 1981 til departementet uttalte jeg:

«Det sentrale spørsmål i saken er om søkeren anses skikket for å drive eiendommen, ifr. konsesjonsloven § 8 nr. 1. Allerede i konsesjonssøknaden ga søkeren opplysning om sin tidligere beskjedne tilknytning til landbruksvirksomhet, og hvordan han ved praktisk opplæring fra selgeren og teoretisk skoleutdanning ville bøte på dette. Spørsmålet om søkerens skikkethet er videre inngående behandlet av jordstyre, formannskap, kommunestyre og fylkeslandbruksstyre. Søkeren ga supplerende opplysninger 1. september og 10. november 1980, og i det siste brev sa han seg villig til å begynne på Landbrukets Brevskole. Da de-

partementet sendte sitt spørsmålsbrev 7. januar 1981, forelå således alle nødvendige opplysninger om søkerens kvalifikasjoner og fremtidsplaner; jeg må legge til grunn at departementet i tiden fram til 20. februar 1981 ikke mottok nye opplysninger i søkerens disfavør.

Brevet 7. januar 1981 er gitt en detaljert utforming med konkrete spørsmål til søkeren om han vil forplikte seg til å avlegge landbruksskoleeksamen innen 3 år, om han vil avstå ca. 75 dekar jord til to naboer og om han i samråd med selgeren vil redusere overdragelsesprisen. Denne forespørsel må tvilløst ha skapt forventninger hos søkeren, ganske særlig fordi han i konsesjonssøknaden og i senere brev høsten 1980 hadde sagt seg villig til å oppfylle slike vilkår. Allerede 12. januar 1981 svarte han bekreftende på departementets spørsmålsbrev.

Uten hensyn til om departementets brev 7. januar 1981 kan oppfattes som et bindende tilsagn om konsesjon under nærmere angitte vilkår, må utsendelsen av brevet og de forventninger det måtte skape hos søkeren, tillegges vesentlig betydning for departementets videre behandling. I brevet 7. januar 1981 berørte ikke departementet søkerens skikketethet for å drive eiendommen på annen måte enn ved å spørre om han innen 3 år ville avlegge landbruksskoleeksamen. Dette måtte naturlig oppfattes slik at kvalifikasjonskravet derved ville være oppfylt. Søkeren sa seg straks villig til å godta vilkåret, og departementet kan da etter min mening ikke avslå søknaden 6 uker senere under henvisning til at søkeren generelt ikke anses for skikket til å drive eiendommen. — Dette avslag må under de foreliggende omstendigheter fremstå som klart urimelig, hvilket ombudsmannen finner å måtte gi uttrykk for, jfr. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8) § 10 annet ledd. På denne bakgrunn bes departementet ta søknaden opp til ny vurdering.»

I brev 6. november 1981 meddelte Landbruksdepartementet at det samme dag etter ny vurdering hadde imøtekommet søknaden og gitt A konsesjon på nærmere angitte vilkår.

35.

Konsesjon ved overdragelse av holme til fritidseiendom. (Sak 969/81.)

Et ektepar klaget 3. august 1981 til ombudsmannen over avslag på konsesjonssøknad ved erverv av holme med en del jordbruksareal til fritidseiendom.

Søknad var sendt 15. juni 1979. Jordstyret uttalte 6. juli 1979:

«Jordstyret er skeptisk til at det blir gitt konsesjon i dette tilfellet, men går likevel ikkje mot at søknaden blir stetta.»

I herredsagronomens innstilling het det:

«Den omsøkte eiendommen omfattar heile den såkalla — — — holmen og arealet er ca. 28 da. Etter tidligere oppgaver er der 12 da. jord-

bruksareal. Resten av arealet ca. 16 da. er berg og grunnlende. Jordbruksarealet er natureng, noko grunnlendt jord og kupert terreng. Husa er små og gamle. Der er ikkje ført fram elektrisk kraft og vassforsyningsanlegg manglar. Bruket har ikkje vore nytta nokre år. Tidlegare eigarar har drive bruket i kombinasjon med fiske og bruket er av same slag som mange andre bruk i øyområdet. Til like med mange andre bruk er det vanskeleg å nytte nemnande maskinar i drifta og det er lite høveleg å slå det saman med andre bruk. Eiendomen ligg eit par km frå sentrum i kommunen, og det har hendt at folk har spurt etter eigedomar i dette området. Eigedomar som skulle nyttast som bustad, litt jordbruksdrift, medan arbeid utanom skaffa den viktigaste inntekta.

Konsesjonssøklarane er forretningsdrivande og bur i kommunesenteret. Dei har bustadeiendom og del i to forretningseiendomar. Vidare eig dei eiendomen — — — plassen, som ligg eit par km aust om kommunesenteret.

Konsesjonssøklarane har opplyst at føremålet med å kjøpe holmen er å nytte den til fritidsføremål. Det er og opplyst at husa skal setjast i stand og at eiendomen blir sett i hevd. Av dette må ein då rekne med at kjøparane ikkje skal bu der til vanleg, men at der blir gjennomført ei viss drift.

Både stat og kommune har forkjøpsrett til eiendomen. Det er truleg liten grunn til å nytte staten sin forkjøpsrett då det er vanskeleg å slå denne eiendomen saman med nokon annan. Dersom det er interesse for å nytte eiendomen som permanent bustad så er det neppe rett at eiendomen går over til fritidsbustad. Eiendomen er ikkje berre godt skikka til permanent busetnad. Dersom det blir gitt konsesjon på dette kjøpet bør det kanskje vere eit vilkår at kjøparane avstår — — — plassen, t. d. til kommunen.

Konsesjonslova er hittil lite praktisert (det har vore få saker) i kommunen og det er vanskeleg å ha ei sikker mening om dette.»

Fylkeslandbruksstyret gikk 26. november 1980 mot konsesjonssøknaden. I fylkeslandbrukssjefens innstilling het det:

«Det er i strid med § 1, i konsesjonslova å bruka ein eiendom av denne storleik til fritidsføremål.

Dette føremålet kan bli stetta med mykje mindre areal.»

Landbruksdepartementet avslo 1. juni 1981 søknaden og bemerket:

«En har ved avgjørelsen lagt vekt på at eiendommen klart overstiger det areal som er nødvendig for å tilfredsstille søkerens behov til fritidseiendom.»

Kjøperne anførte i klagen til ombudsmannen:

«Etter avslaget er situasjonen denne: Selgeren eier enebolig og fritidshus. Han har også overtatt farens småbruk. Dette ønsker han å drive og holde i hevd.

Arbeidsmessig overkommer han ikke alt. Småbruket trenger betydelige investeringer for at det ikke skal komme i forfall. Av den grunn ønsker han å realisere holmen. Salgssummen vil bli investert i småbruket.

Får han ikke selge holmen, vil husene der forfalle i løpet av få år. Landbruksdepartementet vil direkte forårsake et spill av verdier.

Ingen offentlig instans er interessert i holmen. Ingen vil flytte til og drive den for jordbruksformål eller fiske. Den er uten interesse for offentligheten til friluftsbruk.

På den annen side er vi interessert i å overta og utbedre husene. Vi vil også holde den ubetydelige jordvei i hevd. Dette nekter Landbruksdepartementet å godta. Konsekvens: Husene råtner ned og jordveien vil i løpet av få år bli overgrodd.

Det er en forblåst øy hvor neppe noen ville bygge hytte på den vestre delen. Denne delen er sterkt utsatt for nordvestlig og sørvestlig vind, og største delen av øya som er flat gir ikke le for disse vindene. Bare på ett sted på øya, nemlig der bebyggelsen ut fra naturgitte forhold og som tidligere beboere ut fra sin erfaring har valgt til hustomt, er det fornuftig å ha hus. Nordavinden er alltid kald. Ingen vil finne på å bygge på nordsida av øya. I dette strøket plasserer folk sine hytter der det er lunt, men som nevnt finnes det bare ett slikt område på øya, nemlig der hvor husene står.

For om mulig å få en ordning er vi villig til formelt og reelt å dele øya i tre, slik at våre to sønner (hhv. 26 og 23 år) får forholdsvis romslige tomter. At andre vil være interessert i tomter der, anser vi for helt usannsynlig.»

Ombudsmannen bemerket i brev 11. september 1981 til Landbruksdepartementet:

«Departementet har «lagt vekt på at eiendommen klart overstiger det areal som er nødvendig for å tilfredsstille søkerens behov til fritidseiendom».

Mesteparten av holmen (ca. 16 dekar) er betegnet som «berg og grunnlende» (herredsağronomens innstilling til jordstyrets møte 6. juli 1979). Restarealet (ca. 12 dekar) er betegnet som «jordbruksareal», men herredsağronomen uttaler at «det er vanskeleg å slå denne eiendommen saman med nokon annan», og at «eiendomen er ikkje berre godt skikka til permanent busetnad». I brev 19. september 1979 fra klagerne til kommunen er opplyst at «bruket ikke har vært drevet de siste 10—12 år». Friluftsnemnda har 24. august 1979 uttalt:

«Frå eit friluftssynspunkt er det av liten interesse kven som er eigar.»

Det er på bakgrunn av foranstående noe vanskelig å se at det foreligger aktuelle alternativ til bruk av holmen som fritidseiendom. I klagen til ombudsmannen er dessuten pekt på at det vil være større muligheter for å holde eiendommen i hevd om konsesjons-søkerne får overta den, og at det bare er en del av eiendommen som er egnet for bebyggelse.

Det bes om en nærmere redegjørelse for departementets standpunkt i saken.

Departementet bes videre opplyse om forslaget fremsatt i klagen til ombudsmannen om

å dele øya i tre, antas å kunne bringe konsesjonsspørsmålet i en annen stilling.»

Departementet svarte 16. oktober 1981:

«Departementet har gjennom mange år fulgt den praksis ikke å innvilge konsesjon på erverv av fritidseiendom som er større enn ca. 5 dekar, medmindre særlige hensyn foreligger. Ved vurderingen av om det kan sies å foreligge grunner til å gi konsesjon vil spørsmålet om eiendommen kan underøis alternative utnyttelsesformer være et sentralt punkt.

I nærværende sak gjelder ervervet til fritidsformål en øy på ca. 28 dekar som det synes usikkert om kan anvendes på alternativ måte, og forsåvidt kunne det være grunn til å vurdere saken på ny for bl. a. å bringe på det rene om øya kan brukes til mer enn en hytte-tomt.

Det i klagen fremsatte forslag om å dele øya i 3, antas å kunne bringe konsesjonsspørsmålet i en annen stilling. Såfremt en slik deling kan la seg gjennomføre vil departementet ikke ha avgjørende innvendinger mot å gi konsesjon på vilkår av at deling som nevnt gjennomføres.

Spørsmålet om deling bør forelegges bygnings-/strandplanmyndighetene, og det er formentlig mest hensiktsmessig at søkeren selv søker dette avklart.»

På bakgrunn av siste avsnitt i departementets brev ba jeg opplyst om departementet forutsatte at deling av øya ikke rammes av regelen i jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55. — Departementet svarte 11. november 1981:

«Departementet mener at Jordlovens § 55 kommer til anvendelse på den deling det her er tale om. Når departementet i brevet av 16. oktober 1981 har sagt at en ikke vil ha avgjørende innvendinger mot å gi konsesjon på vilkår av at deling som nevnt gjennomføres, ligger det i dette at delingsamtakke kan påregnes gitt.»

Det var med dette gitt grønt lys fra landbruksmyndighetene for deling av holmen i tre tomter, en ordning som klagerne hadde sagt seg villig til å godta.

36.

Bo- og driveplikt — uttrykket «jord og skogbrukseiendommer» i konsesjonsloven § 6.
(Sak 1140/80.)

A klaget 26. august 1980 til ombudsmannen over at Landbruksdepartementet ikke hadde fritatt for bo- og driveplikt ved hans eiendoms-erverv i dødsboet etter en onkel.

A søkte 17. april 1979 fritak for bo- og driveplikten. Jordstyret uttalte 4. juli 1979:

«Jordstyret rår til at A får overta ei høveleg stor tomt kring husa på bruket, og at resten av eiendomen vert lagd til — — (naboieiendommen som tilhører B). Dette vil styrkja den driftseininga.»

A inngikk 15. september 1979 slik leiekontrakt med C, en annen småbruker i området:

«1. A leier bort til C all beitemark på sin eiendom. C får enerett til å slippe dyr på beite etter behov. Han kan dessuten slå gress på ca. 2½ da innmark hvis han ikke beiter dette areal. Videre har han rett til å nytte driftsbygningen hvis dette ikke skjer til fortrengsel for A's eget bruk.

2. I leie betales forskuddsvis kr. 1 000,— pr. år, første gang 1. januar 1980.

3. Leieforholdet kan ikke oppsies av A før etter 10 år. C kan oppsi avtalen med 1 års varsel. Oppsigelse må sendes innen 1. oktober forutgående år med 1 års varsel.

4. C har ansvaret for gjerder, grunder m. m. Dessuten plikter han uten godtgjørelse å ha tilsyn med husbygninger og utføre småreparasjoner på disse samt sørge for at tun og voll rundt husene er slått og ryddiggjort.»

Herredsagronomen ga 15. oktober 1979 til fylkeslandbruksstyret følgende redegjørelse for eiendommens arealer:

«Under — — —vegen	ca. 74 da.
Over — — —»	» 10 »
Skogteig søraustre enden	
— — —vatnet	» 55 »
Sum areal:	ca. 139 da.

Utover disse areala har vi ikkje funne at bruket eig noko, eigedomstilhøva er såleis svært greie.»

Til leiekontrakten 15. september 1979 bemerket herredsagronomen at det var «svært tvilsamt» om denne kunne godkjennes, «då leigar er pålagt ytingar som ikkje står i samsvar med det han kan tena på å bruka arealet».

Fylkeslandbruksstyret frarådte 17. desember 1979 å gi A fritak for bo- og driveplikten. I merknadene fra fylkeslandbrukssjefen, som fylkeslandbruksstyret sluttet seg til, het det:

«Fylkeslandbrukssjefen vil peika på at ein feriestad på ca. 139 da er langt større enn det som kan godtakast. Skal ein unngå fjernstyring av jordbruksareal i bygdene må slike areal som dette drivast av eigaren og han må bu på garden.

Etter fylkeslandbrukssjefen sitt syn bør fylkeslandbruksstyret gå imot at det vert gjeve unntak frå bu- og driveplikta. Fylkeslandbrukssjefen kan likevel tenkja seg å gå inn for at søkjaren kan få ei stuttvarig utsettning (1—2 år) med oppfyljing av bu- og driveplikta dersom dette er turvande for å få husa på eigedomen i ein slik stand at han kan bu der og driva bruket, sjå elles kap. 7 i odelslova frå 28/5-1974.»

I brev 7. januar 1980 til Landbruksdepartementet anførte A:

«Bo- og driveplikt kan heller ikke pålegges etter konsesjonslovens § 6 pkt. 1 p. g. a. eiendommens beskjedne størrelse.

Når loven viser til «jord- og skogbrukseiendommer» må dette forstås med den begrensning at eiendommen må ha en viss jordbruksmessig størrelse og økonomiske driftsmuligheter.

Lovens forarbeider uttaler lite om hvordan eiendomsbegrepet skal avgrenses og hvilke minimumsarealer som må kreves før bo- og driveplikt kan bli pålagt.

Under disse forhold er det naturlig å legge til grunn de samme arealkrav som er fastsatt i odelslovens § 2. De to lovbestemmelser har stort sett samme jordbruksmessige formål. Lovreglene er vedtatt i mai/juni 1974 og lovforberedelsene er blitt behandlet parallelt jfr. Ot. nr. 6 for 1972/73 s. 29 spalte 1 og s. 36 spalte 1.

KONKLUSJON

1. Det vil prinsipielt bli påstått at bo- og driveplikt hverken kan pålegges etter odelslovens § 27 eller ervervslovens § 6 pkt. 1 på grunn av eiendommens beskjedne størrelse.
2. Subsidiært ber jeg om at min søknad om fritak blir imøtekommet på det vilkår at eiendommen — eksklusiv husbygninger og gårdstun — blir bortfestet i minst 10 år til C på vilkår som godkjennes av jordstyret. Eiendommen vil derved bli sikret en fortsatt utnyttelse i samme omfang, på samme måte og av samme slekt som har sittet som eiere gjennom flere generasjoner.»

Herredsagronomen ga 5. mai 1980 tilleggsopplysninger om eiendommen:

«Ca. 1 daa av innmarka kan seiast å vera fulldyrka. Resten er natureng. Der er ikkje nemnande areal som høver for fulldyrking. Det som gjer at dette bruket likevel er så verdifullt for jordbruk, er at det ligg solvendt til og grasvoksteren kjem svært tidleg og såleis gjev tidlege muligheter for vårbeiting.»

Departementet avslo 9. juni 1980 A's søknad om fritak for bo- og driveplikten og bemerket:

«En har ved avgjørelsen lagt vekt på at det er behov og interesse for eiendommen som tilleggsareal til beite. Dersom eieren selv ikke vil bebo og drive eiendommen, bør den derfor nyttes til rasjonaliseringsformål.»

I brev 21. november 1980 til Landbruksdepartementet reiste jeg spørsmål om forståelsen av uttrykket «jord- og skogbrukseiendommer» i konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 6 første ledd nr. 1 annet punktum. Jeg viste til uttalelsen i St. meld. nr. 109 (1975—76) s. 9 annen sp. (sitert nedenfor), jfr. odelslovens uttrykk «odlingsjord», og ba opplyst hvordan nærværende eiendom var vurdert i denne sammenheng.

Departementet svarte 10. mars 1981:

«Som påpekt i Deres brev fremgår det ikke av departementets avslag på ovennevnte søk-

nad hvordan uttrykket «jord- og skogbruks-eiendommer» er vurdert under behandlingen. Det kan opplyses at dette ble vurdert bl. a. på bakgrunn av herredsagronomens brev av 5. mai 1980. Det avgjørende etter departementets mening er ikke om en har foran seg en eiendom med et bestemt minsteareal dyrket eller dyrkbar jord, men om de ressurser eiendommen har sammenholdt med eiendommens bebyggelse, beliggenhet og tradisjonelle utnyttelse kan forsvare betegnelsen jord- og/eller skogbrukseiendom. Departementet har lagt til grunn at eiendommen har ca 55 dekar skog, en parsell på 74 dekar med en del natur-eng som gir gode beitemuligheter for sau og 2—3 dekar kultivert, samt et fjellstykke av omdiskutert størrelse. Den ligger i et område med tradisjonell sauedrift. Dette gjør at eiendommen etter departementets mening må karakteriseres som en jord- og skogbrukseiendom. Som det er fremholdt av departementet i Deres sak må konsesjonslovens § 6 nr. 1 ses i sammenheng med uttrykksmåten i § 1 «landbrukets produksjonsarealer» og «jord-, hage- og skogbruksnæringen (landbruksnæringen)» samt § 8 «eiendommer som skal nyttes til landbruksformål», alt sammenholdt med jordlovens § 1. Det som er uttalt i forarbeidene til odelsloven om det langt snevrere begrep «jordbruksareal» kan etter departementets oppfatning ikke være avgjørende for rekkevidden av begrepet «jord- og skogbrukseiendommer» i konsesjonslovens § 6 nr. 1.

Klægeren hevder videre at en eiendom som skal karakteriseres som en jord- og skogbrukseiendom må gi eieren en rimelig økonomisk avkastning. Hva som menes med dette er uklart, men det er i alle fall klart at loven ikke oppstiller noe krav til at eiendommen skal gi eieren et utbytte som han kan leve av som eneyrke. I denne forbindelse nevnes at eiendommen ligger ca 3,8 mil fra — — — (et tettsted), hvor muligheten for å få seg arbeid skulle være god.»

A ga 31. mars 1981 slik oppsummerende karakteristikk av eiendommen:

«Det må legges til grunn:

1. Eiendommens areal består av:
 - a) Skogteig 55 da som er gjort verdiløs ved utbygging av — — — vannet på grunn av ødelagt isveg.
 - b) 74 da vanlig utmarksbeite.
 - c) 2—3 da natureng. Herav er 1 da karakterisert som fulldyrket innmark. Forøvrig har eiendommen ingen dyrkningsjord.
 - d) Et fjellstykke av ukjent størrelse.
2. Bygningene utgjør:
 - a) En kondemnabel og nedsluppet «driftsbygning».
 - b) Et gammelt våningshus uten vann og elektrisitet som er utjenlig til vinterbolig.
3. Beliggenheten karakteriseres ved at det ikke er kjørbare veg frem til huset.»

A anførte videre:

«Jordbruksmyndighetene plikter å analysere de økonomiske driftsmuligheter for bo- og driveplikt blir pålagt. I denne sak foreligger overhodet ingen driftsøkonomiske vurderinger

bortsett fra at Herredsagronomen antar at kr. 1 000,— i årlig bortleieinntekter er ufor-svarlig høyt.

Jeg er enig med departementet i at «støttebruk» går inn under konsesjonslovens § 6 pkt. 1. Men loven forutsetter at det er en nedre grense for det økonomiske tilskudd som gårdsdriften vil gi sin eier. Det er derfor en vesentlig svikt ved jordbruksmyndighetenes vurderingsgrunnlag at dette forhold ikke har vært analysert og vurdert. Departementets henvisning til prinsippene om «en selveiende bondestand» er derfor uten forankring i de konkrete forhold.

En nærmere analyse av driftsforholdene vil gi følgende resultat:

74 da beiteareal gir sommerbeite for 15—20 lamsauer.

Da eiendommen er uten innmark (unntatt 1 da), og uten nydyrkingsmuligheter, kan man ikke vinterføre en sauebestand. Helårsdrift er derfor umulig hvis man ikke vil basere seg på 100 % innkjøpt fôr. Beitearealet må derfor bortleies og utnyttes av andre. Slik har eiendommen også vært utnyttet i de siste 40—50 år.

På denne bakgrunn er det uholdbart når Departementet avviser dispensasjonssøknaden med den begrunnelse at jeg «ikke har noen planer om utnytting av eiendommens ressurser til eget bruk, men kun søker å leie ut arealet til andre med behov for tilleggsgjord». Spørsmålet blir deretter om eiendommen kan danne basis for helårsdrift som et «støttebruk».

Hvis Departementet — istedenfor å henvise meg til å reise 8,5 mil daglig over fjellet for å søke arbeid i — — — (et tettsted) — hadde ofret noen timer på driftsøkonomisk analyse, ville man fort konstatert følgende:

- a) Det må bygges nytt våningshus. Videre må det føres frem elektrisitet, graves brønn for vann, kloakk, septiktank m. m.
- b) Det må anlegges kjøreveg i ca. 200 meters lengde. Da vegen går i bratt terreng, vil utgiftene bli betydelige.
- c) Det må bygges ny driftsbygning (sauetjøs) for vinterføring av en sauebestand.
- d) Vinterføring må baseres på innkjøpt fôr da eiendommens egen produksjon er minimal.
- e) Bestand, maskiner og utstyr må anskaffes da eiendommen er helt ribbet.

De samlede investeringer og driftsutgifter vil utvilsomt overstige kr. 500 000.

Til dekning av renter og avdrag vil eiendommen gi en avkastning som Herredsagronomen mener ligger i underkant av kr. 1 000,— pr. år.

Selv om ovenstående tall er skjønnsmessig anslått, må det være åpenbart at man her ikke står overfor et «støttebruk». Hvis man først vil innføre dette begrep som et ledd i bo- og driveplikten, må det ihvertfall forlanges at driften minst gir dekning for investeringer og en rimelig godtgjørelse for eget arbeid.»

Departementet bemerket 30. juni 1981:

«Departementet har lite å bemerke til de faktiske opplysninger om eiendommen som A mener må legges til grunn ved avgjørelsen.

Ved vurderingen av om en eiendom skal karakteriseres som en jord- og skogbruks-eiendom er departementet enig med A i at det er en nedre grense for det økonomiske tilskudd eiendommen vil gi sin eier ved tradisjonell drift. Det kan imidlertid ikke kreves at renter og avdrag til en eventuell opprustning av eiendommen i sin helhet skal dekkes av den jordbruksmessige avkastning som eiendommen kan gi. Eiendommen kan kun drives som et støttebruk ved siden av annet yrke eller virksomhet. Det er regelmessig slik — og i aller høyeste grad naturlig — at annet yrke eller virksomhet er med og dekker kostnader til f. eks. våningshus, vei o. l. på støttebruk.»

Departementet tilføyde 13. august 1981:

«I departementets brev av 30. juni 1981 sa en seg enig med A i at det er en nedre grense for det økonomiske tilskudd eiendommen må gi sin eier for at den skal kunne karakteriseres som en jord- og skogbrukseiendom, men en er uenig i A's oppfatning av hvor denne nedre grense skal trekkes. Departementets syn på dette fremgår i brev 30. juni 1981. Det er riktig at departementet ikke har satt opp noen økonomisk analyse over avkastningen i kroner og øre, men på bakgrunn av eiendommens ressurser må det fastslås at den er av en slik størrelse at betegnelsen støttebruk er riktig, jfr. her departementets brev av 10. mars 1981.»

I avsluttende brev 28. august 1981 til Landbruksdepartementet uttalte jeg:

«I konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 6 første ledd nr. 1 første punktum er gjort unntak fra konsesjonsplikten ved nært slektskap mellom eier og erverver. For «jord- og skogbrukseiendommer» er imidlertid unntaket modifisert etter annet punktum.

Lovens uttrykk «jord- og skogbrukseiendommer» innebærer både en avgrensning av kvalitativ art (mot uproduktive arealer) og en avgrensning av kvantitativ art (mot små jord- og skogbruksarealer). En antydning om hvor grensene må trekkes, får man ved å se hen til rettsvirkningene av at en eiendom antas å gå inn under lovens uttrykk («jord- og skogbrukseiendommer»): Eieren får plikt til å bebo og drive eiendommen. Da må det etter min mening være en betingelse at det fremtrer som tjenlig og fornuftig å kreve at erververen tar bolig som ledd i jord- og skogbruksdrift på eiendommen (f. eks. som støttebruk). — Utover dette gir loven og lovforarbeidene liten veiledning om grensedragningen.

Etter konsesjonsloven § 6 første ledd nr. 2 gjelder ikke konsesjonsplikt for erverver som er odelsberettiget til eiendommen. Etter odelsloven av 28. juni 1974 nr. 58 § 27 første og annet ledd har imidlertid slike erververe plikt til å bebo og drive eiendommen. — Odelsloven §§ 1 flg. gir nærmere regler om hvilke eiendommer som kan odles («odlingsjord»). I § 2 heter det:

«Ein eigedom blir rekna som odlingsjord når anten jordbruksarealet er minst 10 dekar, eller det høyrer til så mykje anna areal,

rettar og lunnende at den produksjonsmessige verdi tilsvarar minst 10 dekar jordbruksareal.

Ein eigedom der jordbruksarealet er under 5 dekar er likevel aldri odlingsjord. Det same gjeld ein rein skogeigedom der det produktive arealet er under 100 dekar.»

Om uttrykket «jordbruksareal» er uttalt følgende i forarbeidene til odelsloven (Ot. prp. nr. 59 (1972—73) s. 52 første sp.):

«— — — Forutan fulldyrka og overflate-dyrka jord en det meininga at også anna jord, som utan vidare kultivering er skikka til slåtteng eller kulturbeite, skal bli å rekne som jordbruksareal. Derimot ikkje jord som må drenerast eller ryddast før den kan takast i bruk til landbruksproduksjon (men slike areal vil kome inn ved vurderinga etter første stykket i paragrafen). — — —»

Med sikte på uttrykket «det produktive arealet» i loven § 2 annet ledd heter det i samme proposisjon (s. 52 annen sp.):

«— — — Omgrepet «produktiv skog» er brukt m. a. i produksjonstabellar innan skogbruket (— som nedre grense for skog av femte bonitet, produksjonsevne minst 100 liter pr. dekar). Ein meiner omgrepet skulle kunne brukast i om lag same tyding her.»

I juridisk litteratur der reglene i konsesjonsloven § 6 første ledd nr. 1 er behandlet, har det vært en klar tendens til å knytte forståelsen av uttrykket «jord- og skogbrukseiendommer» til uttrykket odlingsjord i odelsloven. — Thor Falkanger skriver således i «Om lov om erverv av fast eiendom», advokatforeningens småskrift nr. 35 (1975) s. 72:

«— — — Jeg tror det er tryggest å gå ut fra at dersom en eiendom er odlingsjord i odelslovens forstand, er den også jord- eller skogeiendom i konsesjonslovens forstand. Teknisk sett vil det være en fordel om odelslovens nedre grenser ansees avgjørende i konsesjonssammenheng; også materielt tror jeg dette vil være tilfellet p. g. a. den nære forbindelse mellom odelsl. og konsesjonsl. på dette felt.»

Det vises også til Torgeir Austenå. «Konsesjonsreglene for fast eiendom» (1978) s. 50—51, og Øystein Knudsen «Konsesjons- og forkjøpsrett» (1980) s. 102—103.

Landbruksdepartementet har gitt uttrykk for en lynnende oppfatning i St. meld. nr. 109 (1975—76) om praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen (s. 9 annen sp.):

«Med hensyn til innholdet av begrepet «jord- og skogbrukseiendom» i konsesjonslovens § 6, nr. 1, har departementet bl. a. sett hen til bestemmelsen i odelslovens § 2 som angir hvilken størrelse m. v. som kreves for at en eiendom skal kunne regnes som odlingsjord. Odelsloven er imidlertid ikke direkte avgjørende for forståelsen av konsesjonsloven på dette punkt, og det er ikke utelukket at en eiendom kan bli ansett som «jord- og skogbrukseiendom» i konsesjonslovens forstand, selv om den ikke kan

regnes som odlingsjord etter odelsloven. En antar imidlertid at slike tilfelle vil være sjeldne.»

Hensynet til enhet og sammenheng i regelverket taler etter min mening for å tolke konsesjonslovens uttrykk «jord- og skogbruks-eiendommer» i lys av odelslovens uttrykk odlingsjord. Også retts tekniske og praktiske hensyn trekker i samme retning; det vil i enkelte saker kunne være tvil om erververen er odelsberettiget, og således om bo- og driveplikt skal vurderes etter konsesjonsloven eller odelsloven. — Men at odelsloven ikke kan være direkte avgjørende (jfr. det som er uttalt i stortingsmeldingen), er jeg enig i.

Det som er uttalt fra departementet i nærværende sak (se særlig brev 10. mars 1981), må jeg forstå slik at departementet ikke lenger ser hen til odelslovens uttrykk odlingsjord ved fortolkningen av konsesjonsloven § 6 første ledd nr. 1, uten at det er gitt noen forklaring på en slik kursomlegging. Dette er etter min mening overraskende og lite tilfredsstillende.

Det er stort sett enighet om de faktiske forhold vedkommende den aktuelle eiendom, jfr. A's brev 31. mars 1981 og departementets brev 30. juni 1981. Jeg nøyer meg med å peke på følgende: Det er fra klagerens side opplyst at skogstrekningen på 55 dekar er gjort verdiløs ved utbyggingen av — — vannet, og landbruksmyndighetene har ikke bestridt dette. Fjellområdet som tilhører eiendommen, er av herredsagronomen oppgitt til 10 dekar (brev 15. oktober 1979 til fylkeslandbruksstyret).

Departementet har ved vurderingen av eiendommen særlig lagt vekt på beitemulighetene; herredsagronomen har opplyst at beiteområdene ligger solvendt til og gir muligheter for tidlig vårbeiting (brev 5. mai 1980 til departementet). — Hvilken avkastning dette kan gi, er ikke opplyst. En antydning følger imidlertid av herredsagronomens uttalelse 15. oktober 1979 om leiekontrakten 15. september 1979. Herredsagronomen gir uttrykk for at «leigar er pålagt ytingar som ikkje står i samsvar med det han kan tena på å bruka arealet». Ytelsene det dreier seg om, er årlig leie kr. 1 000,— samt naturalytelser etter kontraktens punkt 4.

Departementet har lagt til grunn at den aktuelle eiendom er en jord- og skogbruks-eiendom i konsesjonslovens forstand. — Etter min mening kan dette ikke være holdbar lovanvendelse; jeg viser til de rettslige betraktninger og den faktiske beskrivelse som er gitt foran. Jeg må be om at saken blir vurdert på nytt.

Spørsmålet som gjelder fritak for bo- og driveplikt, jfr. konsesjonsloven § 6 annet ledd, er det etter dette ikke nødvendig å gå inn på for meg. Jeg finner likevel å ville trekke fram følgende uttalelser fra lovforarbeidene (Ot. prp. nr. 6 (1972—73) s. 38 annen sp.):

«Det kan forekomme tilfelle hvor forutsetningene for å oppfylle boplikten ikke foreligger eller det kan være uklart hva boplikten innebærer, således når eksempelvis en skogeiendom er uten bolighus og likeså når en eiendom skal drives sammen med en annen eiendom hvor erververen bor. Ikke

alle slike tilfelle kan løses gjennom tolking av loven, men vanskene vil kunne unngås ved bruk av adgangen til å dispensere.»

Har det vært tvil om hvorvidt lovens regler om bo- og driveplikt kommer til anvendelse i et konkret tilfelle, bør denne omstendighet tillegges vekt ved den etterfølgende vurdering av om fritak skal gis for bo- og driveplikten. Dreier det seg om et tvilsomt grensetilfelle (med hensyn til hjemmelen), bør det således etter min mening generelt utvises en mindre restriktiv holdning i fritaksspørsmålet.»

Etter befarung besluttet Landbruksdepartementet 14. desember 1981 å omgjøre tidligere vedtak. Departementet fastholdt at eiendommen må karakteriseres som en jord- og skogbrukseiendom i konsesjonslovens forstand. Men departementet fant å kunne fritta A for bo- og driveplikten på det vilkår at beitearealene stilles til disposisjon for yrkesaktive jordbrukere i bygden. — I brev samme dag til ombudsmannen uttalte departementet:

«Departementet (vil) få uttrykke enighet med ombudsmannen når han uttaler at konsesjonslovens uttrykk «jord- og skogbrukseiendom» må tolkes i lys av odelslovens uttrykk «odlingsjord». Skulle imidlertid odelslovens uttrykk være avgjørende ville dette medføre at en eiendom på f. eks. 4,5 dekar jordbruksareal og 95 dekar skogareal og ubegrenset areal fjellstrekning aldri kunne karakteriseres som en jord- og skogbrukseiendom. Som nevnt i tidligere korrespondanse foretar departementet alltid en konkret vurdering av en eiendoms ressurser når det tas standpunkt til om en eiendom som ikke tilfredsstillende odelslovens krav til odlingsjord likevel må karakteriseres som en jord- og skogbrukseiendom i relasjon til konsesjonslovens § 6 nr. 1.

Når det gjelder omsøkte eiendom, er departementet av den oppfatning at den nok ligger nær grensen for det som kan karakteriseres som en jord- og skogbrukseiendom. Hovedparsellen er imidlertid en del av et utmarksområde som har stor interesse som vårbeite for sau/geit. Den er tidlig bar om våren, og består delvis av god beitemark. Området ligger inneklemt mellom høge fjell, og fjellbeitene kan ikke tas i bruk før sent på våren/begynnelsen av sommeren. Gode vårbeiter er mangelvare, og er en viktig ressurs for dem som satser på sau og geit. Sau- og geitehold er den tradisjonelle driftsform. Den lokale oppfatning er at eiendommen er en jord- og skogbrukseiendom, noe departementet også har lagt vekt på ved avgjørelsen.

Departementet er enig med ombudsmannen i at dersom det er tvil om hvorvidt lovens regler om bo- og driveplikt kommer til anvendelse i et konkret tilfelle bør denne omstendighet tillegges vekt ved den etterfølgende vurdering av om fritak skal gis fra bo- og driveplikten. Da utnyttelsen av denne eiendommen som jordbrukseiendom vesentlig har sin verdi som vårbeite og knytter seg til en relativt kort del av året, har departementet på denne bakgrunn meddelt A at han er innvilget fritak fra bo- og driveplikten på vilkår av at

beitearealene stilles til disposisjon for yrkesaktive jordbrukere i bygda.»

I brev av 18. desember 1981 til Landbruksdepartementet henholdt jeg meg til mitt brev av 28. august 1981.

37.

Bo- og driveplikt — fritak nektet av rasjonaliseringshensyn. (Sak 46 E/81.)

Ved gjennomgåelsen av Landbruksdepartementets avgjørelser i bo- og drivepliktsaker (jfr. foran s. 13—14) tok jeg opp en sak der fritak var nektet med den begrunnelse at eiendommen bør nyttes i rasjonaliseringsøyemed.

A hadde fått onkelens eiendom i gave og søkte 11. februar 1980 om fritak for bo- og driveplikt. Hun opplyste at eiendommen ikke var drevet de siste 18 år, og at den har bare et beboelseshus, hvor onkelen og tanten bor, og ingen driftsbygning. — Fra jordstyrets møtebok 26. mars 1980 gjengis:

«Totalt areal er 89.1 da., derav dyrka 14.1 da. Skog låg bonitet 75.0 da., og dyrkbart 34.6 da.

I området er det stort sett bare mindre bruk, hvor gårdsdriften for de fleste er nedlagt, men endel areal høstes av brukere fra

Generalplan er ikke utarbeidet.
Herredsagronomens innstilling:

Området må betraktes som meget verdifull for landbruk. Jordstyret kan ikke anbefale fritak for bo og driveplikt.

Herredsagronomens innstilling enst. vedtatt.»

Fylkeslandbruksstyret sluttet seg 20. juni 1980 til jordstyret. I innstillingen het det:

«Det opplyses ved jordstyrekontoret at det er et stort behov for strukturrasjonalisering, og at det sannsynligvis i de kommende år vil bli flere eiendomsoverdragelser i området.»

Departementet av slo 20. oktober 1981 fritaksøknaden og bemerket:

«Det er ved avgjørelse lagt vekt på at eiendommen har slike ressurser at den bør overdras til en som kan utnytte den som landbruksseiendom som en del av sitt næringsgrunnlag. Eiendommens arealgrunnlag, bebyggelse og beliggenhet tilsier at den fortrinnsvis ikke bør opprettholdes som egen enhet, men nyttes i rasjonaliseringsøyemed. Området der bruket ligger må betraktes som meget verdifullt for landbruk og det er et stort behov for strukturrasjonalisering. Det regnes som sannsynlig at det i nær fremtid vil komme inn flere søknader om fritak fra bo- og driveplikt, og at det med dette er mulig å få til en sammenslåing av bruk i området.

De momenter som etter odelslovens § 27 skal tillegges vekt ved avgjørelsen, er ikke funnet tungtveiende nok til at de kan oppveie de landbruksfaglige ulemper ved å innvilge søknaden.»

I brev 4. desember 1981 til departementet uttalte jeg:

«Konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 6 ineholder regler om unntak fra konsesjonsplikt på grunnlag av erververens stilling.

Etter § 6 første ledd nr. 1 gjelder ikke konsesjonsplikt for nære slektninger. Hvis ervervet gjelder jord- og skogbruksseiendommer, er imidlertid konsesjonsfriheten betinget av at erververen bosetter seg på eiendommen og selv driver den. Departementet kan etter annet ledd lempe på eller helt fritta for bo- og driveplikten. — Det heter i lovforarbeidene (Ot. prp. nr. 6 (1972—73) s. 39 første sp.):

«Med hensyn til praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen så er det forutsetningen at dispensasjon gis når eiendommen eller forholdene medfører at boplikten ikke med rimelighet kan oppfylles. Også personlige hensyn kan gjøre det nødvendig å dispensere, og det er forutsetningen at det tas hensyn til den slektsmessige tilknytning til eiendommen. — — —»

Etter konsesjonsloven § 6 første ledd nr. 2 er odelsberettiget erverver unntatt fra konsesjonsplikt. Etter odelsloven av 28. juni 1974 nr. 58 § 27 første og annet ledd har imidlertid erververen plikt til å bosette seg på eiendommen og drive den. I tredje ledd heter det:

«Departementet kan etter søknad samtykke i å gjøre unntak fra bu- og driveplikta etter første og andre stykket anten heilt ut eller for ei viss tid. Ved avgjerda skal det takast omsyn mellom anna til bruksstorleiken, avkastningsevna og hustilhøva på eigedomen. Det skal takast særskilt omsyn til kor nær tilknytning vedkomande søkjar har til eigedomen.»

Det som er uttalt i forarbeidene til konsesjonsloven, antas å ha gyldighet også for spørsmålet om fritak etter odelsloven § 27 tredje ledd i et tilfelle som det foreliggende.

Landbruksmyndighetenes avslag i nærværende sak bygger på hensyn til strukturrasjonalisering, på bekostning av de hensyn som etter loven og forarbeidene skal være sentrale i fritakssaker.

Eiendommen har, som påpekt av landbruksmyndighetene, beskjedent ressursgrunnlag. Dette taler til søkerens fordel. Når odelsloven § 27 tredje ledd fastslår at det skal tas hensyn til bruksstørrelse, avkastningsevne m. v., må det bety at mangelfullt ressursgrunnlag er moment for å innvilge fritakssøknad. — Videre må også den siterte uttalelse i forarbeidene til konsesjonsloven bety at lovgiveren har forutsatt at dispensasjon skal gis i et tilfelle som her; etter de foreliggende opplysninger antar jeg at det her må legges til grunn at «boplikten ikke med rimelighet kan oppfylles».

Departementet har nektet dispensasjon for at bruket skal tjene strukturrasjonalisering. Avslagsgrunnen er tvilsom allerede ut fra lovtekst og motiver. I denne saken kommer dessuten det til at avslagsgrunnen er knyttet til to usikre forutsetninger: At det vil komme fritakssøknader for andre eiendommer i området og at det vil være grunnlag for å avslå disse.

Avslagsgrunnlaget kan etter min mening ikke være holdbart, og jeg må be om at saken behandles på nytt.»

Landbruksdepartementet meddelte 12. januar 1982 at saken er tatt opp til ny behandling.

38.

Landbruksdepartementets arkiv- og kartoteksystem.

(Sak 7 E/81.)

Ombudsmannen har i 1981 gjennomført en mer alminnelig undersøkelse av Landbruksdepartementets praksis i delingssaker og bopliktaker (jfr. foran s. 13). Opplysninger i korrespondansen mellom departementet og ombudsmannen forut for undersøkelsen ledet til at ombudsmannen måtte reise spørsmål om departementets arkiv- og kartoteksystem fullt ut er tilfredsstillende.

Departementet opplyste i brev 13. februar 1981:

«Delingssaker og saker om fritak fra boplikt arkiveres i departementet under saks-type, og ikke etter avgjørelsesgrunnlaget i den enkelte sak. Delingssaker etter jordlovens § 55 arkiveres sammen med omdisponeringssaker etter jordlovens § 54, men det er relativt få saker som bare gjelder omdisponering. Saker om fritak fra boplikt arkiveres sammen med saker om fritak fra driveplikt. Delingssakene arkiveres under ett uten hensyn til om utfallet av den enkelte sak blir stadfestelse av fylkeslandbruksstyrets vedtak eller opphevelse. Bo- og drivepliktsaker arkiveres som henholdsvis avslags- og innvilgelsessaker, men blant innvilgelser er også arkivert saker der søknaden ikke er imøtekommet fullt ut.»

I brev 25. februar 1981 til departementet bemerket jeg:

«Uten støtte i andre hjelpemidler synes et saksarkiv ordnet på denne måten å være lite egnet for undersøkelser av departementets praksis på mer spesielle felter. Det vil være av interesse å få en redegjørelse for hvilke andre hjelpemidler departementet har til rådighet når det oppstår behov for å finne fram tidligere avgjørelser i delingssaker, konsesjons- og forkjøpssaker, bo- og drivepliktsaker, tilleggsjordsaker m.v. Jeg er særlig interessert i å få opplyst om det finnes prese-denskartotek og hvordan disse i tilfelle er innrettet.»

Jeg viste til at spørsmålet om arkivordningen i konsesjonsaker var tatt opp med departementet også tidligere (jfr. ombudsmannens årsmelding 1965 s. 80—81, 1969 s. 13 og 1974 s. 13—14).

Departementet svarte 3. april 1981:

«Det er riktig som sivilombudsmannen bemerket at departementets saksarkiv er bygget opp på en måte som gjør det lite egnet for undersøkelser av departementets praksis på spesielle felter.

Når det gjelder konsesjonsloven har en, slik som det er angitt i brevet 9. januar 1974, søkt å opparbeide et presedensarkiv som kan gi et bilde av hvordan loven og forskriftene er forstått, og også inneholde viktige prinsippavgjørelser. I mer spesielle sammenhenger, f. eks. som ved utarbeidelse av Stortingsmelding nr. 59 (1979—80), har en gått tilbake til enkeltsaker og kartlagt den praksis som er blitt ført.

Fra og med 1980 har en søkt opparbeidet et presedensarkiv som gir oversikt over mer prinsipielle avgjørelser både for konsesjonsaker og jordlovsaker.

I tillegg til det som her er nevnt har de enkelte kontorer og de enkelte saksbehandlere opparbeidet tildels omfattende såkalte håndarkiver, og dette, samt det kjennskap de enkelte i avdelingen har til de ulike saks-typer, har gjort at det stort sett ikke har budt på vanskeligheter å finne frem til saker der det er tatt standpunkt til mer prinsipielle spørsmål.

Selv med de hjelpemidler en har til rådighet innser departementet at den nåværende ordning ikke er tilfredsstillende. Departementet har til hensikt å utrede mulighetene for å gå over til ett arkiv basert på EDB. For at et slikt system skal bli anvendelig må også tidligere avgjorte saker inngå i systemet, og departementet vil vurdere muligheten av å få kartlagt tidligere presedensavgjørelser i forbindelse med den nyregistrering som da må til. Overgang til arkivering ved hjelp av EDB må ses som en betingelse for å kunne få kartlagt tidligere praksis. Skulle en ta sikte på en slik registrering ved hjelp av konvensjonelle metoder ville arbeidet bli altfor omfattende.»

Ombudsmannen har bedt om å bli holdt orientert om hva som foretas.

39.

Dispensasjon fra strand- og fjellplanloven og vedtekt til bygningsloven § 82 — varslings- og klage-regler til fordel for nabo og gjenbo.

(Sak 33 E/80.)

En klagesak for ombudsmannen gjaldt spørsmålet om klageren i egenskap av protesterende nabo hadde fått mangelfull underretning og adgang til å påklage dispensasjon fra byggeforbud etter strand- og fjellplanloven av 10. desember 1971 nr. 103 og etter vedtekt til § 82 i bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7). I dispensasjonsvedtaket var opplyst

at friluftsnemnda og fylkesfriluftsnemnda i henhold til strand- og fjellplanloven § 6 hadde klagerett til Miljøverndepartementet innen 2 måneder. Nederst på arket var med trykt tekst vist til at vedtaket i medhold av bygningsloven § 17 kunne påklages innen 3 uker. Klageren oppfattet dette slik at bare de to nemndene hadde klagerett.

Jeg fant på generelt grunnlag å burde ta opp med Miljøverndepartementet spørsmål vedrørende naboers og gjenboeres interesser i slike dispensasjonssaker. I brev 12. november 1980 til departementet skrev jeg:

«Det er en forutsetning for å få byggetillatelse at det på forhånd er gitt dispensasjon fra eventuell vedtekt til bygningsloven § 82 og/eller at det for områder som faller inn under strand- og fjellplanloven er gjort unntak i medhold av loven § 6. Etter bygningsloven § 7 nr. 1 annet ledd skal naboer og gjenboere varsles før søknad om dispensasjon fra vedtekt til § 82 avgjøres. Varslet skal ifølge bestemmelsen ha samme innhold som nabovarsel ved søknad om byggetillatelse, jfr. bygningsloven § 94 nr. 3. Særskilt varsel etter § 7 nr. 1 er unødvendig hvor søknad om dispensasjon fremmes samtidig med søknad om byggetillatelse.

Ved søknad om unntak i medhold av strand- og fjellplanloven § 6 oppstilles ingen tilsvarende varslingsregel. Slikt varsel vil være unødvendig når søknaden fremmes samtidig med søknad om byggetillatelse og eventuell dispensasjon fra vedtekt til § 82 i bygningsloven. Men hvor søknad om unntak etter § 6 fremmes isolert, taler etter min mening meget for at det bør gjelde samme varslingsplikt som ved søknad om dispensasjon fra vedtekt til bygningsloven § 82. — Jeg er interessert i å bli gjort kjent med departementets syn på dette.

Naboer og gjenboere har etter min mening rettslig klageinteresse både ved vedtak om dispensasjon fra vedtekt til bygningsloven § 82 og ved unntak i medhold av strand- og fjellplanloven § 6. Imidlertid har jeg fått det inntrykk at klageretten og dens nærmere innhold ikke alltid gjøres tilstrekkelig kjent for dem det gjelder. I medhold av bygningsloven § 95 nr. 4 skal bygningsrådet ved avgjørelse av søknad om byggetillatelse straks gi melding om vedtaket til søkeren og de naboer og gjenboere som i medhold av § 94 nr. 3 har protestert. Selv om det ikke sies direkte i bestemmelsen, antas den å måtte tolkes slik at det samtidig skal gis orientering om klageadgang, jfr. forvaltningsloven § 27. — Etter min mening bør naboer og gjenboere som har protestert mot at det gis dispensasjon fra vedtekt til bygningsloven § 82 og/eller unntak i medhold av strand- og fjellplanloven § 6, på samme måte gis underretning om vedtaket og klageretten. Da klagereglene til dels er uoversiktlige, bør det gis nødvendig orientering om til hvilket organ og innen hvilken frist det enkelte vedtak kan påklages. — Det er av interesse å få departementets uttalelse også om disse spørsmål, samt opplysning om eventuelle planlagte tiltak i forbindelse med det som her er tatt opp.»

Departementet svarte 16. januar 1981:

«For behandlingen av saker om unntak fra strandplanlovens bestemmelser gjelder forvaltningsloven, også bestemmelsene om forhåndsvarsling av parter. Bygningsloven har regler om nabovarsel ved dispensasjoner og byggetillatelser. Dersom søknad fremmes isolert etter strandplanlovens § 6, gjelder ingen spesiell regel om å varsle naboer og gjenboere. Slikt varsel skal imidlertid gis dersom søknaden fremmes samtidig med søknad som skal behandles etter bygningslovens § 7 og/eller søknad om byggetillatelse. Bygningsrådet er gitt en samordningsfunksjon når det gjelder behandlingen av byggesaker, jfr. § 95. Det er forutsatt at bygningsrådet, som også er myndighet etter strandplanloven, samordner behandlingen av den enkelte byggesak i forhold til de bestemmelser som gjelder. I større grad enn tidligere vil således bygningslovens bestemmelser om forhåndsvarsling komme til anvendelse. For øvrig viser en til at i Ot. prp. nr. 22 (1980—81) om Lov om lokal og regional planlegging er strandplanloven foreslått opphevet.

Departementet er enig med ombudsmannen i at naboer og gjenboere vil kunne ha rettslig klageinteresse både ved vedtak om dispensasjon fra vedtekt til bygningslovens § 82 og ved unntak i medhold av strandplanlovens § 6. Dette er også lagt til grunn ved praktiseringen av de nevnte bestemmelser. Det er departementets erfaring at naboer/gjenboere, eventuelt andre som har protestert gis melding om vedtak som fattes og også gis orientering om eventuell klageadgang. Når det gjelder andre med rettslig klageinteresse enn de som har protestert, vises til forvaltningslovens bestemmelser om underretning om vedtak.»

I brev 16. februar 1981 til departementet ga jeg uttrykk for at jeg hadde merket meg hva departementet mente om de spørsmål som var tatt opp, og at departementet etter det jeg forsto, ikke hadde funnet grunn til tiltak i den forbindelse.

40.

Hyttetilbygg — generell og hypotetisk
begrunnelse for avslag.
(Sak 1501/78.)

A klaget 15. desember 1978 til ombudsmannen over Miljøverndepartementets avslag på søknad om dispensasjon etter § 6 i lov av 10. desember 1971 nr. 103 om planlegging i strandområder og fjellområder for tilbygg til hytte.

A fikk i 1971 tillatelse til oppføring av hytte på 68 m². Tillatelsen bygde på dispensasjon fra midlertidig strandlov av 25. juni 1965 (nr. 5) og fra vedtekt til bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 82.

Av økonomiske årsaker kom byggingen først i gang våren 1973, og byggingen måtte av samme grunn deles i to trinn; første del på 38 m² var ferdig i august 1973.

Våren 1976 tok A til med annen del. Samtidig var de opprinnelige planer endret noe; arealet var økt til ca. 84 m² og takvinkelen snudd.

Bygningsrådet anmodet 26. juli 1976 om at påbyggingsarbeidet måtte stanses inntil eventuell ny søknad var behandlet; den tidligere tillatelsen var foreldet (bygningsloven § 96). Et brev av 15. desember 1976 fra A, vedlagt nye tegninger, ble behandlet som ny søknad, og bygningsrådet fattet 30. desember 1976 med 3 mot 2 stemmer følgende vedtak:

«I medhald av Lov om planlegging i strand- og fjellområder og Bygningslova, nekter Bygningsrådet å imøtekomme søknaden. Dette på grunn av at synet med omsyn til fri ferdsel og bygging i 100 meters-beltet har endra seg til det strengare etter vedtaket i 1970. Ein såg helst at det inga hytte var i dette området.»

A påklaget vedtaket. Etter befarung med båt vedtok bygningsrådet 16. juni 1977 å opprettholde avslaget.

Verken formannskapet eller fylkesutvalget anbefalte dispensasjon, og saken ble oversendt Miljøverndepartementet som 4. april 1978 stadfestet bygningsrådets avgjørelse. Departementet fremholdt:

«Departementet finn ikkje å kunne ta klage frå A over bygningsrådet sitt vedtak til følgje. Det blir dermed ikkje gjort unntak frå byggjeforbudet i strandplanlova for vidare bygging på hytta.

Ved avgjerda er det lagt vekt på at omsynet til arealutnyttinga gjer at kommunen meiner det ikkje kan byggjast meir hytter. Ein er difor einig i at byggjeforbudet ikkje bør fråvikast her.»

Overfor Miljøverndepartementet pekte jeg 26. mars 1979 på at arealutnyttingshensynene måtte stille seg annerledes når det som her var tale om tilbygg til hytte, ikke nyoppføring av hytte. Videre ba jeg om uttalelse til anførsel fra klageren om at terrenget mellom hytta og sjøen er slik at ferdsel ikke faller naturlig.

Bygningsrådet meddelte i den anledning:

- «1. Bygningsrådet har vurdert søknaden frå A som utviding av ei hytte i eit område der det ikkje lenger er ønskjeleg med utvida fritidsbusetnad. Bygningsrådet vurderar slike søknader ut frå storleik av tilbygg, kvar hytta ligg i høve til sjø, strand, jordbruksinteresser og friluftinteresser o. l., og kva ulemper ei utviding kan medføre.
2. Bygningsrådet ser det ikkje som ei akseptabel løysing i dette høve å tillata oppføring av eit redusert tilbygg. Dette fordi ein ikkje ønskjer hytter i dette området.
3. Terrenget mellom hytta og sjøen er ikkje turterreng, då det her er tale om typisk

jordbruksområde, men terrenget er ikkje til hinder for ferdsel langs sjøen.»

Miljøverndepartementet bemerket:

«Når det gjelder spørsmålet om dispensasjon for vesentlige tilbygg vil kommunens syn på arealdisponeringen i området være av avgjørende betydning for departementets vurdering. I enkelte kommuner kan forholdene være slik at det ikke er plass til flere hytter i bestemte områder. Det oppstår spørsmål angående vann, renovasjon, kloakking, atkomst osv. Også selve plasseringen og landskapsestetiske vurderinger vil spille inn. De forhold som her er nevnt kan gjøre seg like sterkt gjeldende ved tilbygg til hytter som ved bygging av nye. Det kan således være helt andre hensyn enn sikring av almenhetens ferdsel som tilsier at det ikke kan oppføres ytterligere fritidsbebyggelse i et område.

Når det gjelder hytta til A ligger den omkranset av gardsbruk og i område som på generalplanforslaget er avmerket til jordbruk. Hytta er oppført uten at nødvendige tillatelser ble innhentet og innebærer en uheldig bruk av arealet. Det forhold at bygningsrådet har valgt ikke å reagere på den ulovlige bygging kan ikke gi A noe krav på å få foreta en ytterligere utbygging som vil forsterke den uheldige arealdisponeringen. Kommunen har funnet det nødvendig å føre en restriktiv hyttepolitikk og har avslått mange hyttesøknader. Departementet finner det også av hensyn til disse andre søkere urimelig om A nå gis tillatelse til tilbygg ved dispensasjon fra byggeforbudet i loven.»

Jeg forela ved brev 29. oktober 1979 saken på nytt for Miljøverndepartementet og ba om å få konkretisert hvilke forhold ved arealutnyttningen som lå til grunn for bygningsrådets avslag. Om departementets henvisning til spørsmål angående vann, renovasjon, kloakking m. v. uttalte jeg:

«Departementets uttalelse er generell. Ombudsmannen kan ikke se at departementet har lagt til grunn at tilbygget vil skape vanskeligheter på de nevnte områdene. Jeg nevner for øvrig at det etter min mening ikke uten videre er klart at alle de forhold som departementet her nevner, kan tillegges betydning i saker etter strandplanloven av 10. desember 1971 nr. 103 § 6 første ledd. Jeg viser til at dette gjelder interesser som delvis varetas av andre regler.

Departementet uttaler videre at kommunens syn på arealdisponeringen vil være av avgjørende betydning. Jeg kan imidlertid vanskelig se annet enn at departementet må foreta en reell vurdering av de forskjellige omstendigheter i saken, som gjelder tilbygg til en eksisterende hytte. Hvilke nærmere konkrete forhold ved arealanvendelsen departementet i tilfelle har lagt vekt på, kan ikke ses å fremgå klart av dokumentene og bes opplyst.»

Departementet fremholdt 24. juni 1980:

«— — — I bygningssjefens innstilling, som ble vedtatt av bygningsrådet, blir det blant

annet pekt på at aktuelle område er sterkt belastet med hytter. Hyttene er til en viss ulempe for jordbruksdriften og den frie ferdsel i området. Det tillates ikke nye hytter i dette området, og det påpekes at utvidelse av eksisterende hytter ofte har samme virkning som nybygg ved økt belastning på området.

Kommunens syn på arealdisponeringen i det aktuelle området blir av avgjørende betydning for departementets vurdering av saken. Det er ikke bare ferdselshensyn som her kan spille inn, hensynet til andre interesser får også betydning. Kommunen ønsker i dette tilfellet å se området under ett i forhold til de interesser byggeforbudet i 100-metersbeltet skal ivareta. Hverken nyoppføring av hytter eller tilbygg til eksisterende hytter anses ønskelig i området. Arealutnyttningen på omsøkte tomt er således ikke sett isolert. Det har blitt lagt vekt på at eventuell ferdsel vil kunne vanskeliggjøres ved et tilbygg som omsøkt. Siden området i generalplansammenheng er forutsett til jordbruk, har det også blitt lagt vekt på at jordbruksinteressene vil bli skadelidende ved ytterligere bygging i området.»

I avsluttende brev 24. oktober 1980 til Miljøverndepartementet uttalte jeg:

«Strandplanloven § 3 nr. 1 inneholder forbud mot oppføring av bygning m. v. nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen. Når «særlige grunner» foreligger, kan bygningsmyndighetene i det enkelte tilfelle gjøre unntak fra byggeforbudet, jfr. loven § 6 første ledd.

Avgjørelsen av om det foreligger slike særlige grunner og i så fall vurderingen av om dispensasjon da bør gis, må foretas ut fra en konkret vurdering, i første rekke ut fra arealutnyttingshensynene på stedet. Strandplanlovens formål, jfr. § 1, setter en grense for hvilke hensyn som kan trekkes inn i den konkrete vurdering.

Miljøverndepartementet har i klageavgjørelsen lagt vekt på at hensynet til arealutnyttningen tilsier at det ikke bygges flere hytter i området. Saken gjelder imidlertid tilbygg til hytte, og arealutnyttingshensynene vil kunne stille seg annerledes her enn ved nyoppføring av hytte. Departementets avgjørelse inneholder ingen nærmere konkretisering av hvilke forhold som taler mot dispensasjon for omsøkte tilbygg.

Departementet har i brevene til ombudsmannen fremholdt at kommunens syn på arealdisponeringen i det aktuelle området er av avgjørende betydning for departementets vurdering. Selv om kommunens syn klarligvis vil være av betydning i slike saker, må imidlertid kreves at departementet foretar en selvstendig vurdering av de konkrete forhold i saken.

Kommunen og departementet har i klagesaken for ombudsmannen pekt på at hensynet til den frie ferdsel i området taler mot dispensasjon. Jeg kan likevel ikke se at det nærmere er redegjort for hvilke konkrete ulemper for den frie ferdsel en dispensasjon vil medføre, jfr. særlig at det gjelder et tilbygg til en eksisterende hytte. Jeg nevner også at departementet i sitt brev 24. juni 1980 uttaler at det er «lagt vekt på at eventuell ferdsel vil kunne vanskeliggjøres ved et tilbygg som omsøkt» (understrekingene er foretatt av meg). Et slikt dobbelthypotetisk

argument er etter min mening ikke holdbart som avslagsgrunnlag i dispensasjonssak etter strandplanloven. Jeg legger til at kommunen har pekt på at området ikke er særlig brukt eller egnet for allmennhetens ferdsel, jfr. at terrenget mellom sjøen og hytta er skrånende og kupert og at hytta ligger i et jordbruksområde.

Endelig er trukket fram at jordbruksinteressene vil bli skadelidende ved ytterligere bygging i området. I kommunens brev 14. februar 1980 er pekt på at «gardbrukarane må ta eit visst omsyn til hytteeigarane». Heller ikke på dette punkt er det imidlertid vist til hvilke konkrete ulemper for jordbruksdriften tilbygget medfører. Også her er departementets forklaring i brevet av 24. juni 1980 løs og generell, jfr. anførselen «det påpekes at utvidelse av eksisterende hytter ofte har samme virkning som nybygg ved økt belastning på området». Det (av meg) understrekte «ofte» synes å vise at noen konkret vurdering ikke er foretatt. — For øvrig tilføyes at det nok kan være usikkert i hvilken utstrekning slike forhold kan tillegges betydning i saker etter strandplanloven. Det er imidlertid ikke nødvendig å gå nærmere inn på dette her.

Etter dette finner jeg at Miljøverndepartementets begrunnelse for avslaget er utilstrekkelig og således at avslaget ikke er holdbart.»

Miljøverndepartementet godkjente 3. september 1981 omsøkte tilbygg.

41.

Omdisponering av uthus til sovehytte og forbudet i strandplanloven mot vesentlig endring.
(Sak 1231/80.)

Lov av 10. desember 1971 nr. 103 om planlegging i strandområder og fjellområder § 3 nr. 1 og 2 lyder:

- «1. Bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning kan ikke oppføres nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann og kan heller ikke endres vesentlig. Hva som er vesentlig endring avgjøres av bygningsrådet.
2. For områder langs vassdrag kan departementet etter forslag fra fylkesutvalget fastsette at bestemmelsene i nr. 1 skal gjelde inntil 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved gjennomsnittlig flomvannstand. Før forslag fremmes, skal kommunestyre og regionplanråd ha hatt høve til å uttale seg.»

I medhold av § 3 nr. 2 har Miljøverndepartementet fastsatt at § 3 nr. 1 skal gjelde langs vassdrag i — — — kommune.

En hytteeier (A), som med hjemmel i nevnte bestemmelse ble nektet å omdisponere uthus til sovehytte, klaget 1. oktober 1980 til ombudsmannen. — Saksforholdet var i hovedtrekk følgende:

A fikk 13. august 1975 byggetillatelse for hytte og uthus. I byggetegningene var uthuset

angitt til 3,20×5,00 meter og inndelt i 3 rom (hobbyrom, toalett og vedbod) med 2 inngangsdører og vindu i 2 rom. Det var inntegnet pipe og ovn i hobbyrommet.

A søkte 8. februar 1978 om tillatelse til ombygging av uthuset:

«Søknaden gjelder omdisponering av bebygd uthus/hobbyrom til sovehytte. Årsaken er at familien etter hvert begynner å bli stor, og behovet for overnattingsrom er deretter. Istedet for å bygge på hytta, noe som ville være arkitektonisk uklokt da hytta fra før av er lang nok, søker jeg om tillatelse til omdisponering av det bebygde huset. Bygningsmessige arbeider vil bli ubetydelige da fasade og rominndeling vil bli som før.»

Byggetegningen viste ingen ytre endringer i forhold til opprinnelig tegning, men huset var nå betegnet «sovehytte» og rommene var betegnet henholdsvis oppholdsrom, soverom og bod. I soverommet var inntegnet seng. — I et senere brev til bygningsmyndighetene opplyste A at omdisponeringen «bare vil medføre mindre innvendige arbeider».

Bygningsrådet avsto 13. mars 1978 søknaden. Klage fra A ble 22. april 1980 forkastet av Miljøverndepartementet, som bemerket:

«Saken foreligger for departementet som klage i forhold til byggeforbudet etter strand- og fjellplanloven, jfr. forskrifter etter lovens § 3 nr. 2. Vi legger til grunn at det foreligger en vesentlig endring i forhold til loven, idet det dreier seg om en endring av formålet med den eksisterende bygning.

Ved avgjørelsen er det lagt vekt på at omsøkte omdisponering i realiteten vil gi hytteenhet nr. 2 på tomta.»

A's klage til ombudsmannen ble forelagt Miljøverndepartementet, som uttalte 6. februar 1981:

«Departementet har på grunnlag av tegningene ment at en slik omdisponering fra uthus til bygning beregnet på beboelse er en vesentlig endring som kommer inn under byggeforbudet i strandplanloven.

Når det gjelder leilighetsvis bruk av uthuset til overnatting mener vi at dette ikke rammes av strandplanlovens forbud mot vesentlig endring. Departementets vedtak innebærer således ikke noe forbud mot en slik bruk av uthuset.»

A bemerket 9. mars 1981:

«— — — Det er direkte galt når Miljøverndepartementet anfører at sovehytta vil få oppholdsrom, soverom og bod. Det som er korrekt er at sovehytta vil få hobbyrom, soverom og bod. Hobbyrommet skal anvendes til sitt formål og noen «beboelse» er derfor ikke aktuelt, kfr. også tegningen som viser romstørrelsene. Videre anvendes i brevets saksbeskrivelse

uttrykk som «ombygging». Dette til tross for at jeg til det kjedsommelige har forklart at det overhode ikke skal foretas noen bygningsmessige forandringer. Det er kun 2 køyer som skal settes inn i det rom som tidligere var et toalettrom!»

I brev 31. mars 1981 til departementet viste jeg til loven § 3 nr. 1 og 2, og fortsatte:

«Departementet har lagt til grunn at søknaden 8. februar 1978 rammes av lovens forbud mot at bygning «endres vesentlig». Grunnlaget for dette standpunkt er noe uklart, jfr. at det i de gitte begrunnelser bare refereres til «omsøkte omdisponering».

Strandplanloven gir ikke hjemmel for å nekte bygning tatt i bruk til nytt formål (omdisponering). Forbudet mot å endre bygning vesentlig rammer bare fysiske byggetiltak. Når det i det enkelte tilfelle skal avgjøres om søknad rammes av lovens forbud, vil det rett nok være et moment hva som er formålet med endringen, således om det er tale om omdisponering av bygningen. Men utgangspunktet for vurderingen må være det omsøkte fysiske byggetiltak. Hvis det fysiske byggetiltak isolert sett er ubetydelig, kan den omstendighet at eieren har omdisponeringsplaner trolig ikke uten videre være nok til at lovens forbud skal komme til anvendelse.

Hvor grensene her skal trekkes, kan nok volde tvil. En viss veiledning gir imidlertid lovforarbeidene; det heter i Innstilling I fra Strandlovutvalget (s. 56 første sp., jfr. trykt vedlegg til Ot. prp. nr. 45 (1970—71) om lov om planlegging i strandområder) at «ombygging av naust til hytte» vil være en vesentlig endring.»

Jeg pekte på at det i A's sak gjaldt et uthus anmeldt med hobbyrom, ovn og pipe, og at det ikke forelå andre opplysninger om hva ombyggingen til «sovehytte» ville innebære, enn det som fremgikk av byggetegningene og A's etterfølgende brev til bygningsmyndighetene, jfr. også A's brev 9. mars 1981 til ombudsmannen. Forholdet syntes ikke uten videre å kunne sidestilles med de tilfelle uttalelsen i lovforarbeidene har hatt for øye.

Departementet uttalte 18. juni 1981:

«Departementet er enig med ombudsmannen i at en omdisponering f. eks. av uthus til sovehytte ikke rammes av strandplanlovens forbud mot vesentlig endring når omdisponeringen ikke fører med seg fysiske byggetiltak.

I denne saken opplyses det at omdisponeringen går ut på å sette inn 2 køyer i et rom som tidligere var benyttet som toalettrom.

Vi finner etter det foreliggende å måtte oppheve vårt tidligere vedtak av 22.4.80. Bygningsrådets vedtak oppheves derved forsåvidt gjelder avslag på dispensasjon for innsetting av 2 køyer i det rom som tidligere ble benyttet som toalettrom, jfr. det ovenfornevnte om at en omdisponering som ikke fører med seg fysiske byggetiltak ikke rammes av strandplanlovens forbud mot vesentlig endring.

Eventuelle saksomkostninger kan kreves dekket etter forvaltningslovens § 36.»

42.

Generalplanvedtekt etter bygningsloven § 21 første ledd bokstav a — lovvilkår for vedtektsforbudet.

(Sak 13 E/80.)

Foranlediget av en klagesak ba jeg i brev 22. mai 1980 om en redegjørelse fra Miljøverndepartementet om forståelsen og rekkevidden av generalplanvedtekt etter bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 21 første ledd bokstav a. Bestemmelsen lyder:

«Ved generalplanvedtekt kan fastsettes . . . at grunn innenfor generalplanområdet ikke kan tas i bruk til formål som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnyttning som er forutsatt i generalplanen.»

I svarbrev 12. september 1980 redegjorde Miljøverndepartementet for lovforarbeidene, herunder for motivene til endringslov 1. juni 1973 nr. 31. Fra brevet siteres:

«Etter departementets mening vil i utgangspunktet hvert enkelt utbyggingstiltak som er i strid med generalplanen kunne representere en vesentlig vanskeliggjøring. Det er denne vurdering som etter departementets mening må gjennomføres, og som stemmer best med generalplanvedtektens formål. Planarbeidet skal gå sin gang uten at disposisjoner i mellomtiden endrer plangrunnlaget eller kommer i strid med den grunnutnyttning som vil bli fastlagt når planarbeidet er ferdig og man er kommet fram til det endelige mål, nemlig reguleringsplanen.

På bakgrunn av lovens någjeldende ordlyd og intensjoner, særlig sett ut fra ovennevnte lovendring, må det etter departementets mening kunne slås fast at generalplanvedtektens virkeområde er svært vidt. Generalplanvedtekt med hjemmel i bygningslovens § 21 første ledd bokstav a vil regelmessig kunne hindre alle utbyggingstiltak som ikke knytter seg til den utnyttning av arealene og prioritering som er forutsatt i generalplanen.

Etter bygningslovens § 21 siste ledd kan bygningsrådet, når særlige grunner foreligger, gjøre unntak fra generalplanvedtekten.

Ved vurderingen av om dispensasjon fra vedtekten skal gis, må det foretas en vurdering av om det omsøkte tiltak i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnyttning som er forutsatt i planen. Det kan da skilles mellom tiltak som er så vidt kurante at de ikke vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen, og i slike tilfelle vil det neppe være saklig grunnlag for å avslå dispensasjon. Dernest tiltak hvor det er saklig grunnlag for å avslå dispensasjon, men hvor spesielle hensyn (f. eks. tungtveiende sosiale hensyn, sterkt behov for næringsvirksomhet i området o. a.) tilsier dispensasjon.

Ved vurderingen av dispensasjonsspørsmålet må bygningsrådet således nøye vurdere forholdet til de forutsetninger generalplanen bygger på, bl. a. målsettinger for arealbruk, lokaliserings- og bosettingsmønster, miljøutvikling, kommunens investeringsprogram og -behov m. v. Avgjørelsen om dispensasjon skal

innvilges eller avslås må derfor ha en klar forankring i plankriterier. — — —

Konklusjonen etter dette må etter departementets mening være at dispensasjon fra generalplanvedtekten skal gis hvor arealdisponeringshensyn ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering ikke er til hinder for et byggetiltak. Men det er dispensasjonsspørsmålet som er vurderingstemaet — ikke hvorvidt generalplanvedtekten gjelder for det aktuelle området eller ikke.»

Jeg forela 24. oktober 1980 på nytt saken for departementet:

«Jeg finner å måtte be om en nærmere presisering av departementets standpunkt på enkelte punkter, særlig med sikte på å få klarlagt hvordan departementet vil begrunne de enkelte tolkningsresultater med utgangspunkt i lovteksten. Særlig er jeg interessert i opplysning om departementet mener at vedtekten betyr et generelt byggeforbud (utenom landbrukets bygninger og anlegg) når generalplanen forutsetter utnyttning til landbruksformål. Jeg peker på at bestemmelsen i bokstav a har som et klart vilkår for forbudsordningen at vedkommende formål «i vesentlig grad vil vanskeliggjøre» osv. De siterte ord har et innhold og en utforming som etter min mening synes å tilsi en konkret vurdering av spørsmålet om et påtenkt tiltak «i vesentlig grad vil vanskeliggjøre» osv. Er det siterte vilkår ikke oppfylt, vil tiltaket ut fra nevnte oppfatning ikke omfattes av vedtekten, og det subsidiære spørsmål om dispensasjon etter § 21 syvende (siste) ledd oppstår ikke. Jeg legger til at da det gjelder en ordning som betyr inngrep i borgernes rettssfare, kan den ikke gis videre anvendelsesområde enn lovteksten tillater.

Sammenhengende med foranstående vil det også være av interesse å få opplyst om lovens kriterium «som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnyttning som er forutsatt i generalplanen» antas å referere seg til arealet nettopp for det konkrete tiltak, eller til en større del av generalplanområdet.»

Departementet svarte 9. februar 1981:

««Landbruksområder» i generalplansammenheng pleier betegnes som jord-, skog- og naturområder. Det er ikke forutsetningen at det i selve generalplanen eller i generalplanvedtekt etter § 21 første ledd bokstav a skal treffes innbyrdes skillelinjer mellom jord-, skog- og naturområder, men det er viktig at det i saksdokumentene ligger ved bonitetskart m. v. som gir grunnlag for vurdering av disse områders nytte- og verneverdi.

En slik vedtekt vil etter departementets mening innebære et generelt byggeforbud mot all bebyggelse utenom landbrukets bygninger og anlegg. Slik ikke-landbruksmessig bebyggelse vil ikke være i samsvar med planens formål og vil derfor etter departementets mening i utgangspunktet i vesentlig grad kunne vanskeliggjøre den utnyttning som er forutsatt i generalplanen.

Denne båndlegging av «landbruksområder» ved generalplanvedtekt vil etter departemen-

tets mening langt på vei ha samme funksjon for grunnutnytting som reguleringsplanen. Eller sagt på annen måte: Dersom disse landbruksområder hadde blitt regulert som landbruksområder etter bgl. § 25 nr. 2 kan ikke departementet se at byggeforbudet mot ikke-landbruksmessig bebyggelse ville stille seg vesentlig annerledes, bortsett fra den dispensasjonsmulighet som er uttrykkelig nevnt i § 21.

Departementet mener som nevnt i vårt forrige brev at det konkrete tiltak som er gjenstand for behandling ikke bare skal vurderes ut fra det grunnareal tiltaket beslaglegger, men også hvorvidt det er i strid med de forutsetninger generalplanen bygger på.

En annen lovforståelse vil etter departementets mening føre til at generalplanvedtekten ikke på langt nær vil få den betydning for samfunnsplanleggingen som hele tiden har vært forutsetningen og som også har vært fulgt i praksis.

Ombudsmannen anfører i ovennevnte brev vedrørende begrepet «i vesentlig grad vil vanskeliggjøre» følgende:

«Er det siterte vilkår ikke oppfylt, vil tiltaket ut fra nevnte oppfatning ikke omfattes av vedtekten, og det subsidiære spørsmål om dispensasjon etter § 21 syvende (siste) ledd oppstår ikke.»

Det departementet har gitt uttrykk for i sitt brev av 12. september 1980 og den lovforståelse Ombudsmannen her gir uttrykk for, avviker etter departementets mening ikke vesentlig fra den praktiske anvendelse av generalplanvedtekten. Det må være helt klart at det er bygningsrådet som må foreta en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle hvorvidt tiltaket vil vesentlig vanskeliggjøre den utnytting som er forutsatt i generalplanen. Dersom så ikke er tilfelle, vil tiltaket måtte aksepteres ved dispensasjon fra vedtekten. I et slikt konkret tilfelle vil de særlige grunner som tilsier dispensasjon innebære at tiltaket ikke skaper spesielle problemer.

Spørsmålet er således egentlig om man generelt kan bestemme at et tiltak som er i strid med formålet i generalplanen i utgangspunktet vil vesentlig vanskeliggjøre den utnytting som er forutsatt i planen, og det mener departementet — som foran nevnt — at man må kunne gjøre. Vi har også presisert i en rekke vedtekter for «landbruksområder» at det er forbudt å sette i verk bygge- og anleggsarbeid som ikke har direkte tilknytting til tradisjonelt jordbruk, skogbruk, jakt og fiske. Det samme har vi inntatt i departementets generalplanveileder. Vi kan ikke se at dette innebærer en utvidelse av anvendelsesområdet som er i strid med lovteksten eller intensjonene med lovbestemmelsen.»

I avsluttende brev 24. mars 1981 til Miljøverndepartementet uttalte jeg:

«Det tolkingsspørsmål jeg har tatt opp med departementet, knytter seg i praksis gjerne til grunnareal som i generalplan er utlagt til jord-, skog- og naturområde. Den følgende

drøftelse tar sikte på slike områder. Jeg går først ut fra at det foreligger en generalplanvedtekt med forbudsbestemmelse som i ordlyd samsvarer med lovens. Spørsmål som knytter seg til en generalplanvedtekt av den type som er sitert til slutt foran fra departementets brev 9. februar 1981, kommer jeg deretter inn på.

Så vidt skjønnes legger departementet til grunn at generalplanvedtekt etter § 21 første ledd bokstav a betyr et generelt byggeforbud, med unntak for bygninger og anlegg til jordbruks-, skogbruks- og naturformål. Departementet tar rett nok visse reservasjoner (jfr. således brukte formuleringer som «i utgangspunktet» og «regelmessig»), men det går ikke fram hva som ligger i reservasjonene og hvor langt de rekker. Ser man bort fra disse reservasjoner, forstår jeg departementet slik at det stilles positivt krav om at utbyggings tiltak må være i samsvar med generalplanens formål. — Departementets brev 9. februar 1981 gir ikke klarhet om hvordan departementet kan forankre et slikt tolkingresultat i lovteksten. Særlig stiller jeg meg uforstående til departementets uttalelse i brevet 9. februar 1981 (sitert foran, nest siste avsnitt); der departementet forutsetter at et omsøkt tiltak gjør dispensasjon nødvendig også når tiltaket ikke «vil vesentlig vanskeliggjøre den utnytting som er forutsatt i generalplanen». Etter min mening blir departementets lovforståelse ikke riktigere ved at departementet for denne situasjon bemerker at «tiltaket (vil) måtte aksepteres ved dispensasjon fra vedtekten». Etter min oppfatning av lovordningen oppstår spørsmål om dispensasjon bare når det er fastslått at tiltaket «i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnytting som er forutsatt i generalplanen», jfr. lovteksten. Er så ikke tilfelle, trengs ingen dispensasjon for at det planlagte tiltak skal gå klar av generalplanvedtekten.

Loven knytter sitt vilkår «som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnytting som er forutsatt i generalplanen» nettopp til det omsøkte formål (tiltak). Denne lovutforming må bety at det skal foretas en konkret vurdering av spørsmålet om tiltaket «i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnytting som er forutsatt i generalplanen». Skulle en abstrakt sammenligning av tiltakets formål mot generalplanens formål være tilstrekkelig, ville man faktisk se bort fra det (siterte) lovbestemte vilkår.

Jeg legger til:

Det er lovanvendelse å fastsette innholdet av lovens vilkår «som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnytting som er forutsatt i generalplanen». Bygningsmyndighetene må i første omgang ta standpunkt til om lovens vilkår er oppfylt i det konkrete tilfelle. Men denne lovanvendelse kan prøves ved saksanlegg for domstolene eller ved klage til ombudsmannen. — Er nevnte lovvilkår oppfylt, kan spørsmålet om dispensasjon etter § 21 syvende (siste) ledd melde seg. Før det kan bli tale om dispensasjon, må «særlige grunner» foreligge. Også bygningsmyndighetenes standpunkt til dette lovvilkår vil kunne prøves av domstolene (eventuelt ombudsmannen). — Antas det at «særlige grunner» foreligger, vil bygningsmyndighetene utøve et såkalt «forvaltningsskjønn» når de avgjør dispensasjons spørsmålet. Et slikt forvaltningsskjønn kan

domstolene prøve i høyst begrenset utstrekning, og det samme gjelder for ombudsmannen, jfr. vilkåret «klart urimelig» i § 10 annet ledd tredje punktum i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8).

Om den konkrete vurdering skal gjelde arealet som det omsøkte tiltak nettopp vil beslaglegge, eller en større del av generalplanområdet, uttaler departementet i brevet 9. februar 1981 (sitat foran, fjerde avsnitt) «at det konkrete tiltak som er gjenstand for behandling ikke bare skal vurderes ut fra det grunnareal tiltaket beslaglegger, men også hvorvidt det er i strid med de forutsetninger generalplanen bygger på». — Jeg er noe usikker på hva som skal legges i denne uttalelse. For eget vedkommende nøyer jeg meg med å bemerke at det neppe kan være riktig å knytte vurderingen bare til det areal som tiltaket vil beslaglegge og viser bl. a. til at en generalplan ikke gir opplysning om hva de enkelte deler av planområdet skal brukes til, jfr. departementets brev 9. februar 1981 (sitat foran, første avsnitt).

Som nevnt i departementets brev 9. februar 1981 (sitat foran, siste avsnitt) har noen kommuner generalplanvedtekt for landbruksområder som, i tillegg til forbudsbestemmelse identisk med lovens, også inneholder forbud mot å sette i verk bygge- og anleggsarbeider som ikke har direkte tilknytning til tradisjonelt jordbruk, skogbruk, jakt og fiske.

Når vedtekter av denne type har vært oppe i klagesaker her, har ombudsmannen lagt til grunn at sistnevnte forbudsbestemmelse ikke kan gis videre anvendelse enn det forbud som er hjemlet i loven.

Som det vil fremgå av foranstående, mener jeg at departementet tillegger bygningsloven § 21 første ledd bokstav a en rekkevidde som lovens ordlyd ikke gir dekning for. Dette er lite tilfredsstillende fra rettssikkerhetshensyn.»

Miljøverndepartementet kommenterte ombudsmannens uttalelse i brev 7. mai 1981. Departementet konkluderte her:

«Departementet tar til etterretning de rettssikkerhetshensyn som ombudsmannen har påpekt, men vi antar at disse neppe er overskredet gjennom den praktiske anvendelse av vedtektene.»

43.

Generalplanvedtekt etter bygningsloven § 21 annet ledd (pusteromsvedtekt) — vedtektens stedlige virkeområde.
(Sak 31 E/80.)

For områder hvor det ikke er vedtatt generalplan, kan ved generalplanvedtekt etter bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 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». Generalplanvedtekt etter denne bestemmelse betegnes gjerne som «pusteromsvedtekt».

I forbindelse med en klagesak oppsto spørsmålet om hvilket geografisk område slik vedtekt kan gjelde for, jfr. lovens uttrykk «bestemte arealer». Klageren fremholdt:

«Den generalplanvedtekt som er gjort gjeldene for kommunen er utformet slik at den gjelder for hele kommunen med unntak av de områdene hvor det foreligger stadfestet reguleringsplan. Etter bygningslovens § 21, annet ledd, er det imidlertid et vilkår at generalplanvedtekten gjelder bestemte arealer. «Bestemte arealer» må forstås slik at det må foretas en positiv geografisk avgrensning av området, etter en nøye vurdering av hvor generalplanvedtekten gjøres gjeldende. Det kan ikke ansees å være i samsvar med loven å fastsette at generalplanvedtekten med dens «speilvendingsprinsipp» skal gjelde for hele kommunen. At regulerte områder unntas fra vedtekten sier seg selv og kan ikke gi grunnlag for en annen vurdering.»

Jeg forela spørsmålet for Miljøverndepartementet og ba om en redegjørelse for departementets oppfatning av lovens uttrykk «bestemte arealer». Departementet svarte 6. januar 1981:

«Etter departementets forståelse av uttrykket «bestemte arealer» i § 21 annet ledd i bygningsloven, refererer dette seg til hvilke deler eller områder av kommunen som omfattes av generalplanvedtekt etter § 21 annet ledd («pusteromsvedtekt»), og som ligger innenfor nærmere angitte grenselinjer. Begrepet «bestemte arealer» går i dette tilfelle ikke på hvilke formål det enkelte areal utnyttes til.

Bakgrunnen for lovens uttrykk «bestemte arealer» har vært å legge avgjørende vekt på avgrensingen av det eller de områder som ønskes vedtektsbelagt. Avgrensingen av vedtektsområdet må således være klar og entydig, slik at det klart framgår av kart eller verbal grensebeskrivelse hvilke arealer som omfattes av vedtekt og hvilke arealer som faller utenfor.

Det ligger således i ovennevnte uttrykk ingen begrensning i generalplanvedtektens geografiske utstrekning og virkeområde, og dette var også forutsetningen da lovendringsforslaget ble fremmet i 1972.

De arealer som en kommune ut fra en konkret vurdering av den aktuelle plansituasjon ønsker å båndlegge med «pusteromsvedtekt», kan angis til et nærmere avgrenset område, eller til flere forskjellige avgrensede områder av kommunen. Dersom kommunen ut fra ovennevnte vurdering finner det mest hensiktsmessig å la vedtekten omfatte hele kommunens areal, må det også være adgang til dette. I så fall vil avgrensingen av de «bestemte arealer» være kommunegrensen, og det vil ikke være nødvendig med vedtektskart eller noen verbal beskrivelse av vedtektsgrensene. Spesielt i de mange store landkommuner med dårlig eller ikke noe kartgrunnlag er en slik løsning den mest aktuelle.

Departementets fortolkning av omhandlede uttrykk i § 21 annet ledd har for øvrig vært fulgt opp gjennom praksis helt siden dette ledd ble tatt inn i bygningsloven i 1973.

Etter § 11 i forskrifter til kap. III om regionplaner og generalplaner i bygningsloven — gitt den 29. desember 1976 — skal generalplan som regel utarbeides for hele kommunens område i sammenheng. Tilsvarende bestemmelse var inntatt i § 7 i de midlertidige forskriftene av 1. desember 1965. Vedtekter etter bgl. § 21 a og b kan derfor om ønskelig dekke hele kommunen. Det ville etter departementets mening være inkonsekvent om ikke «pusteromsvedtekten» etter § 21 annet ledd, som skal sikre styringen av arealbruken i kommunen inntil godkjent generalplan foreligger, ikke skulle ha samme geografiske rekkevidde. I departementets veileder av november 1978 om utforming og bruk av generalplanvedtekter er det klart gitt uttrykk for dette. Således har vi nevnt at av praktiske hensyn er det vanlig å knytte «pusteromsvedtekt» til hele kommunen med unntak av områder der det foreligger stadfestet reguleringsplan, og vi har tatt inn eksempel på utforming av slik vedtekt.

At man ved «pusteromsvedtekt» kan båndlegge hele kommunens område framgår også av merknadene på s. 6—7 og s. 31—32 i Ot. prp. nr. 22 for 1980—81 om lov om lokal og regional planlegging (Planleggingsloven).»

I avsluttende brev 13. februar 1981 til Miljøverndepartementet bemerket jeg:

«Jeg er enig med departementet i at det ikke kan utledes av lovens uttrykk «bestemte arealer» noe ubetinget forbud mot å la vedtekt etter bygningsloven § 21 annet ledd gjelde det samlede areal i en kommune. — Jeg finner imidlertid grunn til å reservere meg mot enkelte synspunkter i departementets brev 6. januar 1981.

Avgjørende for hvilket geografisk virkeområde vedtekt etter § 21 annet ledd skal gis, må være en vurdering av båndleggingsbehovet. Behovet bør så langt mulig vurderes konkret og i detalj, og vedtekten bør ikke gis videre virkeområde enn behovet tilsier. — At svakt kartgrunnlag i en kommune betraktes som et moment for den mest vidtgående båndleggelse, nemlig å la vedtektsområdet følge kommunegrensene, finner jeg på denne bakgrunn betenkelig. Også den praksis som beskrives i departementets veiledende skriv av november 1978 (som det er vist til i departementets brev), ser jeg klare betenkeligheter ved.

Jeg legger til:

Omfatter de «bestemte arealer» geografisk utstrakte distrikter, kan dette ha betydning for det innhold som legges i de uttrykk som lovtaksten bruker for å angi virkningen av båndleggelsen. Dette gjelder særlig innholdet av uttrykket «i vesentlig grad vil kunne vanskeliggjøre planleggingen eller gjennomføringen av planen». Jo større distriktet er, desto usikrere kan det bli å fastslå at et omsøkt tiltak vil kunne stoppes på grunn av slik vanskeliggjøring som loven har som forutsetning. Jeg går ut fra at departementet er oppmerksom på og overveier disse spørsmål.»

44.

Fradelingsnektelse med hjemmel i generalplanvedtekt — avgjørelsesgrunnlaget.
(Sak 1137/79.)

En gårdbruker (A) klaget 11. september 1979 til ombudsmannen fordi bygningsmyndighetene nektet ham å fradele boligtomt på 1,5 dekar til datteren.

Eiendommen ligger i en større bykommune, ca. 12 km fra bykjernen, og består av 70 dekar innmark og 430 dekar utmark. Området er i generalplanen forutsatt nytt til jord-, skog- og naturområde. I generalplanvedtekt etter bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 21 første ledd bokstav a heter det (avsnitt III første ledd):

«Innenfor de områder hvor denne vedtekt gjelder som beskrevet under pkt. II, kan grunn ikke tas i bruk til formål som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnytting som er forutsatt i generalplanen.»

A søkte 18. januar 1977 om tillatelse til fradeling. Det forelå da delingssamtak etter jordloven av 18. mars 1955 (nr. 2) § 55 fra fylkeslandbruksstyret.

Bygningsrådet nektet 16. august 1977 fradeling. Etter klage fra A opphevet fylkesmannen 22. mai 1978 bygningsrådets vedtak på grunn av mangelfull begrunnelse. Fylkesmannen bemerket:

«Bygningsrådet har som hjemmel for sitt vedtak vist til bygningslovens § 21, 1. ledd, pkt. A (generalplanvedtekt).

En kan ikke se at bygningsrådet i tilstrekkelig grad har begrunnet et avslag i medhold av bygningslovens § 21, 1. ledd, jfr. forvaltningslovens § 25. Det fremgår ikke av vedtaket at bygningsrådet har foretatt slik vurdering som generalplanvedtekten forutsetter. Dersom bygningsrådet vil avslå søknaden under henvisning til § 21, 1. ledd, må det nærmere redegjøres for hvordan det omsøkte tiltak i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnytting som er foretatt i generalplanen.»

Bygningsrådet behandlet saken på nytt 12. september 1978 og nektet deling med hjemmel i generalplanvedtekten. Vedtaket ble begrunnet slik:

«Generalplanvedtekten er et virkemiddel for å sikre hovedintensjonen med generalplanen. I dette aktuelle område er landbruksformål den primære utnyttelse generalplanen skal sikre på kort og lang sikt. Vedtektsformuleringen gjelder «jord- skog og naturområde». Plankontoret legger samtidig stor vekt på de landskapsverdier som representeres ved et åpent kulturlandskap med tradisjonell landbruksbebyggelse, hvor omliggende terrengdrag og vegetasjon gir en klar avgrensning og kontrastvirkning. I relasjon til disse forhold kan man ikke bare vurdere den enkelte aktuelle tomt, f. eks. når det gjelder bonitet eller landskapsvirkning. I generalplansammenheng må

det tas hensyn til at et område med nye enkelthus kan skifte karakter fra et større jordbruksmiljø til et område av mere eller mindre tilfeldig halvurban karakter. På samme måte kan nye hus som tilføres, redusere den landskapsmessige verdi som skulle sikres gjennom generalplanvedtektenes båndleggelse til naturområde.

Saken kan også sees i generalplanmessig sammenheng hva angår kloakkeringen, i det en utbygging med nye enkelthus i nærheten av byens drikkevannskilde lett vil kunne få konsekvenser.»

Ved fylkesmannens avgjørelse 17. november 1978 ble A's klage ikke tatt til følge. Fylkesmannen bemerket:

«Skal bygningsrådet kunne avslå en fradelingssøknad må fradelingen enten stride mot bygningsloven selv eller bestemmelser gitt i medhold av den.

I omsøkte tilfelle har bygningsrådet begrunnet avslaget med hjemmel i bygningslovens §§ 21, 1. ledd og 66 nr. 2, idet en fradeling vil få konsekvenser både for området som jord- og naturområde og for byens drikkevannskilde.

Det kan vanskelig hevdes at en fradeling i seg selv vil representere en vesentlig vanskeliggjøring for utnyttningen av området som natur- og jordbruksstrøk. På grunn av nærheten til byen er både omsøkte område og de omkringliggende attraktivt hva angår tomter til bolig- og fritidsbebyggelse, og det eksisterer således en betydelig tomteetterspørsel. Tillates derfor først en fradeling, vil det ut ifra et likhetsprinsipp være vanskelig å avslå andre søknader. Fylkesmannen finner at bygningsrådet som planleggingsmyndighet har hjemmel i generalplanvedtekten til å legge denne konsekvensvurdering til grunn, idet denne konsekvens vil medføre at utnyttningen av området som natur- og jordbruksstrøk vil bli vanskeliggjort i vesentlig grad.»

I brev 1. oktober 1979 til fylkesmannen pekte jeg på at generalplanvedtekten avsnitt III bare rammer tiltak som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnyttning som er forutsatt i generalplanen: jord-, skog- og naturområde. I den aktuelle sak hadde fylkeslandbruksstyret, som det kompetente faglige organ for jordvern, gitt samtykke til fradeling, jfr. jordloven § 55. Når bygningsmyndighetene likevel ville nekte fradeling under henvisning særlig til landbruksinteressene i området, måtte kreves en nærmere, konkret vurdering. — Jeg ga videre uttrykk for tvil om hvorvidt avslagsgrunnene som hittil var gitt (landskapsestetiske vurderinger og konsekvensbetraktninger), var rettslig holdbare.

Fylkesmannen svarte 29. januar 1980:

«Den 17.12.79 ble det avholdt et møte mellom representanter for Miljøverndepartementet, kommunen og fylkesmannen hvor det ble diskutert hvilke forhold som skal tillegges vekt ved vurderingen av hvorvidt et omsøkt til-

tak i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnyttning som generalplanen forutsetter.

Fra fylkesmannens kontor er det videre foretatt befarings hvor også søkeren og en representant fra kommunens plankontor var til stede.

Ombudsmannen har vist til følgende uttalelse fra fylkesmannen i brev av 17.11.78:

«Det kan vanskelig hevdes at en fradeling i seg selv vil representere en vesentlig vanskeliggjøring for utnyttningen av området som natur- og jordbruksstrøk.»

Under møtet med Miljøverndepartementet fremkom at departementet har en annen forståelse av generalplanvedtekten enn fylkesmannen. Fra Miljøverndepartementets side ble det gitt uttrykk for at ethvert bolighus eller hytte som søkes oppført innenfor et område som i henhold til generalplanen skal nyttes til jordbruks-, skogbruks- og naturområde, og som ikke har direkte tilknytning til jordbruk, skogbruk eller vilt- og fiskepleie, vil i vesentlig grad vanskeliggjøre en fremtidig utnyttning av området som forutsatt i generalplanen. Fylkesmannen stiller seg noe tvilende til departementets fortolkning, men finner som underordnet myndighet å måtte legge departementets syn til grunn for sin behandling av saken. Etter dette antar en at bygningsrådet med hjemmel i generalplanen med vedtekt kan avslå omsøkte fradeling av boligtomt.

Fylkesmannen finner etter dette å måtte fastholde sitt tidligere vedtak.»

Foranlediget av fylkesmannens uttalelse tok jeg i brev 22. mai 1980 til Miljøverndepartementet opp på generelt grunnlag spørsmålet om forståelsen og rekkevidden av generalplanvedtekt etter bygningsloven § 21 første ledd bokstav a. Denne sak er referert som nr. 42 foran.

I avsluttende uttalelse 7. april 1981 i A's sak viste jeg til uttalelsen i mitt brev 24. mars 1981 til Miljøverndepartementet (se s. 92 foran) og fortsatte:

«Lovens vilkår «som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnyttning som er forutsatt i generalplanen» forutsetter en konkret vurdering av hvilken virkning gjennomføringen av det omsøkte tiltak vil få. Miljøverndepartementet forstår loven annerledes, jfr. opplysningen i fylkesmannens brev 29. januar 1980 («at ethvert bolighus eller hytte som søkes oppført innenfor et område som i henhold til generalplanen skal nyttes til jordbruks-, skogbruks- og naturområde, og som ikke har direkte tilknytning til jordbruk, skogbruk eller vilt- og fiskepleie, vil i vesentlig grad vanskeliggjøre en fremtidig utnyttning av området som forutsatt i generalplanen»). En slik lov-anvendelse er etter min mening ikke holdbar. Men fylkesmannen har «som underordnet myndighet (funnet) å måtte legge departementets syn til grunn for sin behandling av saken».

Avsnitt III i generalplanvedtekten inneholder et stedlig avgrenset forbud mot at grunn tas i bruk til formål som i vesentlig grad vil

vanskeliggjøre den utnytting som er forutsatt i generalplanen, dvs. til jord-, skog- og naturområde. I bygningsrådets begrunnelse 12. september 1978 heter det:

«— — — I dette aktuelle område er landbruksformål den primære utnyttelse generalplanen skal sikre på kort og lang sikt.
— — —»

Den vurderingen som bygningsmyndighetene skal foreta etter generalplanvedtekten, har likhetspunkter med landbruksmyndighetenes vurdering etter delingsregelen i jordloven § 55. I nærværende sak er gitt delingssamttykke etter § 55. Dette betyr riktignok ikke at det omsøkte tiltak uten videre går klar av forbudsbestemmelsen i generalplanvedtekten. Men bygningsmyndighetene må, hvis de vil gjøre forbudsbestemmelsen gjeldende, ha en særlig foranledning og plikt til å gi en konkret begrunnelse for sitt standpunkt.

Av begrunnelsen for vedtaket 12. september 1978 fremgår at bygningsrådet har lagt «stor vekt på de landskapsverdier som representeres ved et åpent kulturlandskap med tradisjonell landbruksbebyggelse, hvor omliggende terrengdrag og vegetasjon gir en klar avgrensning og kontrastvirkning». Begrunnelsen synes å referere til landskapsestetiske vurderinger. Jeg har vanskelig for å se at slike hensyn kan tillegges avgjørende vekt i forhold til bygningsloven § 21 første ledd bokstav a, som hjemler forbud mot å ta grunn i bruk til formål «som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnytting som er forutsatt i generalplanen».

Tilbake står den begrunnelse som er gitt i fylkesmannens klageavgjørelse 17. november 1978: Som følge av en betydelig tomteetter spørsmål i området vil en tillatelse til fradeling i nærværende sak kunne få konsekvenser for avgjørelsen i andre saker, og «denne konsekvens vil medføre at utnyttningen av området som natur- og jordbruksstrøk vil bli vanskeliggjort i vesentlig grad».

Jeg kan ikke følge fylkesmannen i dette syn på konsekvensene av en fradeling i foreliggende tilfelle, som etter fylkesmannens uttalelse nettopp ikke vil bety en vesentlig vanskeliggjøring for utnyttningen av området som natur- og jordbruksstrøk. Det vil ikke være noen usaklig forskjellsbehandling om en senere begjært fradeling nektes, fordi det da antas at målet er fullt slik at ytterligere fradeling vil bety en vesentlig vanskeliggjøring for utnyttningen. Hver fradelingsbegjæring må vurderes konkret, ut fra den status for området som er etablert på den tid den enkelte begjæring tas under behandling.

Jeg er således kommet til at bygningsrådets og fylkesmannens begrunnelse for å nekte omsøkte deling ikke er rettslig holdbar.

Jeg tilføyer:

Generalplanvedtektens forbud retter seg mot at grunn «tas i bruk», jfr. også ordlyden i bygningsloven § 21 første ledd bokstav a. Samme formulering er nyttet i loven § 21 annet ledd. Som jeg tidligere har gitt uttrykk for i andre saker (jfr. således årsmeldingen for 1979 nr. 21), synes disse forbud etter ordlyden bare rettet mot fysiske tiltak. Hvorvidt, og i hvilken utstrekning, de gir hjemmel for også å nekte deling av eiendom, er etter min mening tvilsomt. Jeg finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette.»

Fylkesmannen behandlet saken på nytt og konkluderte 29. mai 1981 med at generalplanvedtekten ikke er til hinder for omsøkte fradeling. Fradelingen ble godkjent av bygningsrådet 7. juli 1981.

45.

Privat reguleringsplanutkast — kommunens begrunnelse for å innstille behandlingen.
(Sak 534/81.)

A klaget 28. april 1981 til ombudsmannen over vedtak i kommunen om å innstille behandlingen av hans private forslag til regulering av en del av hans eiendom.

A la 21. mai 1978 fram for bygningsrådet utkast til reguleringsplan («bebyggelsesplan/illustrasjonsplan») for et ca. 15 dekar stort område. Bygningsrådet godkjente forslaget og sendte det til uttalelse. Etter mottatte uttalelser innstilte bygningsrådet på vedtagelse av reguleringsforslaget og utleggelse til offentlig ettersyn. Etter anmodning fra et boligbyggelag i kommunen ble imidlertid saken utsatt. Boligbyggelaget opplyste at det hadde henvendt seg til A med sikte på avtale om kjøp av reguleringsfeltet.

Slik avtale kom ikke i stand, og etter at A 21. september 1979 hadde etterlyst regulerings-saken, ble den på nytt tatt opp i bygningsrådet 28. januar 1980. Også denne gang ble det innstilt på vedtagelse av planen og utleggelse til offentlig ettersyn. Saken ble imidlertid på nytt utsatt, for innhentelse av uttalelse fra boligbyggelaget.

Boligbyggelaget viste i brev 31. januar 1980 til kommunen til boligbyggelagets vedtak 7. november 1979, hvor det blant annet het:

«Styret gjør henvendelse til kommunen, ordføreren, med anmodning om at kommunen er boligbyggelaget behjelpelig med erverv av det aktuelle boligområdet, om nødvendig ved ekspropriasjon av arealet. — — —»

På denne bakgrunn ba boligbyggelaget kommunen ta saken opp til behandling så snart som mulig.

Saken ble forelagt kommunalutvalget. I rådmannens redegjørelse til utvalget ble vist til at arealet i generalplanens arealdisponeringsplan er avsatt til boligbygging. Videre het det:

«— — — Rådmannen ser tre veier å gå, nemlig:

1. Ekspropriasjon,
2. Utbyggingsavtale,
3. La grunneieren regulere og bygge,

og disse vil bli kommentert nærmere.

1. Ekspropriasjon.

Som nevnt innledningsvis, er det grunnlag for å anta at grunneier ikke vil selge frivillig til kommunen eller boligbyggelaget, og råd-

mannen vurderer muligheten for å få departementets ekspropriasjonstillatelse som meget små både etter bygningslovens § 36 og oreigningsloven § 2.31. Å forsøke ekspropriasjon frarådes derfor.

2. Utbyggingsavtale.

Kommunen kan — som betingelse for å regulere arealet — forutsette at det først inngås en utbyggingsavtale. Hvis grunneier er interessert i å komme i gang, har kommunen et visst press i å kunne utsette reguleringen og dermed utbyggingen. I en avtale kan det f. eks. bestemmes at kommunen eller boligbyggelaget skal fordele en nærmere bestemt del av tomtene/boligene, godkjenne de som blir tildelt, at tomtene/boligene skal fordeles primært til innenbygdsboende/-arbeidende o.s.v..

3. La grunneier regulere og bygge.

Ved å la grunneier fortsette med sine egne planer, har kommunen de styringsmuligheter bygningsloven gir gjennom reguleringsplan.

Kommunen har ingen eller liten kontroll med forhold som pris, tildeling m. v.»

På denne bakgrunn foreslo rådmannen enten å forhandle med A om utbyggingsavtale eller å ferdigbehandle reguleringsplanen.

Kommunalutvalget gjorde slikt vedtak:

«Kommunalutvalget anser ekspropriasjon av arealet som uaktuelt på nåværende tidspunkt, og forutsetter at det fremlegges sak for kommunestyret basert på at arealet ikke reguleres nå.»

Rådmannen ba ved brev 15. april 1980 bygningsrådet «legge saken på is» inntil kommunestyrets retningslinjer for regulering av området forelå.

Etter å ha redegjort for boligbyggelagets ønske om å erverve arealet og for kommunalutvalgets behandling av saken skrev rådmannen i innstilling til kommunestyret:

«Rådmannen er av den oppfatning at det er uklart hvordan denne del av eiendommen er disponert i generalplansammenheng. — — —

I foreliggende sak er imidlertid rådmannen av den oppfatning at den reguleringsmessige vurdering bør skje i sammenheng med disponeringen av hele eiendommen i henhold til tidligere nevnte kommunestyrevedtak. Det er også arealbehov til andre formål i området enn boliger og landbruksområder.

Teknisk avdelingsstyre har nylig prioritert regulering av eiendommen til landbruksformål svært lavt. Det betyr med andre ord i praksis at det vil ta tid før planen blir fremmet. — — —»

I samsvar med innstillingen gjorde kommunestyret 7. mai 1980 følgende vedtak:

«Under henvisning til bygningsloven § 27.2, vil kommunestyret anmode bygningsrådet om at det ikke fremmes separat reguleringsplan for det aktuelle areal. — — —

Reguleringen av nevnte areal tas med som en del av planen for hele eiendommen, og kommunestyret forutsetter at denne planen behandles i henhold til avdelingsstyrets tidligere prioritering av reguleringsoppgaver.»

I møte 23. juni 1980 tok bygningsrådet kommunestyrets vedtak til etterretning.

I klagen til ombudsmannen anførte A:

«Det vil bli hevdet at den saksbehandling og de vedtak som ligger forut for bygningsrådets vedtak i saken, i realiteten går ut på å hindre at jeg får anledning til å bygge ut det området som reguleringsplanen omfatter i privat regi. Når saken endte med å bli stillet i bero på ubestemt tid, skyldes dette etter min oppfatning at boligbyggelaget ønsket å erverve området og bygge ut dette. Dette lot seg imidlertid ikke realisere fordi kommunen kom til at den vanskelig ville kunne ekspropriere området når jeg selv ville bygge ut dette.

Jeg vil således hevde at bygningsrådets vedtak og det forut for dette liggende kommunestyrevedtak er ugyldig på grunn av at det er tatt utenforliggende hensyn.»

A viste til at bygningsrådets vedtak om å utsette behandlingen av reguleringsforslaget ikke var begrunnet med reguleringsmessige hensyn, men med boligbyggelagets ønske om å erverve arealet. Etter hans oppfatning burde behandlingen av en reguleringsplan være uavhengig av hvem som eventuelt skal stå for utbyggingen av arealet. — Om rådmannens redegjørelse til kommunalutvalget anførte klageren:

«Jeg fester oppmerksomheten på at man her vurderer muligheter for å sette meg som eier av eiendommen i en slik situasjon et jeg selv ikke bygger ut. I denne forbindelse viser jeg spesielt til det som er sagt under punkt 2, utbyggingsavtale i redegjørelsen. Her sies det uttrykkelig at kommunen kan legge press på grunneieren ved å utsette selve reguleringsplansaken. Det er vesentlig å være klar over denne uttalelsen når man skal se på sakens videre behandling. Dette fordi det var nettopp denne utveien som kommunen til sist benyttet seg av.»

Om rådmannens innstilling til kommunestyret uttalte A:

«På bakgrunn av forhistorien til denne saken slik det er dokumentert foran, må det være åpenbart at rådmannens innstilling med begrunnelse for å unnlate å fremme separat reguleringsplan er en skinnbegrunnelse. Det kan således vises til at rådmannens begrunnelse overfor kommunestyret overhode ikke forelå i hans redegjørelse og innstilling til kommunalutvalget.

I sin begrunnelse viser rådmannen til at man bør se arealet som en del av reguleringsplanen for hele eiendommen. Det fremgår imidlertid av rådmannens egen innstilling at dette ikke er et reelt hensyn fordi det går

frem at man ikke mener at dette arealet skal ses som en del av jordbruksarealet. — — —»

I kommunens uttalelse til klagen til ombudsmannen het det:

«Rådmannen vil — i likhet med klageren — henvise til den redegjørelse som er gitt overfor kommunalutvalget. Hensikten var å gi en grei og utvetydig utredning om foreliggende muligheter. Rådmannen mener fortsatt at bygningslovens § 27.2 hjemler et slikt legalt «press», men det er mulig en burde valgt et mindre belastet uttrykk istedenfor å «kalle en spade for en spade».

Det er ikke motsetninger mellom saksframstillingen overfor kommunalutvalget og kommunestyret. Ved behandlingen i kommunalutvalget, er det primært spørsmålet om kommunen kan ekspropriere arealet til fordel for boligbyggelaget som behandles. Når dette spørsmål er avklart i kommunalutvalget, er det spørsmålet om retningslinjer for det videre reguleringsarbeid som kommunestyret skal ta standpunkt til. Det er ressursmessig umulig for en kommune til ethvert tidspunkt å gi en uttømmende saksutredning, og vi prøver derfor å gå skrittvis fram — og å legge hovedvekten på de spørsmål som ligger innenfor de forskjellige organers kompetanseområde.»

Til dette fremholdt klageren:

- «1. Hvorfor vurderte man muligheten for ekspropriasjon til fordel for Boligbyggelaget, eller å sette press på grunneieren, dersom det ikke var aktuelt å regulere dette området til boligbygging i overskuelig fremtid?
2. Dersom reguleringsmessige grunner tilsa en ubestemt utsettelse, hvorfor fremkommer ikke dette i Rådmannens redegjørelse overfor kommunalutvalget, og først etter at kommunalutvalget p.g.a. at ekspropriasjonsadgangen ikke fører frem, ber om at det fremlegges sak for kommunestyret basert på at arealet ikke reguleres nå?»

Jeg ba kommunen om nærmere begrunnelse for anførselen om at bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 27 nr. 2 gir hjemmel for «press» overfor grunneieren. Jeg ba også nærmere opplyst hvilke hensyn som lå til grunn for vedtaket om å utsette viderebehandlingen av reguleringsforslaget.

Kommunen svarte:

«Ifølge Schultze og Ditlefsens kommentarer til § 27.2 er et kommunestyrevedtak om å ikke regulere et område endelig og kan ikke påklages. «Presset» ligger i at kommunestyret endelig kan stoppe en grunneiers utbyggingsplaner ved å la være å regulere et område.

Rådmannen kan ikke opplyse nærmere om hvilke hensyn som lå til grunn for utsettelsen enn det som fremgår av kommunestyresak 130/20.»

I avsluttende brev 27. oktober 1981 til kommunen uttalte jeg:

«Normalt er det kommunen som utarbeider reguleringsplaner for kommunens område, jfr. bygningsloven § 23 nr. 1, jfr. § 27 nr. 1. Loven § 27 nr. 2 forutsetter imidlertid at også grunneiere eller andre interesserte kan legge fram forslag til reguleringsplan. Den som fremlegger slikt planforslag, har i henhold til bestemmelsen krav på at kommunen snarest mulig behandler utkastet og tar stilling til om reguleringsforslag skal fremmes. — Eventuelt vedtak om ikke å fremme eller å utsette behandlingen av et planforslag må som andre forvaltningsvedtak være saklig begrunnet.

Ut fra de foreliggende opplysninger må det i nærværende sak legges til grunn at henvendelsen fra boligbyggelaget var eneste årsak til at bygningsrådet første gang utsatte behandlingen av A's reguleringsforslag. Jeg viser til at det i innstillingen var foreslått å godkjenne det foreliggende planforslag og å legge det ut til offentlig ettersyn, og at det ved bygningsrådets behandling ikke kan ses å ha fremkommet innvendinger av reguleringsmessig art. Etter min oppfatning hadde bygningsrådet ikke adgang til å utsette saken bare på bakgrunn av en henvendelse fra boligbyggelaget, som i denne sammenheng måtte anses å være en utenforstående interessent. — At andre grunneiere også er interessert i å bygge ut et reguleringsområde, er i seg selv ikke tilstrekkelig grunn til å utsette behandlingen av et fremlagt reguleringsforslag.

Disse synspunkter får en særlig tyngde når det gjelder bygningsrådets andre utsettelsesvedtak. På dette tidspunkt måtte det være klart at A ikke var interessert i å overdra grunn til boligbyggelaget, og at han ønsket sitt reguleringsforslag viderebehandlet. — Ny utsettelse av saken fremstår som ekstra uheldig på bakgrunn av at A i over ett år var holdt i uvisshet om reguleringsforslagets videre skjebne.

Bygningsrådet hadde ikke saklig grunn til å utsette behandlingen av det private reguleringsforslag. Forholdet må kritiseres.

Kommunestyrets vedtak 7. mai 1980 om ikke å regulere området «nå», ble begrunnet med at det i generalplansammenheng var uklart hvordan området var tenkt disponert, og at det var ønskelig å regulere området i sammenheng med resten av eiendommen. — Klageren har karakterisert dette som «skinnbegrunnelse», bl.a. under henvisning til at begrunnelsen i rådmannens innstilling til kommunestyret er en annen enn i hans redegjørelse til kommunalutvalget. Han hevder at vedtaket i realiteten bygger på utenforliggende hensyn.

Kommunen har anført at det av ressursmessige grunner ikke er mulig å redegjøre fullt ut for alle sider av en sak når den skal forelegges flere kommunale organer, og at dette er årsak til at det tilsynelatende er dårlig samsvar mellom rådmannens innstillinger. — Etter min oppfatning er kommunens anførsel lite treffende i denne sammenheng. Hvis det ikke var forutsetningen at området innen overskuelig fremtid skulle benyttes til boligbygging, ville behandlingen i kommunalutvalget vært formålsløs. — Denne forutsetning synes også å ha vært lagt til grunn under behandlingen av reguleringsaken inntil kom-

munestyrebehandlingen; rådmannen fastslo senest i sin redegjørelse til kommunalutvalget at området i generalplanens arealdisponeringsplan var avsatt til boligformål.

Rådmannen har i sin innstilling til kommunalutvalget forutsatt at kommunen i medhold av bygningsloven § 27 nr. 2 kan utsette behandlingen av det private reguleringsforslag for derved å presse grunneieren til å inngå utbyggingsavtale med kommunen. Kommunen har senere overfor ombudsmannen bekreftet at den har denne rettsoppfatning.

Bygningsloven § 27 nr. 2 lyder:

«Kommer det utkast til reguleringsplan fra grunneier eller andre interesserte, skal bygningsrådet snarest mulig behandle utkastet og ta standpunkt til det. Finner bygningsrådet ikke grunn til å sette fram forslag til reguleringsplan, skal rådet sende saken til kommunestyret som avgjør om forslag til reguleringsplan for vedkommende område skal fremmes.»

Kommunen har rett i at kommunestyret ved å nekte å fremme et reguleringsforslag kan sette en stopper for grunneierens utbyggingsplaner. Men en slik avgjørelse må være bygget på reguleringsmessige hensyn. Ovennevnte bestemmelse gir ikke kommunen hjemmel til å sette som vilkår for regulering at grunneieren inngår utbyggingsavtale av den art som er skissert i rådmannens innstilling. Følgelig kan kommunen heller ikke trenere planarbeidet i den hensikt å oppnå det samme. — Den rettsoppfatning kommunen her har gitt uttrykk for, er etter min mening ikke holdbar.

Kommunen har ikke gitt ombudsmannen noen nærmere redegjørelse om begrunnelsen for kommunestyrets vedtak. Ombudsmannen må ta stilling til saken ut fra de foreliggende dokumenter. — Etter min oppfatning fremstår de hensyn rådmannen har anført i innstillingen til kommunestyret for å utsette planarbeidet, som lite reelle. De foreliggende opplysninger etterlater tvil når det gjelder spørsmålet om kommunestyrets vedtak er saklig begrunnet.»

46.

Privat reguleringsplanutkast ikke forelagt kommunestyret av ordføreren.
(Sak 1565/80.)

En aksjonskomité for ny trasé for en riksveg klaget 15. desember 1980 til ombudsmannen over at komitéens utkast til reguleringsplan ikke ble forelagt kommunestyret.

Kommunestyret vedtok 6. november 1979 reguleringsplan for riksveg med tilknytningsveger gjennom et område i kommunen, og planen ble stadfestet av fylkesmannen. Reguleringsplanen omfattet bare riksvegen med tilknytningsveger, ikke fremtidig disponering av tilliggende arealer eller området for øvrig. Ifølge planen skulle riksvegen gå gjennom tettstedet i området.

Aksjonskomitéen påklaget 19. mars 1980 stadfestingen til Miljøverndepartementet.

Ved brev 23. april 1980 la aksjonskomitéen fram for kommunen utkast til reguleringsplan for tettstedet. Planen var utarbeidet som hovedoppgave ved Institutt for by- og regionplanlegging ved Norges Tekniske Høgskole, Trondheim, og omfattet foruten reguleringsutkast for tettstedet også soneplanforslag med alternativ riksveg fremføring og konsekvensanalyse for de tre vegtraséer som kunne være aktuelle. — Aksjonskomitéen ba om at «reguleringsplanen blir fremmet i samsvar med bygningslovens bestemmelser».

I brev 25. oktober 1980 ba aksjonskomitéen om at planen snarest måtte forelegges kommunestyret.

Ordføreren uttalte 14. november 1980 til komitéen:

«Deres henvendelse av 25.10.80 har vært referert i formannskapet 30.10.80.

Det oversendte utkast til reguleringsplan vil bli tatt opp til behandling i kommunestyret når ankesaken vedr. stadfestet reguleringsplan for veg m. v. gjennom området er ferdigbehandlet i Miljøverndepartementet. Vi mener dette gir den ryddigste behandlingsmåten for disse saker, noe sjefsarkitekten i Miljøverndepartementet og kommunalsjefen i fylkeskommunen har sagt seg enige i.»

I brev 15. januar 1981 til ordføreren ba jeg opplyst hvorfor foreliggende forslag til reguleringsplan ikke ble lagt fram for kommunestyret etter bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 27 nr. 2 som lyder:

«Kommer det utkast til reguleringsplan fra grunneiere eller andre interesserte, skal bygningsrådet snarest mulig behandle utkastet og ta standpunkt til det. Finner bygningsrådet ikke grunn til å sette fram forslag til reguleringsplan, skal rådet sende saken til kommunestyret som avgjør om forslag til reguleringsplan for vedkommende område skal fremmes.»

Ordføreren uttalte 2. mars 1981:

«Utkast til reguleringsplan for området ble fremmet av Aksjonskomiteen 23.04.80. Saken ble oversendt bygningsrådet 02.05.80.

I møte 03.05.80 fattet bygningsrådet slikt vedtak enstemmig:

«— — —

Så lenge stadfestet plan foreligger til behandling videre i h. h. t. bygningsloven finner bygningsrådet ikke at det foreligger formelt grunnlag for behandling av de nye reguleringsutkast uten at det er gitt nærmere retningslinjer fra kommunestyret.»

I fylkesmannens ekspedisjon av 17.07.80 til Miljøverndepartementet av klagene på fylkesmannens stadfesting av reguleringsplan for riksvegen anfører han følgende s. 9:

«Ved stadfestingsbehandlingen ble jeg av Aksjonskomiteen anmodet om å avvente avgjørelse i saken til alternativt reguleringsplan kunne foreligge. I samsvar med kommunestyrets oppfatning ble denne anmodning ikke etterkommet, da jeg anså saken tilstrekkelig belyst gjennom tidligere linjevedtatt, soneplanskisser og den vedtatte prinsipplan for regulering av området.

Hovedinnholdet i den bebudede plan var også kjent for meg på dette tidspunkt. Jeg syntes således at grunnlaget for å vente med å ta standpunkt til om planene skulle stadfestes til kommunen hadde utarbeidet generalplan, ikke var til stede, jfr. bygningslovens § 27 nr. 5.

Klagerne og kommunen var hele tiden informert om mulighetene og behandlingsprosedyren for private reguleringsplanforslag, evt. oppheving eller endring av stadfestede planer, jfr. bygningslovens §§ 27 nr. 2 og 28 nr. 1.»

Ordføreren opplyste videre at det i møte mellom rådmannen og fylkesarkitekten var bestemt at det private reguleringsforslag først skulle behandles i kommunen når Miljøverndepartementet hadde ferdigbehandlet klagen over stadfestingen av den vedtatte reguleringsplan.

Jeg fant grunn til å forelegge saken for Kommunaldepartementet. I brev 2. april 1981 viste jeg til at riksvegfremføringen i det private reguleringsforslag var i strid med reguleringsplan vedtatt av det forrige kommunestyre, og ba om departementets syn på spørsmålet om hvorvidt kommunestyret var forpliktet til å behandle det private reguleringsforslag før klagen over den stadfestede plan var ferdigbehandlet i Miljøverndepartementet.

Kommunaldepartementet fremholdt 5. mai 1981:

«Både etter bestemmelser i kommuneloven og i spesiallovgivningen har kommunene plikt til på egen hånd å ta opp, behandle og avgjøre en rekke saker. Dessuten blir det ofte rettet henstillinger av forskjellig art til dem. Disse må da forelegges for den instans innen kommunen som har avgjørelsesmyndighet i vedkommende sak. Ordføreren eller formannskapet kan ikke henlegge slike henvendelser når de ikke har avgjørelsesmyndighet i saken.

Etter vår oppfatning synes det klart å framgå av bygningsloven § 27 nr. 2 at det er kommunestyret som må avgjøre hva som skal skje med det private reguleringsforslaget, når bygningsrådet ikke finner grunnlag for å behandle forslaget. Dette synes også å bli bekreftet av de uttalelser fra Miljøverndepartementet som foreligger om spørsmålet blant «sakens dokumenter.»

I avsluttende brev 17. juli 1981 til kommunen sa jeg meg enig i dette og uttalte:

«Det må følgelig også være kommunestyrets oppgave å avgjøre hvilken betydning det skal tillegges at privat reguleringsforslag stri-

der mot vedtatt reguleringsplan som er til klagebehandling i Miljøverndepartementet.

I nærværende sak er det private reguleringsutkast ikke lagt fram for kommunestyret. Kommunen ønsket å holde forslaget tilbake inntil Miljøverndepartementet hadde ferdigbehandlet klagen over fylkesmannens stadfesting av den vedtatte reguleringsplan. Jeg kan ikke se at det var hjemmel for dette. Forholdet må kritiseres.»

47.

Dispensasjon fra reguleringsbestemmelse om utnyttelsesgrad — vilkår om flatt tak for å avbøte utsiktstap for nabo.

(Sak 500/80, 777/81 og 31 E/81.)

A klaget 31. mars 1980 til ombudsmannen over byggetillatelse for oppføring av tomannsbolig på naboeiendom.

Bygningssjefen ga 16. mars 1979 byggetillatelse. A klaget 30. mars 1979 til fylkesmannen og forlangte at tomannsboligen måtte få flatt tak, at utnyttelsesgraden måtte reduseres til 0,15 og at gesimshøyden mot regulert veg måtte reduseres til 7 meter.

Bygningsrådet besluttet 3. mai 1979:

«Bygningsrådet omgjør bygningssjefens approbasjon av 16/5-79.

Klagen tas delvis til følge, idet takformen må endres fra valmet til flatt. — — —»

Også dette vedtak ble påklaget til fylkesmannen, først av byggherren, B. Senere meddelte A at han opprettholdt sine øvrige klagepunkter.

Bygningssjefen ga uttalelse til fylkesmannen 26. september 1979:

«Etter bygningsrådets syn viste planene et valg av plassering og form på huset som medførte sjenanse for nabo i øst, A, i den grad at det måtte kreves en viss modifikasjon for å imøtekomme naboen i noen grad. Ut fra den foreliggende situasjon og av hensyn til byggherren, B, fant bygningsrådet å ville begrense seg til å kreve flatt tak i stedet for valmtak. På den måten ville bygget virke mindre dominerende og naboenes krav om å beholde noe av sin utsikt ville bli etterkommet i noen grad.

Bygningssjefen gikk i sin innstilling til bygningsrådet inn for å opprettholde approbasjonen idet han fant at prosjektet ville medføre så sjenerende forhold sett fra naboers side at A's innsigelser burde etterkommes helt eller delvis. Det skal imidlertid medgis at bygningen er stor i forhold til tomten og at det kunne vært valgt en annen type hus som hadde vist mer hensyn til nabo og som sammen med en «justering» av beliggenheten, ikke ville gitt rimelig grunn for A til å protestere.

At bygningsrådet valgte å ta klagen delvis til følge var som nevnt ikke ut fra noen vurdering av det byggemeldte hus som skjemmende i seg selv, og at flatt tak ville gjøre det mindre skjemmende. Når det ikke fant å kreve endret plassering og utførelse, med

f. eks. en kortere fasade mot A's eiendom, var det ut fra en avveining av følgene dette ville få for B på det daværende tidspunkt.

Bygningssjefen har ikke funnet grunn til å forelegge saken for bygningsrådet på nytt. Det hadde lovlig hjemmel for sitt vedtak. Det kunne i medhold av bygningslovens § 71 bestemt en noe annen plassering av bygningen av hensyn til nabo. Bygningens størrelse ville dessuten medføre en utnyttelsesgrad (0,28) langt over reguleringsbestemmelsenes maksimalbestemmelse, 0,15. Når bygningsrådet valgte å akseptere en utnyttelsesgrad på 0,28 og ikke ville kreve en annen plassering, finner bygningssjefen at det som betingelse måtte kunne kreve det antatt vesentlig mindre tyngende for byggherren, nemlig hjemmel i bygningslovens § 74 nr. 2 med vedtekt treffe bestemmelse om takform.

Da bygningssjefen vanskelig kan se at A har krav på at bygningsrådet skulle gått lenger i å ta hensyn til ham, tillater bygningssjefen seg å anbefale at fylkesmannen ikke tar klagen til følge.»

Fylkesmannen tok 17 oktober 1979 byggherren, B's klage til følge. Om utnyttelsesgraden bemerket fylkesmannen:

«Eiendommen ligger i et uregulert område, men omfattes av de midlertidige reguleringsbestemmelser for byens ytre sone. I henhold til dette kan tomten brukes til boligbebyggelse med en utnyttelsesgrad som ikke skal overstige 0,15.

Reguleringsbestemmelsens § 7 gir imidlertid bygningsrådet anledning til å dispensere fra dette når særlige grunner foreligger.

Det approberte byggeprosjekt innebærer en utnyttelsesgrad på 0,28.

I den senere tid har det fra bygningsrådet og andre kommunale myndigheter vært en uttalt vilje til å foreta en gjentetting av eksisterende boligstrøk, og dermed få en utnyttelsesgrad som ligger langt over det som følger av de tidligere stadfestede reguleringsplaner for forskjellige områder.

Ut fra den praksis som følger når det gjelder tiltetting av boligstrøk, og som fylkesmannen har tatt til etterretning og lagt til grunn for sin saksbehandling, får ikke eiendommen noen spesielt høy utnyttelsesgrad med det godkjente byggeprosjekt.»

Til klagen over takformen uttalte fylkesmannen:

«Fylkesmannen finner derfor at det vil innebære en ugrunnet forskjellsbehandling i forhold til andre byggesaker av tilsvarende art, dersom utnyttelsesgraden tillegges noen selvstendig vekt ved avgjørelsen av husets takform.

Fylkesmannen kan ikke se at huset for øvrig på noe punkt strider mot bygningsloven eller bestemmelser gitt i medhold av denne.

Fylkesmannens saksbehandler har vært på befaring på stedet og kan ikke se at det er grunnlag for å kreve flatt tak i medhold av bygningslovens § 74 nr. 2 eller kommunens vedtekt til denne bestemmelse.

I kommunens vedtekt er riktig-nok bestemt at bygningsrådet kan treffe bestemmelse om takform. Denne bestemmelse må imidlertid oppfattes som en presisering av bygningslovens generelle bestemmelse, og kan ikke ansees som en utvidelse av loven, slik at bygningsrådet kan påby en bestemt takform eller nekte å godkjenne det byggherren ønsker, dersom den ønskede takform ikke kan sies å ikke tilfredsstille rimelig skjønnehensyn i seg selv eller i forhold til omgivelsene.

Fylkesmannen har etter dette ikke funnet å kunne opprettholde bygningsrådets krav om at bygningen skal oppføres med flatt tak. Byggherrens klage tas således til følge.

A har klaget over at hans utsikt vil bli vesentlig redusert ved byggeprosjektet.

Fylkesmannen er enig i at dette vil bli tilfelle, men slike interesser er lite beskyttet gjennom bygningsloven.

Fylkesmannen kan således ikke se at A ved byggeprosjektet blir påført ulemper som kan ansees avgjørende etter bygningsloven eller bestemmelser gitt i medhold av denne, og finner ikke grunnlag for å ta A's klage til følge.»

A forela 31. oktober 1979 fylkesmannens avgjørelse for Kommunaldepartementet. Verken Kommunaldepartementet eller Miljøverndepartementet fant grunn til å omgjøre fylkesmannens klageavgjørelse.

Overfor ombudsmannen anførte A:

«Omsøkte bygning blir meget stor og dominerende. Det vesentlige av utsynet fra min bolig går tapt. Det er sjelden at et byggeprosjekt i et villastrøk medfører tap av eksisterende utsyn for nabo i den grad som i det foreliggende tilfelle.

Fylkesmannen er ikke uenig i bygningsrådets skjønn, men han mener at det ikke er hjemmel i bygningsloven for bygningsrådets vedtak. Jeg mener at fylkesmannen ved sitt vedtak har gjort seg skyld i feil rettsanvendelse, — — —.

Fylkesmannen synes å legge avgjørende vekt på at takformen i seg selv eller i forhold til omgivelsene må være skjæmmende. Det er imidlertid ikke dette som er poenget i saken. Bygningsrådets krav om takform bygger på en helhetsvurdering. Det er ikke takformen det reageres mot. Endring fra skråtak til flatt tak er imidlertid en måte å få ulempene for meg redusert på. Det kunne ha blitt stilt andre krav m. h. t. størrelse, høyde og beliggenhet, men kravet om flatt tak er det mest skånssomme overfor B.»

Fylkesmannen uttalte 4. juni 1980 i anledning av klagen til ombudsmannen:

«I den senere tid har det fra byens bygningsråd og andre politiske myndigheter vært en uttalt vilje til å foreta en gjentetting av eksisterende boligstrøk, og dermed få en utnyttelsesgrad som ligger langt over det som følger av de tidligere stadfestede reguleringsplaner for forskjellige områder.

Ut fra den praksis som følges når det gjelder tiltetting av boligstrøk, og som fylkesmannen har tatt til etterretning og lagt til

grunn for sin saksbehandling, får ikke eierdommen noen spesielt høy utnyttelsesgrad med det godkjente byggeprosjekt.

Fylkesmannen finner derfor at det vil innebære en ugrunnet forskjellsbehandling i forhold til andre byggesaker av tilsvarende art, dersom utnyttelsesgraden tillegges noen selvstendig vekt ved avgjørelsen av husets takform. — — —

Under en samtale med departementet om saken fikk jeg forståelsen av at uten reguleringsplan er det ikke hjemmel for å nekte å godkjenne hushøyder som ikke strider mot § 72. Man må bare se til at husets utforming ikke strider mot bygningslovens § 74 nr. 2.»

Kommunaldepartementet fremholdt 8. desember 1980:

«Departementet oppfatter A slik at han mener bygningslovens § 71 kunne anvendes for å kreve flatt tak. Dette kan ikke være riktig, da § 71 bare gjelder plasseringen av bygningen, og ikke takform. § 71 kunne kanskje fått anvendelse i saken ved at det ble krevet en annen plassering av bygningen, men slik saken forelå for fylkesmannen, gjaldt den spørsmålet om takform, og dermed var ikke § 71 aktuell.

Om fylkesmannens begrunnelse for ikke å tillegge dispensasjonen fra utnyttelsesgraden slik betydning at den kunne hjemle krav om flatt tak, vises til fylkesmannens redegjørelse. Etter de opplysninger som nå foreligger, ville imidlertid departementet for sin del ikke hatt noe å bemerke til om fylkesmannen hadde opprettholdt bygningsrådets vedtak om flatt tak som dispensasjonsvilkår, idet dette synes å ha rimelig sammenheng med den forholdsvis høye utnyttelse som er akseptert.»

I avsluttende brev 6. januar 1981 til Kommunaldepartementet uttalte jeg:

«Ett av klagepunktene gjelder det forhold at bygningsmyndighetene ga dispensasjon fra de midlertidige reguleringsbestemmelser for byens ytre sone, stadfestet av Miljøverndepartementet 6. juni 1973. Etter bestemmelsene skal utnyttelsesgraden for tomt i uregulert område som nyttes til boligformål ikke overstige 0,15. I medhold av § 7 har imidlertid bygningsrådet adgang til å dispensere fra bestemmelsen om utnyttelsesgrad når særlige grunner foreligger.

Jeg har merket meg det som er opplyst om den tiltetningspolitikk kommunen har ført i de seneste år og at den aktuelle eiendom ikke får noen spesiell høy utnyttelsesgrad i forhold til foreliggende praksis. Selv om det kan reises prinsipielle innvendinger mot at kommunen ikke endrer de midlertidige reguleringsbestemmelsene overensstemmende med den praksis som er utviklet, har jeg i det foreliggende tilfelle ikke grunnlag for kritikk av dispensasjonsvedtaket.

Det klages videre over at bygningsmyndighetene la til grunn at det ikke var rettslig grunnlag for krav om flatt tak, jfr. fylkes-

mannens avgjørelse 17. oktober 1979. Jeg bemerker i denne sammenheng at jeg for mitt vedkommende forstår fylkesmannen dithen at han var enig med bygningsrådet i at den omsøkte bygning ville medføre tap av utsikt for A, men at rådets avgjørelse måtte omgjøres fordi hjemmel ikke forelå. — Jeg har vanskelig for å følge fylkesmannen og Kommunaldepartementet på dette punkt. Når bygningsmyndighetene etter de midlertidige reguleringsbestemmelser kan gjøre unntak fra regelen om utnyttelsesgrad, må det samtidig kunne oppstilles slike vilkår som har saklig sammenheng med tomteutnyttelsen. Siden utsikten fra A's eiendom ble redusert som følge av den relativt høye utnyttelsesgrad, måtte bygningsmyndighetene ha adgang til å bøte på dette forhold ved å stille krav m. h. t. takfasong. Jeg anser det utvilsomt at bygningsrådet, i sammenheng med at det ble gitt dispensasjon fra reguleringsbestemmelsen om utnyttelsesgrad, hadde hjemmel for å kreve flatt tak. Kommunaldepartementet har for øvrig lagt det samme syn til grunn i sitt brev 8. desember 1980 til ombudsmannen. — Etter dette finner jeg ikke grunn til å gå inn på spørsmålet om hjemmel for bygningsrådets vilkår kan søkes også i bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 71 annet ledd og/eller § 74 nr. 2.

Ombudsmannen er således ikke enig i den rettsoppfatning fylkesmannen og Kommunaldepartementet la til grunn ved avgjørelsen i nærværende sak. At saken ble avgjort på grunnlag av en uriktig rettsanvendelse, må kritiseres.»

A kom tilbake til saken 29. mai 1981. Han opplyste at han i brev 13. januar 1981 til fylkesmannen og Kommunaldepartementet hadde reist spørsmål om omgjøring av fylkesmannens klageavgjørelse 17. oktober 1979, men at dette var avslått av Miljøverndepartementet som hadde fått saken. Miljøverndepartementets avgjørelse 21. mai 1981 lød slik:

«Fylkesmannens avgjørelse er truffet etter befaring på stedet. Det påklagete bygg ligger vesentlig lavere enn klagerens og høyden på bygget ligger innenfor de begrensninger som er fastsatt i bygningslovens § 72. På bakgrunn av dette og de opplysninger som går fram av saken for øvrig finner departementet ikke grunn til å omgjøring av fylkesmannens vedtak.»

Ombudsmannen skrev 6. juli 1981 til Miljøverndepartementet:

«Det er uklart hvorledes departementet nærmere har vurdert ulempene for A, selv om anførselen i brevet 21. mai 1981 om at det påklagete bygg «ligger vesentlig lavere» enn klagerens kanskje tar sikte på dette. Departementets henvisning til at «høyden på bygget ligger innenfor de begrensninger som er fastsatt i bygningslovens § 72» er etter det jeg kan se uten spesiell betydning ved avgjørelsen av om det skal stilles vilkår i forbindelse med en dispensasjon som her. Departementet viser for

øvrig til at fylkesmannens avgjørelse er truffet etter befarings på stedet. Jeg har vondt for å se at dette kan anføres som noe argument i omgjøringssaken, jfr. at fylkesmannen la til grunn at A's utsikt ville bli vesentlig redusert ved omsøkte bygg på naboeiendommen, men at bygningsrådets vilkår om flatt tak, som var begrunnet i hensynet til A, måtte oppheves fordi hjemmel ikke forelå. Det har så vidt skjønnes ikke fra departementets side vært foretatt befarings.

Fylkesmannen har ikke tatt standpunkt til realiteten i saken etter ombudsmannens uttalelse. Når ombudsmannens kritikk i første rekke gjaldt fylkesmannens klageavgjørelse, ville det etter min mening vært riktigst om spørsmålet om omgjøring hadde vært vurdert og avgjort av fylkesmannen i første omgang. Slik saken står, finner jeg å måtte be om at dette nå blir gjort. Jeg viser i denne forbindelse til reglene i forvaltningsloven av 10. februar 1967 om begrunnelse (kap. V), jfr. den redegjørelse bygningssejeren ga i brev 26. september 1979 til fylkesmannen om bygningsrådets vurdering av forholdene.

Jeg går ut fra at departementet når fylkesmannens avgjørelse foreligger, vurderer om det er grunnlag for ytterligere fra departementets side.

Ombudsmannen ber om å bli holdt orientert om hva som foretas.»

Fylkesmannen fant 18. september 1981 etter ny vurdering av saken fortsatt ikke å ville fastholde bygningsrådets krav om flatt tak.

Miljøverndepartementet meddelte 23. desember 1981 at det ikke hadde ytterligere merknader til saken.

I brev 12. august 1981 til kommunen tok jeg opp spørsmålet om det var aktuelt å endre de midlertidige reguleringsbestemmelser for byens ytre sone. Jeg viste til klagesaken og bemerket:

«Så vidt skjønnes er det således oppstått en festnet praksis for dispensasjon som avviker fra den hovedregel som følger av reguleringsbestemmelsene. Etter § 7 i de midlertidige reguleringsbestemmelser forutsetter dispensasjon at særlige grunner foreligger.

I brevet 6. januar 1981 til Kommunaldepartementet pekte ombudsmannen på at det kan reises prinsipielle innvendinger mot at kommunen ikke endrer de midlertidige reguleringsbestemmelser overensstemmende med den praksis som er utviklet. Jeg vil gjerne høre hvorledes kommunen ser på dette og om det er aktuelt å endre omhandlede bestemmelser.»

Kommunen svarte 17. august 1981:

«Forslag om endring av de midlertidige reguleringsbestemmelser for deler av byens ytre sone ble lagt frem for bygningsrådet i møte 12. juni 1980. Bygningsrådet vedtok entstemmig å legge saken ut til offentlig ettersyn for realitetsbehandling i bygningsrådet.

— — — Endringene er foreslått for å i hovedsak å fange opp den dispensasjonspraksis som har utviklet seg i de senere år.»

48.

Utskriftning av vinduer i bolighus — «rimelige skjønnhetshensyn» etter bygningsloven § 74 nr. 2.

(Sak 821/80.)

A klaget 19. juni 1980 til ombudsmannen over at hans søknad om utskriftning av vinduene i boligen med en mer praktisk type var avslått av bygningsmyndighetene.

I søknaden til Oslo bygningsråd 28. august 1979 anførte A at den omsøkte vindustype ga bedre isolasjon mot kulde og lyd, og at vinduene ville bli lettere å rengjøre. Videre fremholdt han:

«Fra pålitelig hold har jeg fått opplyst at husmorvinduer med løse sprosser til forveksling får samme utseende som de nåværende vinduer i mitt hus. På noen få meters hold — 3 å 4 meter — kan man ikke se forskjell. De arkitektoniske krav skulle således være fullt tilfredsstillende.»

Bygningskontrollen avslø 10. september 1979 søknaden. A påklaget 20. september 1979 avgjørelsen til fylkesmannen. Klagen ble forelagt kommunens plan- og fasaderåd, som 1. november 1979 uttalte:

«Plan- og fasaderådet kan ikke anbefale den foreslåtte vindusutskifting av hensyn til miljøet.»

Bygningsrådet vedtok 22. mai 1980 ikke å omgjøre bygningskontrollens avslag.

A hadde i mellomtiden klaget til ombudsmannen over sen behandling av saken fra bygningskontrollens side. I ombudsmannen brev 12. juni 1980 ble forholdet kritisert. (Jfr. ombudsmannen årsmelding for 1980 sak nr. 74.)

Fylkesmannen i Oslo og Akershus stadfestet 19. juni 1980 bygningsrådets vedtak og uttalte:

«Fylkesmannens saksbehandler har foretatt befarings og ved selvsyn kunne konstatere at bebyggelsen i området har et enhetlig utseende hva angår vinduer. Det juridiske grunnlag for bygningssejers og bygningsrådets vedtak er bygningslovens § 74 nr. 2 som sier at bygningsrådet skal se til at et hvert arbeid som omfattes av lovens § 93 skal utføres slik at det tilfredsstillende rimelige skjønnhetshensyn i seg selv og i forhold til omgivelsene. Fylkesmannen kan ikke se at det er noe å bemerke til den skjønnsmessige vurdering som ligger til grunn for at bygningssejeren og bygningsrådet har funnet at installering av husmorvindu i denne eiendom ikke tilfredsstillende disse rimelige skjønnhetshensyn, og peker på at bedømmelsen er tilrådt av plan- og fasaderådet og av bydelsutvalget. I tilslutning til dette vil fylkesmannen peke på at de løse sprosene lett kan la seg fjerne, og at det i praksis vil være omtrent umulig å få gjennomtvunget et krav om at de skal beholdes overfor en huseier som ikke ønsker det.

Fylkesmannen betviler ikke at klageren vil oppfylle et krav fra bygningsrådet hva dette angår, men bygningsrådets vedtak må fattes slik at bygningslovens krav sikres oppfylt uansett hvem som måtte eie eiendommen.»

I forbindelse med klagen til ombudsmannen opplyste A at hans leverandør nå kunne skaffe vinduer med en utvendig sprosseramme fast nedlagt i glassfalsen. A opplyste i klagen at han ville godta en slik løsning dersom det kunne bidra til en rask avgjørelse. Til dette bemerket bygningskontrollen 4. juli 1980:

«Bygningssjefen kan ikke se at det er noen vesentlig forskjell mellom det nå innsendte forslag og det som tidligere har vært behandlet av oss. En finner derfor ikke grunn til å se på saken på nytt.»

Fylkesmannen uttalte i brev 30. juli 1980 at det uten nærmere uttalelse fra bygnings-sjef og bygningsråd var vanskelig å ta standpunkt til det forslag som klageren nå hadde kommet med. Om den opprinnelige vindustype bemerket fylkesmannen at klagen til ombudsmannen ikke foranlediget spesielle merknader fra hans side.

I brev 3. september 1980 til fylkesmannen uttalte jeg:

«Vedtaket om å nekte klageren å skifte ut eksisterende vinduer med såkalte «husmorvinduer» er gjort med henvisning til bygningsloven 18. juni 1965 (nr. 7) § 74 nr. 2 som lyder:

«Bygningsrådet skal se til at ethvert arbeid som omfattes av lovens § 93, blir planlagt og utført slik at det etter rådets skjønn tilfredsstiller rimelige skjønnhetshensyn både i seg selv og i forhold til omgivelsene. Skjemmende farger er ikke tillatt og kan kreves endret.»

Om denne bestemmelse heter det i innstillingen av april 1960 fra Komitéen til revisjon av bygningsloven (vedlegg til Ot. prp. nr. 1 (1964—65) 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 byggeskikker 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. — — —»

Jeg viser videre til innst. O. nr. 24 (1977—78) der Kommunal- og miljøvernkomitéen under Stortingets behandling våren 1978 av Ot. prp. nr. 10 (1977—78) og Ot. prp. nr. 63

(1976—77) om endringer i bygningsloven uttalte (s. 10 annen sp.):

«Komitéen har merket seg at Forenklingsutvalget foreslår å oppheve § 74 nr. 2 da det mener det ikke skulle være nødvendig med en hjemmel for bygningsmyndighetene til å gripe inn overfor den rent estetiske utforming av byggverket. Lovens kriterier er svært ubestemte, og har i enkelte tilfelle ført til at bygningsmyndighetene har gått svært langt i å påby detaljendringer.

Komitéen er kjent med at det er kommet mange sterke innvendinger mot utvalgets forslag. Komitéen forstår de reaksjoner som er kommet mot bygningsmyndighetenes detaljpålegg vedrørende den estetiske utforming. Komitéen 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.»

De siterte lovforarbeider viser at bygningsloven § 74 nr. 2 må anvendes meget varsomt. Avslag etter bestemmelsen kan bare gis dersom det er udiskutabelt eller åpenbart at kravet til rimelige skjønnhetshensyn ikke er tilfredsstilt.

Bygningsrådets og fylkesmannens begrunnelse for avslaget gir ikke tilstrekkelig opplysning til å fastslå hvorvidt vurderingstemaet etter bygningsloven § 74 nr. 2 er riktig forstått og anvendt. Jeg må derfor be om en mer utførlig redegjørelse for lovanvendelsen, og bygningsmyndighetene bes herunder ta stilling til klagerens anførsel om at man på 3—4 meters avstand ikke kan se forskjell på eksisterende og omsøkte vinduer. — — —

Jeg finner også grunn til å be om nærmere begrunnelse for hvorfor klagerens alternative forslag, basert på faste sprosser, jfr. hans brev 19. juni 1980, ikke bringer saken i en annen stilling. Det vises til at fylkesmannen i sitt vedtak 19. juni 1980, så vidt skjønnes, har lagt vekt på at løse vindussprosser lett kan fjernes.»

Fylkesmannen oversendte straks saken til bygningssjefen for ytterligere uttalelse.

Den etterfølgende behandlingstid i kommunen ga grunn til ny kritikk for sen saksbehandling.

Først 8. januar 1981 mottok fylkesmannen svar på sin henvendelse. Det heter i uttalelsen (datert 6. januar 1981) fra bygningskontrollen:

«For det første er det ikke tvil om at sprosseramme montert på karm av «husmorvindu» klart fraviker synsintrykket fra et tilsvarende tradisjonelt vindu med gjennomgående sprosser selv om synsavstanden langt overstiger 3—4 meter. Det er forbausende at klageren fremsetter slik påstand med krav på troverdighet.

I hvilken utstrekning slike vindusutskiftninger strider mot kravet om å tilfredsstille

rimelige skjønnhetshensyn, må avgjøres i hvert enkelt tilfelle. Utenpåliggende sprosper har normalt til hensikt å illudere faste gjennomgående sprosper. Det samme forhold gjelder midtposter, losholter o. l. Disse utenpåliggende vindusdelene har ikke til hensikt bare å gi en optisk illusjon, men også en funksjonell. Dette vil lett gi et falsk preg, og der falskheten er åpenbar vil vedkommende bygning lett miste sin karakter arkitektonisk og som miljøfaktor. Bygningssjefen er klar over at bygningsloven ikke har bestemmelser som alene har til hensikt å avverge falske effekter eller stiller særlige estetiske krav, når man ser bort fra hva som kan følge av reguleringsmessig behandling. Det er heller ikke tvil om at det finnes bygninger som har et slikt utseende at nær sagt ingen fasadeforandring vil gjøre den mindre tiltrekkende.

Bygningssjefen har et ansvar også for at de hensyn som taler for en naturlig forståelse av lovteksten, tillegges vekt. Det er ingen uenighet mellom forenklingutvalget, Kommunal- og miljøvernkomitéen, Kommunaldepartementet og bygningssjefen i Oslo om at bygningsmyndighetene må vise tilbakeholdenhet i spørsmål om å kreve endringer ut fra rent estetiske vurderinger, og at bygningsmyndighetene undertiden stiller for strenge krav og bryr seg med detaljer som det ikke har vært lovgivernes mening å regulere. Bygningssjefen er fullstendig klar over at lite ønskelige løsninger må passere, det være seg ved såvel nybygg som forandringsarbeid og oppussing av bestående bygninger. I nærværende sak gjelder det bestående bygning. Bygningssjefen har merket seg at sivilombudsmannen overhodet ikke har tatt opp betydningen av bygningslovens § 92 siste ledd, 2. setning. — — —

Selv om man vil frakjenne siste setning i § 92 som selvstendig grunnlag for nektelse eller påbud, bør det imidlertid ikke være tvil om at den er egnet til å underbygge det syn at bl. a. arkitektoniske hensyn er relevante momenter i vurderingen av om kravet til rimelige skjønnhetshensyn er ivaretatt.

Med hensyn til anmodningen om nærmere begrunnelse angående klagerens alternative forslag om faste utenpåliggende sprosper, vil bygningssjefen bemerke at brev av 4.7.1980 er en følge av at bygningssjefen ikke fant det riktig å ta realitetsstandpunkt som om det forelå en byggemelding, i den situasjon som sivilombudsmannen brakte saken inn i ved sitt brev av 26.6.80. — — —»

Fylkesmannen uttalte 12. januar 1981:

«Ved denne avgjørelsen (anm.: Klageavgjørelse 19. juni 1980) var det et vesentlig hensyn at løse utenpåliggende sprosper ikke gir noen sikkerhet for at inntrykket av smårutete vinduer kan bevares og at eiendommen ligger i et såvidt særpreget område at rimelige skjønnhetshensyn i forhold til omgivelsene ikke blir tilfredsstillende om huset helt eller delvis blir utstyrt med uoppdelte vindusflater.

Etter at denne saken dukket opp, har imidlertid fylkesmannens saksbehandler under private spaserter, sett nøye på vinduene i småhusbebyggelse som har vært passert.

Etter min oppfatning er det en iøynefallende forskjell i lysrefleksjonen henholdsvis fra

smårutete vinduer som har utenpåliggende sprosper og fra de hvor små ruter er montert i rammeverk på «gammeldags» vis. Denne forskjellen er iallefall synlig i en avstand av 15—20 meter. Hvorvidt de utenpåliggende sprosper har vært løse eller faste vet jeg ikke.

Etter fylkesmannens vurdering må det ligge innenfor rammen av bygningslovens § 74 nr. 2's formulering — å tilfredsstillende rimelige skjønnhetshensyn i forhold til omgivelsene — å bevare det enhetlige preget i området der eiendommen ligger, ved at man ikke godkjenner smårutete vinduer som gir et så forskjellig visuelt inntrykk fra de eksisterende i strøket.

Etter fylkesmannens oppfatning kan ikke hensynet til de praktiske fordeler ved den ønskede vindustype og klagerens personlige situasjon i dette tilfellet tillegges avgjørende vekt.

Det er en helt ordinær vindustype bygningrådet har krevet. Bli klagerens ønske imøtekommet, blir konsekvensen en forandring av strøkets visuelle miljø som bygningslovens § 74 nr. 2 i dette tilfelle antas å gi tilstrekkelig hjemmel til å forhindre.»

I avsluttende brev 30. januar 1981 til fylkesmannen uttalte jeg:

«Ombudsmannen legger til grunn fylkesmannens beskrivelse av de faktiske forhold på stedet og vedkommende de av klageren ønskede vinduer. Ut fra denne beskrivelse antar fylkesmannen at lovens vilkår i § 74 nr. 2 «tilfredsstiller rimelige skjønnhetshensyn» ikke er oppfylt. Spørsmålet blir om dette er riktig lovanvendelse, om lovbestemmelsen etter sin ordlyd og forhistorie har en slik rekkevidde. — Jeg er blitt stående ved at så knapt kan være tilfelle.

Fylkesmannen har konstatert at det er «en iøynefallende forskjell i lysrefleksjonen» mellom vinduer med utenpåliggende sprosper og vinduer med gjennomgående sprosper. En godkjenning av klagerens søknad ville medføre at «det enhetlige preget i området» ikke bevares.

Etter min oppfatning av lovbestemmelsen kan dette ikke være tilstrekkelig til å avslå søknaden. Så vel lovens ordlyd som forarbeidene tilsier at bygningsmyndighetene må vise forsiktighet med å anvende § 74 nr. 2 som grunnlag for forbud eller inngrep. Det er ikke tilstrekkelig bare å påvise at et omsøkt byggearbeid vil gi et mindre fordelaktig skjønnhetsinntrykk enn en alternativ løsning som bygningsmyndighetene foretrekker.

For så vidt angår praksis og oppfatning i Oslo-området, viser jeg til uttalelse 14. mai 1979 fra fylkesmannen i en annen klagesak for ombudsmannen:

«Skjønnhetsparagrafen» praktiseres slik at det må en viss grad av «kvalifisert stygghet» til for at et bygg kan sies ikke å tilfredsstillende rimelige skjønnhetshensyn i seg selv eller i forhold til omgivelsene.»

Dette syn og fylkesmannens avgjørelse i saken den gang (hvoretter omsøkte arbeid ikke ble nektet), fant ombudsmannen ikke grunnlag for å kritisere. — Fylkesmannens

beskrivelse av de faktiske forhold i foreliggende sak kan etter min oppfatning vanskelig lede til betegnelsen «en viss grad av kvalifisert stygghet» vedkommende de omsøkte vinduer.

For ordens skyld tilføyes at jeg heller ikke kan se at klagers søknad kunne vært avslått med hjemmel i bygningsloven § 92 tredje ledd som lyder:

«Ved endring av bestående bygning og ved oppussing av fasade, gjelder § 74 nr. 2 tilsvarende. Bygningsrådet skal se til at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til en bygning ytre, så vidt mulig blir bevart.»

Jeg antar etter dette at klagers søknad om utskiftning av vinduer er avslått uten påvisning og underbygging av en tilstrekkelig hjemmel, og ber fylkesmannen se på saken på nytt.»

I brev 5. februar 1981 opplyste fylkesmannen at A var gitt tillatelse til å skifte ut vinduene.

49.

Kommunal informasjonsbrosjyre om fasadeendringer. (Sak 4 E/81.)

I forbindelse med behandlingen av en sak om utskiftning av vinduer i bolighus (referert som nr. 48 foran), fikk ombudsmannen oversendt kommunens informasjonsbrosjyre om fasadeendringer. Det het her:

«Falske utenpå-, mellom- og innenforliggende poster og sprosser vil ikke bli godkjent.»

I brev 30. januar 1981 til bygningskontrollen i kommunen ba jeg under henvisning til ombudsmannens uttalelse i sak 821/80 opplyst om brosjyreteksten ville bli endret.

Bygningssjefen opplyste 10. mars 1981 at han ikke fant grunn til dette.

I brev 17. mars 1981 tok jeg saken opp med kommunikasjonsrådmannen:

«Teksten i brosjyren kan vanskelig oppfattes på annen måte enn at det i realiteten er et absolutt forbud mot løse vindussprosser. Dette er etter min oppfatning i strid med bygningslovens regler. Da bygningssjefen ikke ser noen grunn til å endre teksten, finner jeg å burde gjøre kommunikasjonsrådmannen kjent med forholdet, og ber opplyst om rådmannen vil foreta noe i sakens anledning.»

Kommunikasjonsrådmannen svarte 6. mai 1981:

«Kommunikasjonsrådmannen er for sin del ikke i tvil om at vinduer med falske utenpå-, mellom- og innenforliggende poster og sprosser i de fleste tilfeller som oppstår i praksis lovlig vil kunne nektes med hjemmel i bygningslovens §§ 74, 2. ledd og 92, siste ledd.

Brosjyrens noe kategoriske uttalelse er å oppfatte som en programerklæring. Hvorvidt de nevnte vindustyper likevel vil bli godkjent i det enkelte tilfelle vil selvsagt bero på bygningsmyndighetenes konkrete skjønn sett i relasjon til bygningslovens bestemmelser.

For å unngå den mistolkning av brosjyren som ombudsmannen påpeker vil kommunikasjonsrådmannen likevel påse at det ved nytrykk av brosjyren, som er nær forestående, blir tilføyet et «som regel», slik at forbudet mot falske sprosser fremtrer noe mindre kategorisk. Jeg vil imidlertid understreke at endringen i ordlyden ikke avspeiler noen endring i bygningsmyndighetens praksis.»

I brev 15. mai 1981 til kommunikasjonsrådmannen uttalte jeg:

«Jeg er enig i at avgjørelsen av spørsmålet om hvorvidt vinduer med falske sprosser kan godkjennes, vil måtte bero på et konkret skjønn med basis i bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 74 nr. 2, jfr. § 92 tredje ledd.

På denne bakgrunn er det nødvendig å korrigere brosjyrens tekst, men etter min oppfatning gir den påtenkte endring en for sterk antydning om utfallet av det konkrete skjønn som skal foretas. Jeg finner således å burde be kommunen overveie alternative forslag til ny tekst i brosjyren. For ordens skyld finner jeg grunn til å presisere at jeg med dette ikke har tatt standpunkt til den praksis kommunen har utviklet, og så vidt skjønnes vil holde fast ved i slike saker.»

I brev 3. september 1981 (mottatt av ombudsmannen 10. september 1981) opplyste kommunikasjonsrådmannen at brosjyreteksten var endret, og at den nå lød:

«Falske utenpå-, mellom- eller innenforliggende poster og sprosser anbefales ikke og kan normalt ikke påregnes godkjent.»

Samtidig opplyste kommunikasjonsrådmannen at nytt opplag av brosjyren ville bli trykket 10. september 1981.

I brev 22. september 1981 viste jeg til min uttalelse 15. mai 1981 og ga uttrykk for at heller ikke den nye tekst var tilfredsstillende.

Kommunikasjonsrådmannen meddelte bygningssjefen i brev 25. september 1981 (med gjenpart til ombudsmannen):

«Til orientering oversendes kopi av brev av 22.9.81 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Nytt opplag av brosjyren er allerede trykket. En ytterligere endring av teksten er således på det nåværende tidspunkt ikke aktuelt.

På bakgrunn av ombudsmannens bemerkninger antar jeg at bygningssjefen i samråd med rådmannskontorets informasjonssjef på ny bør vurdere det omstridte punkt i brosjyren før eventuelle fremtidige opplag trykkes.»

50.

Byggemelding — kommunens saksbehandling i forhold til regler i forvaltningsloven og anmerkninger fra fylkesmannen.

(Sak 1583/80.)

A klaget 17. desember 1980 til ombuds mannen over saksbehandlingen i en byggesak. Han er eier av en mindre byeieendom som utgjør en del av et kvartal der en industribedrift eier de øvrige eiendommer.

I slutten av syttiårene ble det forhandlet med bedriften om en mulig overtagelse av eiendommen. Forhandlingene førte imidlertid ikke fram, og 10. mai 1979 sendte A byggemelding for oppføring av et industribygg. Dette var i samsvar med angitt utnyttelse i stadfestet reguleringsplan.

Kommunens reguleringsråd behandlet saken 7. juni 1979. I byarkitektens innstilling var opplyst at man «velger å betrakte materialet som en forhåndsforespørsel til reguleringsrådet», men dog slik at en også tar «med det en ville ha bemerket i utredning til bygningsrådet».

I innstillingen var trukket fram en rekke uøyaktigheter/uoverensstemmelser med hensyn til de angitte mål for tomten og bebyggelsen. Dessuten ble påpekt vanskelige manøvreringsforhold på den avmerkede parkeringsplass, at det ikke var opplyst noe om tilfluktsrom, at det ikke var søkt om etablerings samtykke, at utnyttelsesgraden var for stor, og endelig at byggets høyde ikke måtte overstige 8,5 m.

Reguleringsrådet sluttet seg til innstillingen, og vedtok ikke å anbefale prosjektet.

A klaget 30. juni 1979 over reguleringsrådets vedtak:

Den 19. oktober 1979 avviste fylkesmannen klagen med den begrunnelse at reguleringsrådets vedtak ikke kunne anses som avgjørelse idet spørsmålet om å «godkjenne/ikke godkjenne en byggemelding for et industribygg innenfor et regulert område er etter vedtekten en bygningsråds sak — — —».

Behandlingen i bygningsrådet av A's byggemelding ble først utsatt. Den 4. desember 1979 ble det under henvisning til påbegynt omreguleringsarbeid nedlagt byggeforbud i medhold av bygningsloven § 33.

Den 19. desember 1979 klaget A over dette til fylkesmannen.

Fylkesmannen uttalte 7. februar 1980 i brev til byarkitekten:

«Når byarkitekten fastsetter brutto grunnareal synes imidlertid bare en gates grunn tatt med i beregningsgrunnlaget. Begrunnelsen synes å være at hjørnebeliggenhet gir et stort utslag i beregningsgrunnlaget.

Kap. 25 i byggeforskriftene gir imidlertid ikke anledning til å operere med en slags

«middelverdi» for hjørneeieendommer. Både — — — gt. og — — — gt. skal være med i beregningsgrunnlaget.

Byarkitekten synes imidlertid å operere med en byggehøyde på 8,5 meter og viser til at avstanden til nabogrensen er 4,25 meter, jfr. bygningslovens § 70 nr. 2. Hovedregelen i bygningslovens § 70 er at bygninger skal være fritliggende dersom noe annet ikke er fastsatt i reguleringsplan. Såvel gjeldende reguleringsplan som foreliggende forslag er å betrakte som flateplan, jfr. § 26, hvor det ikke er tatt standpunkt til bebyggelsens karakter (åpen/sammenhengende). Men siden dette dreier seg om sentrumsbebyggelse, antar fylkesmannen at bygningsrådet neppe kan ha vurdert disse forhold. Fylkesmannen vil for egen del gi uttrykk for at sammenhengende bebyggelse synes naturlig i dette området. I alle tilfelle kan ikke dette på det nåværende tidspunkt i saksbehandlingen danne selvstendig grunnlag for avslag, jfr. bygningslovens § 7 om dispensasjon.

Videre synes byarkitekten å legge til grunn at det anmeldte bygg består av 3 etasjer.

Tegningene viser et bygg på 3 plan. Nederste plan kan imidlertid neppe regnes med i etasjetallet. Etter tegningen synes himlingene gjennomsnittlig å være mindre enn 2 meter. Rom for varig opphold synes videre å være mindre enn $\frac{1}{3}$ av grunnflaten. På denne bakgrunn kan nederste plan heller ikke være med ved beregningen av utnyttelsesgraden, jfr. byggeforskriftenes kap. 26:2.

På denne bakgrunn synes reguleringsrådets vedtak av 07.06.79, sak 62, å være fattet på et sviktende juridisk grunnlag.

Bygningsrådets vedtak av 06.11.79, sak 243, om å nedlegge byggeforbud synes videre å ha direkte sammenheng med forutsetningene for reguleringsrådets vedtak.

Videre er fylkesmannen kjent med at hele kvartalet er under omregulering. I tidligere reguleringsplan var eiendommen avsatt til industri. Denne regulering er gjentatt i forslag til reguleringsplan for området i tillegg til visse veiomlegginger i syd. På denne bakgrunn finner fylkesmannen det merkelig at rådet nedlegger byggeforbud for eiendommen, så lenge det anmeldte bygg er i samsvar med reguleringsformålet.

Eventuell tvil om lovanvendelsen hva angår ovennevnte kapitel i byggeforskriftene, kan i seg selv neppe begrunne rådets byggeforbud etter bygningslovens § 33.

I tillegg kommer at rådet har tillatt meget omfattende gravearbeider på naboeiendommen som forøvrig utgjør en stor del av det regulerte område. Såvidt en forstår er den videre utnyttelse av denne eiendommen ikke klarlagt.»

Fylkesmannen forutsatte at saken ble «behandlet på førstkommende møte i bygningsrådet».

Bygningsrådet vedtok 13. mars 1980:

«1. Bygningsrådet finner det framlagte industriprosjekt — — — i strid med eiendommens størrelse, tidligere vedtatte, men ikke stadfestede bestemmelser, vedtekt til

bygningslovens § 69 for kommunen og i strid med bygningslovens § 70. Videre finner bygningsrådet at søknaden er mangelfull da den ikke inneholder noe om tilfluktsrom og industriens art ikke er oppgitt. Det er heller ikke søkt om etableringsløyve.

2. Rådet ønsker å sette bebyggbarheten av de enkelte tomter innen reguleringsområdet i forhold til tomtenes nettoareal. Det samme er gjort ved andre, stadfestede reguleringsplaner i kommunen. Årsaken er at rådet mener små hjørnetomter får en forholdsviss for stor gulvflate når den vanlige utnyttelsesgradmetode brukes. For å få tid til å behandle bestemmelser om dette i forbindelse med allerede forutsatt ny behandling av reguleringsplanen for området, ønsker bygningsrådet å opprettholde vedtaket om midlertidig byggeforbud i henhold til bygningslovens § 33. Rådet finner ikke at A's klage av 19.12.79 eller brev fra fylkesmannen 7.2.80 gir grunn for bygningsrådet til å omgjøre vedtaket av 4.12.79.
3. Fylkesmannens brev av 7.2.80 til byarkitekten med gjenpart til klager foranlediget av klagers henvendelse til fylkesmannen, skrevet før bygningsrådet hadde behandlet klagen, ansees som en utdyping av klagen og en hjelp til klager. Bygningsrådet mener at bygningsmyndighetene bør være representert når fylkesmannen har samtaler med eller foretar befaringer med klager. I et tilfelle som det aktuelle, ville misforståelsenes og sakens omfang da kunne reduseres.
4. Bygningsrådet viser forøvrig til byarkitektens utredning i saken som rådet slutter seg til.»

Saken ble 18. mars 1980 sendt tilbake til fylkesmannen, som 29. mai 1980 vedtok å oppheve byggeforbudet:

«A's søknad var fremmet i tillit til og samsvar med eksisterende og fremtidige regulering. Søkeren skal selvsagt på en slik bakgrunn ikke være henvist til en «diskusjon» om et redusert antall m² fordi byarkitekten mente at gjeldende bestemmelser i byggefor-skriftene om beregning av brutto grunnareal ga aktuell eiendom en for sterk utnyttelse. I tillegg kommer at søkeren klarlig nok ikke kan ha forstått rådets vedtak som noe «tilbud».

Byarkitektens syn burde evt. allerede ved 1. gangs behandling ha foranlediget forslag om vedtak om byggeforbud i medhold av bgl's § 33.

På grunnlag av byarkitektens saksfremstilling, er en i sterk tvil om de materielle vilkår for å anvende ovennevnte bestemmelse kan sies å foreligge.

En kan ikke se tilstrekkelig begrunnet eller dokumentert på hvilken måte en utnyttelse av eiendommen i samsvar med reguleringsforslaget vil virke uheldig innen reguleringsområdet og tilsvarende hvilke fordeler byggbarheten satt til netto tomt vil innebære.

Videre kan en heller ikke se påvist på hvilken måte det anmeldte bygg vil kunne vanskeliggjøre planleggingen eller gjennomføringen av planen.

Bygningsrådets vedtak av 6.11.79, jfr. vedtak av 4.12.79, oppheves.

Saken returneres bygningsrådet for ny behandling.»

A fikk imidlertid ikke underretning om at fylkesmannen hadde opphevet byggeforbudet, og i uttalelse 3. mars 1981 til ombudsmannen redegjorde fylkesmannen for dette:

«Noe av årsaken til at fylkesmannen ikke hadde noen foranledning til å følge opp saken etter vedtaket av 29.5.80 var dessverre at A ikke fikk gjenpart av vår klageavgjørelse. Fylkesmannen følger i klagesaker vanligvis den praksis at hele klagesaken sendes tilbake til bygningsrådet som blir anmodet om å underrette partene. Men på grunn av den spesielle situasjonen som hadde oppstått i denne saken, fant fylkesmannen det riktig å underrette A direkte, men dette ble på grunn av en ekspedisjonsfeil her ikke gjort. Dette oppdaget ikke fylkesmannen før man fikk brev av 26.8.80 fra A som etterlyste klageavgjørelsen. Fylkesmannen hadde inntil da trodd at saken var kommet inn i et riktig spor etter avgjørelsen av 29.5.80. Fylkesmannen orienterte om forholdet i brev av 29.8.80 til kommunen og A og ba om å bli orientert om den videre behandling av saken.»

A ble først 29. august 1980 kjent med fylkesmannens vedtak om opphevelse av kommunens byggeforbud.

I mellomtiden, 19. august 1980, hadde bygningsrådet nedlagt nytt byggeforbud for området:

«Bygningsrådet i — — — nedlegger generelt, midlertidig byggeforbud i henhold til bygningslovens § 33 for det område som omfattes av reguleringsplan for — — — inntil forslag til vegtrace, avkjørsler m. v. er tatt fra vegsjefen, innarbeidet i reguleringsplanen og vedtatt av — — — bystyre.»

I brev 21. august 1980 til bl. a. klageren ble det gitt underretning om byggeforbudet, og i brev 26. august 1980 skrev han til fylkesmannen om saken.

Fylkesmannen svarte 29. august 1980:

«Som det fremgår ble Deres klage tatt til følge og rådets vedtak om å nedlegge byggeforbud opphevet.

Vedtaket forutsatte ny behandling i bygningsrådet. Dersom rådet ikke kan påvise saklige grunner for å anvende bgl's § 33, skal Deres byggemelding behandles på vanlig måte.

Den videre behandling i kommunen var således ikke avhengig av særskilt initiativ fra Deres side og i tråd med vanlige forvaltningsrettslige prinsipper skal kommunen varsle Dem før ny behandling i bygningsrådet slik at De får anledning til å fremkomme med evt. tilleggsmerknader.»

I brev samme dag til kommunen ba fylkesmannen opplyst hva som var foretatt med sa-

ken etter at fylkesmannen 29. mai 1980 hadde opphevet kommunens byggeforbud.

Byarkitekten svarte 8. september 1980 bl. a.:

«Som kjent var A's byggemelding basert på tomt med større mål enn målebrevet for eiendommen viste. En mener bygningsrådet ikke kan godkjenne en byggemelding når forholdene er slik. Det som kan gjøres i en slik situasjon, er å gjøre anmelder oppmerksom på «uenigheten». Det er gjort. Når A ikke har tatt spørsmålet om tomtens mål opp, må en kunne gå ut i fra at han aksepterer målebrevets mål. Ut fra dette resonnement har en ventet en ny byggemelding, basert på målebrevets angivelser. Det er ikke kommet noen korrigeret byggemelding.»

Den 21. oktober 1980 vedtok bygningsrådet forslag til omregulering av det kvartal der A's eiendom ligger.

Av den nye reguleringsplan fremgår at kvartalet fortsatt skal nyttes til industri, men reguleringsbestemmelsene er endret således at den enkelte tomts nettoareal danner basis for beregningen av utnyttelsesgraden. Etter den opprinnelige plan var beregningsgrunnlaget den enkelte tomts bruttoareal, med tilhørende gategrunn.

Den nye reguleringsplan inneholder videre bestemmelse om at fastsatt utnyttelsesgrad også gjelder for kvartalet sett under ett.

I klagen 17. desember 1980 til ombudsmannen heter det bl. a.:

«De unøyaktigheter og feildisponeringer som heftet ved byggemeldingen hadde sin årsak i at vi ikke fikk utlevert det nødvendige materiell fra byarkitektkontoret før byggeanmeldelsen var behandlet i reguleringsrådet. Dersom det ved byggeanmelding i andre kommuner har forekommet lignende ting, har man blitt kontaktet før saken ble behandlet slik at man kunne få rettet opp tegningene. Det ser ut som om det er et bevisst forsøk på å henge ut anmelderen. Grunnen til dette kan jeg på anmodning redegjøre nærmere for.

I byarkitektens bemerkninger er det sagt: «Det er ikke vist tilfluktsrom eller søkt dispensasjon fra forskriftene».

Den vanlige fremgangsmåten i andre kommuner er at man først klarlegger om man får bygge og så søker om dispensasjon.

Etableringssamtlykke.

Etter konferanse med næringssjefen i fylket vil jeg si det slik: Bygningsrådet skal gjøre byggeløyve avhengig av at etableringsløyve blir gitt. Man kan ikke søke om løyve før man har noe å søke på.

Jeg vil også bemerke alle de beklagelser over skriv som er blitt liggende. Det er vel nærmest en bevisst trenering av saken. I henhold til diverse skriv fra Fylkesmannen, har vi fått medhold i det meste av vår klage, men det overser byarkitekten suverent.

— — — Skriv fra fylkesmannen til kommunen v/rådmannen, datert 29/5-80. Dette

skriv mottok jeg aldri og fikk heller ikke meddelelse fra rådmannen. Jeg foretok meg ikke noe i saken idet jeg ventet en reaksjon fra kommunen.

Byarkitekten har i sitt nye reguleringsfor-slag spekulativt satt utnyttelsesgraden til 1,1 av netto tomteareal idet dette passer med den utnyttelse han etter sin tvilsomme beregnings-måte var kommet frem til. Denne utnyttelses-grad vil ikke få noen virkning for andre tom-ter i kvartalet — — —.

Jeg var således fra 29/5-80 til byggefor-budet kom 21/8-80 forhindret av grunner jeg selv ikke rådde over, fra å få byggeanmeldt industribygg på eiendommen. — — —

Jeg mener det her er et klart overtramp i kommuneadministrasjonen og da spesielt med tanke på at fylkesmannens anførsler blir full-stendig oversett.»

Ombudsmannen sendte A's klage til fylkes-mannen og kommunen for uttalelse.

Fylkesmannen svarte 3. mars 1981:

«Når det gjelder sakens materielle side viser en til de vedtak og uttalelser som i sakens anledning er avgitt av fylkesmannen. Disse er som det fremgår av klagen fra A vedlagt saken. Siden klagen gjelder behandlingen i kommunen, kan ikke fylkesmannen uttale seg om annet enn det inntrykk man som klage-instans har fått av saksbehandlingen i kom-munen. I den anledning må fylkesmannen dessverre generelt slutte seg til det inntrykk av behandlingen som fremkommer i A's klage. Etter fylkesmannens oppfatning skyldes dette den åpenbare feiltolkning av byarkitektens rolle i byggesaker — — —.

Det var tydelig alt på det stadium av saken at byarkitekten betraktet A som motpart istedet for part i en forvaltningssak. Dette er en av årsakene til at fylkesmannen fant det riktig å engasjere seg sterkt i saken for å søke å få denne inn på et riktig spor. Fylkes-mannen har blant annet vært på befaring i kommunen samt etter anmodning fra byarki-tekten hatt en konferanse på fylkesmannens kontor om saken.»

Bygningsrådet ga 10. mars 1981 slik ut-talelse til klagen:

«Det fremgår at klager først ble kjent med fylkesmannens avgjørelse den 29.8.80, fordi fylkesmannen hadde avveket fra vanlig rutine, villet gi klager direkte underretning, men at dette så ikke ble gjort. Klagers bebreidelse av byarkitekt og bygningsråd i den forbin-delse er derfor ubegrunnet. Det samme gjelder hans påstand om trenering og partiskhet.

Verken byarkitekt eller bygningsråd har hatt eller vist en negativ holdning overfor klager, han er bedt om å begrunne sine ut-talelser og avslått dette.

Han er gjort oppmerksom på når byarki-tekten var å treffe. Han har ikke villet ha noen kommunikasjon. Bygningsrådet mener det er uheldig at slik kommunikasjon ikke er kom-met istand via fylkesmannen, på tross av at

det fra kommunalt hold gjentatte ganger er bedt om møte om saken i den aktuelle periode. Slikt møte kunne kanskje ha hindret sakens utvikling.

Bygningsmyndighetene har vært forberedt på å behandle revidert byggeomelding på grunnlag av eiendommens virkelige mål etter at fylkesmannens avgjørelse av 29.5.80 var kjent.

Bygningsrådet mener at en byggeomelding på klagers eiendom, nå må baseres på den reguleringsplan og de bestemmelser som er under behandling, eller utstå til disse er stadfestet. — — —

Bygningsrådet ga dessuten samme dag uttalelse til fylkesmannens brev 3. mars 1981 til ombudsmannen:

«Det uvanlige starter med at fylkesmannen 28. jan. 1980 foretar befarings av klagers eiendom og ber om at sakens dokumenter blir utlånt. Normalt befatter ikke en fylkesmann seg med en klage, før bygningsrådet har behandlet klagen. Hvorfor fylkesmannen i dette tilfelle og på dette stadium avvek fra rutinen, er ukjent — og uforståelig. Befaringen og utlånet av dokumentene resulterte i fylkesmannens uttalelse av 7.2.80.

Rådet mener at to årsaker har medvirket til å komplisere denne saken.

Den ene er at fylkesmannen to ganger har fraveket vanlig rutine ved behandling av klagesaker.

Den annen er at fylkesmannen siterer byggeforskriftens kap. 26:21 og foreslåtte reguleringsbestemmelser 2.2. feil.

Formannskapet sluttet seg 1. april 1981 til bygningsrådets vedtak og uttalelser i saken.

I avsluttende uttalelse 27. juli 1981 bemerket jeg:

«Etter min oppfatning var det ikke korrekt å oppfatte A's søknad 10. mai 1979 som en forhåndsforespørsel til reguleringsområdet. Skjemaet «Søknad om byggetillatelse» var benyttet, og også vedleggene til søknaden tydet på at det var ment inngitt en fullstendig byggesøknad. Under enhver omstendighet burde kommunen tatt spørsmålet opp med anmelderen før søknaden ble besluttet behandlet som en «forhåndsforespørsel», jfr. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 11 om forvaltningsorganenes veiledningsplikt.

De uoverensstemmelser som er påpekt i innstillingen til reguleringsrådet, burde vært forelagt anmelderen. Det vises i denne forbindelse til forvaltningsloven § 17 første og tredje ledd:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Partene bør også for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som

parten etter § 18 jfr. § 19 har rett til å gjøre seg kjent med. Ved avveiningen skal legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, for eksempel ved at han er gjort kjent med retten etter § 18 jfr. § 19 til å se sakens dokumenter.»

Den aktuelle byggeomelding har ikke vært behandlet i bygningsrådet, bare i reguleringsrådet, som så vidt skjønnes har en forberedende og rådgivende funksjon i saker som den foreliggende. Byggeomeldingen har således ikke vært behandlet av det organ som skal avgjøre den, men etter min oppfatning burde likevel uoverensstemmelsene mellom tegningenes mål og oppmålingsvesenets vært forelagt for anmelder før saken ble fremmet i reguleringsrådet 7. juni 1979.

I begrunnelsen for vedtaket i reguleringsrådet er bl. a. vist til at det ikke er søkt om etableringssamtykke og heller ikke om dispensasjon fra forskriftene om bygging av tilfluktsrom. For så vidt gjelder kravet om etableringssamtykke er i innstillingen vist til etableringsloven av 20. februar 1976 nr. 5 § 8 som lyder:

«Den som sender inn byggeomelding om arbeid som går inn under §§ 2, 3 og 5, jfr. § 6, må leggja ved stadfesting frå rett styresmakt om at det er gitt samtykke til å setja i gang utbyggingstiltaket eller at det er gitt rettleiing om val av stad. Bygningsrådet skal ikkje gjera vedtak om bygge- og løyve utan at slik stadfesting ligg føre.»

Etter min oppfatning innebærer ikke denne bestemmelse at en søknad om byggetillatelse kan avslås fordi slikt samtykke ikke foreligger. Tilsvarende må gjelde for søknad om dispensasjon fra kravet om bygging av tilfluktsrom etter lov av 17. juli 1953 (nr. 9) § 41. Det vises i denne forbindelse til bygningsloven av 18. juni 1965 (nr. 7) § 95 nr. 1 og 2, som lyder:

«1. Bygningsrådet skal snarest mulig behandle og avgjøre søknaden. Når arbeidet er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eller når planer for arbeidet skal legges fram for slik myndighet, kan rådet likevel vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjerd eller uttalelse fra vedkommende myndighet.

2. Før tillatelse etter § 93 blir gitt, skal bygningsrådet se til at arbeidet ikke vil stride mot bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven.

Når arbeidet etter denne loven eller andre lover krever tillatelse eller samtykke fra helsemyndighet, brannstyret, arbeidstilsynet, vegmyndighet, havnemyndighet, vannvernmyndighet, Sivilforsvaret, jordlovmyndighet, friflyttsmyndighet, fredningsmyndighet og etableringsmyndighet, eller planer for arbeidet skal legges fram for myndighet som nevnt, skal bygningsrådet forelegge saken for vedkommende myndighet, hvis avgjerd eller uttalelse ikke er innhentet på forhånd. Ved forskrift kan denne bestemmelse utvides til også å gjelde overfor andre myndigheter.

Når arbeidet krever tillatelse eller samtykke av myndighet som nevnt i foregående ledd, kan bygningsrådet innenfor sitt myn-

dighetsområde avgjøre søknaden med forbehold om at arbeidet ikke settes i gang før nødvendig tillatelse eller samtykke foreligger fra annen myndighet.»

På denne bakgrunn finner jeg det uheldig at reguleringsrådet trakk inn disse forhold som begrunnelse for ikke å anbefale byggeprosjektet. Under enhver omstendighet burde søkeren vært gjort oppmerksom på manglene før reguleringsrådet tok sitt standpunkt, jfr. forvaltningsloven § 11.

Det må betegnes som svært uheldig og beklagelig at bygningsrådet i møte 13. mars 1980 ikke fant å ville rette seg etter de anmerkninger fylkesmannen ga i brev 7. februar 1980 til kommunen. Fylkesmannen er overordnet bygningsmyndighet i forhold til bygningsrådet, og selv om hans uttalelse 7. februar 1980 ikke munnet ut i noe vedtak, inneholdt den klare direktiver som bygningsrådet burde fulgt opp. For ordens skyld presiseres at ombudsmannen med dette ikke har uttalt seg om realiteten i de omtvistede spørsmål.

Etter min oppfatning var det meget uheldig at kommunen unnlot å ta saken opp til ny behandling etter at fylkesmannen 29. mai 1980 hadde opphevet bygningsrådets vedtak 4. desember 1979. Fylkesmannens vedtak inneholder et klart pålegg om ny behandling i bygningsrådet, og dette burde vært etterkommet omgående.

I bygningsrådets uttalelse 10. mars 1981 til ombudsmannen er i tilknytning til dette anført at man var «forberedt på å behandle» revidert byggeomelding fra klageren etter fylkesmannens vedtak 29. mai 1980. Videre har byarkitekten i sitt notat uttalt at det «forundret» ham at klageren ikke sendte inn revidert byggeomelding etter at fylkesmannen hadde opphevet byggeforbudet.

Etter min oppfatning kan disse anførsler ikke godtas som begrunnelse for bygningsrådets unnløstelse av å behandle saken på nytt. Dersom det var påkrevet med ny byggeomelding fra klageren, burde kommunen etter fylkesmannens pålegg selv tatt kontakt med klageren om dette.

Kommunens passivitet virker spesielt uheldig på bakgrunn av at bygningsrådet 19. august 1980 nedla nytt byggeforbud for området, som bygningsrådet ifølge uttalelse til ombudsmannen 10. mars 1981 antar rammer klagerens prosjekt. Formelt vedtak om dette har bygningsrådet så vidt skjønnes likevel ikke truffet.

Når det gjelder saksbehandlingen generelt, finner jeg å måtte slutte meg til den karakteristikk fylkesmannen har gitt i sitt brev 3. mars 1981 til ombudsmannen og som er sitert foran.

Forholdet må sterkt kritiseres.

— — —»

I brev 27. juli 1981 til kommunen og fylkesmannen ba jeg om å bli holdt orientert om sakens videre utvikling. Jeg ba også om å bli holdt orientert om behandlingen av den nye reguleringsplan som kommunen hadde vedtatt for området.

Fylkesmannen opplyste 5. november 1981 at reguleringsplanen var stadfestet 12. oktober

1981, og at den nye plan stillet klageren dårligere enn den tidligere plan. Om A's byggesak ble opplyst at den ennå ikke var behandlet i kommunen:

«Det tok dessverre også en del tid innen den nye reguleringsplanen ble ferdig. I mellomtiden lå A's byggeomelding til behandling. Gyldig byggeforbud etter bygningslovens § 33 forelå heller ikke. Omstendighetene omkring dette er også beskrevet i ombudsmannens rapport. Klageren ønsket hele tiden en realitetsavgjørelse på sin søknad. Byarkitekten refererte til fylkesmannen og en fikk forespørsel fra byarkitekten så sent som i brev av 22.09. 1981 om A's søknad skulle behandles etter den gamle eller den nye reguleringsplan. Fylkesmannens prinsipielle oppfatning av dette spørsmål fremgår av vedlagte svar til kommunen datert 13.10.81. Det som uttales der er ikke noe nytt for kommunen da det flere ganger har vært telefonisk kontakt om dette med kommunen. Det burde være unødvendig å spørre om så elementære regler som enhver kommuneadministrasjon forutsetningsvis må være fortrolig med, og som burde ha vært fulgt av kommunen i det forutgående tidsrom uten utsettelse av den sak som det angikk.»

Fylkesmannen sluttet brevet slik:

«A har imidlertid rett til å klage planen inn for departementet som kan overprøve stadfestingsvedtaket. Videre kan han fremme byggeomelding og søke om eventuell dispensasjon fra reguleringsplanen i henhold til bygningslovens § 7. Da en ikke kan se at kommunen har gjort A oppmerksom på dette, har en herfra gjort A oppmerksom på de to nevnte muligheter.

Når det har skjedd noe nytt i denne saken vil Ombudsmannen bli underrettet.»

I brev 4. desember 1981 ba jeg fylkesmannen om en redegjørelse for hvorledes saken nå sto.

Fylkesmannen opplyste 14. desember 1981 at han i brev 20. november og 8. desember 1981 hadde gjentatt overfor kommunen at klageren hadde krav på å få behandlet sin byggesøknad uavhengig av den nye reguleringsplan. Videre var kommunen gitt underretning om at A hadde påklaget stadfestelsen av reguleringsplanen, men at fylkesmannen ville foreslå overfor departementet at klagen ble stilt i bero inntil A's opprinnelige byggesøknad var avgjort.

51.

Byggeomelding — sein handsaming.
(Sak 1527/79.)

A klaga 3. desember 1979 til ombudsmannen over at søknad 17. mars 1979 om bygge-løyve ikkje var handsama av bygningsrådet. Saka vart 11. desember 1979 oversend kommunen for fråsegn.

I brev 30. januar og 3. mars 1980 purra ombodsmannen på svar. I brev 7. mars 1980 viste bygningssjefen til at sjukdom og stort arbeidspress hadde seinka saksføreavinga. I brevet vart elles opplyst at ein ny plan som ville løyse A si sak, no skulle leggjast fram for formannskapet og kommunestyret for godkjenning. Bygningssjefen rekna med at framlegget ville kome opp i formannskapet i mars 1980.

Av brev 17. april 1980 frå klagaren til ombodsmannen gjekk fram at saka enno ikkje var løyst, og i brev 6. mai 1980 til bygningssjefen bad eg opplyst grunnen til dette.

Bygningssjefen svarte 20. mai 1980 at han på grunn av stor arbeidsmengd ved kontoret hadde mått engasjere ein konsulent til å utarbeide nærare planar for avkjørsle, terrasse og garasje hos klagaren. Konsulenten var på det næraste ferdig med planen, som straks ville verte handsama av bygningsrådet.

Etter ny purring 4. september 1980 opplyste bygningssjefen 8. september 1980 at han rekna med at planen ville verte handsama på første møte i kommunestyret.

Den 3. desember 1980 purra eg igjen, og 9. desember 1980 svarte bygningssjefen at han no gjekk ut ifrå at saka ville verte handsama i kommunestyret før jul.

I brev 16. januar 1981 til bygningssjefen bad eg opplyst korleis saka stod. Då det ikkje kom svar, bad eg i brev 25. februar 1981 bygningssjefen om svar utan drøying.

Bygningssjefen svarte 11. mars 1981:

«Ein viser til brevet Dykkar dat. 25.2.1981, og beklager at De ikkje har fått svar tidlegare. Grunnen er at underteikna har vore sjukemeldt sidan 27.11.1980.

Som nemnt i brev herfrå dat. 9.12.1980 er saka oversendt formannskap/kommunestyre for handsaming.

Formannskapet som og er generalplannemnd har ikkje handsama planen enno, men det kan nemnast at dei skal ha befaring i planområdet saman med fylkesreg.arkitekten fredag 13. mars d.å. Bygningsrådet skal og delta på befaringa.»

Heller ikkje etter dette fekk ombodsmannen orientering om utviklinga i saka, og i brev 27. april 1981 til bygningssjefen måtte eg igjen be om ei utgreiing.

Bygningssjefen svarte 4. mai 1981 at det var kome framlegg om endringar i planen, og at han difor hadde funne det naudsynt å leggje planen fram for bygningsrådet i førstkomande møte 6. mai 1981.

Då eg ikkje fekk melding om kva utfall saka fekk i bygningsrådet, bad eg i brev 20. mai 1981 bygningssjefen om svar på dette.

Ombodsmannen fekk ikkje svar, og i brev

13. juli 1981 bad eg fylkesmannen om hjelp til å få saka løyst.

Fylkesmannen bad i brev 21. juli 1981 kommunen om snarest å gi svar på brevet frå ombodsmannen.

Heller ikkje no fekk ombodsmannen svar frå kommunen, og i brev 26. august 1981 tok eg saka opp på nytt med fylkesmannen.

I brev 27. august 1981 svarte kommunen:

«Som ei førebels orientering om korleis saka står, kan ein opplyse at saka heng saman med framlegg til reguleringsendring for området på — —. Reguleringsendringa stod på saklista til kommunestyremøte 10 august d.å. Men då det kom fram at det ved eit mistak var gjort formelle feil ved saksførebuinga, måtte saka utsetjast frå dette kommunestyremøtet. Ein rekna med at saka vil kunne handsamast på første møtet i kommunestyret, og ein vil etter dette kome attende med nærare utgreiing om saksgangen og realitetane i saka.»

Den 2. oktober 1981 tok eg igjen saka opp med fylkesmannen. Eg viste til kommunen sitt brev 27. august 1981 og bad opplyst om kommunestyret hadde hatt møte etter 10. august 1981 og om saka da vart handsama, eventuelt når ho ville kome opp.

I brev 27. oktober 1981 frå kommunen til fylkesmannen heitte det:

«Kommunestyret har siden 10. august hatt eit møte, og det var forrige torsdag (15. oktober). Den reguleringsplanen som vedkjem A er enno ikkje oversendt hit frå bygningsrådet, og kom såleis ikkje opp i kommunestyremøtet.

Ein viser til vedlagte kopi av den fråsegna bygningssjefen har gjeve 21. oktober 1981. Som det går fram, rekna bygningssjefen med å oversende saka slik at den kan verta handsama på kommunestyremøte i november.»

I brev 6. november 1981 til kommunen uttalte eg:

«Det er no om lag 2 år og 7 månader sidan klagaren søkte om byggjeløyve. Trass i fleire lovnader har kommunen enno ikkje avslutta saka. I tillegg til dette har ombodsmannen hatt store vanskar med å få svar frå kommunen. Det er ikkje gitt tilfredsstillande forklaring verken på den seine sakshandsaminga eller manglande svar til ombodsmannen. Tilhøvet er sterkt kritikkverdige. — Eg har funne grunn til å orientere Kommunaldepartementet og Miljøverndepartementet om saka ved kopi av dette brevet.

Eg ber om melding når klagaren sin søknad om byggjeløyve er avgjort.»

Bygningsrådet gav 1. desember 1981 A byggjeløyve.

52.

Avkjørsel fra riksveg — endret bruk av eksisterende avkjørsel.
(Sak 911/80.)

A klaget 8. juli 1980 til ombudsmannen over at vegmyndighetene nektet ham å benytte eksisterende avkjørsel i forbindelse med oppføring av nytt bolighus.

A drev fra 1962 til 1978 som maskinentreprenør. Han fikk 19. september 1966 tillatelse fra vegsjefen til å bygge avkjørsel fra riksvegen på følgende vilkår:

«Avkjørselen kan bare nyttes som adkomst til garasje for lastebil og anl.mask.»

Avkjørsel ble opparbeidet samme år. A søkte i 1968 om byggetillatelse for garasjebygg, men fikk avslag. Etter ny søknad fikk han 23. april 1976 byggetillatelse for garasje på 286 m².

A søkte 9. juni 1976 om dispensasjon fra byggegrensereglene i vegloven av 21. juni 1963 (nr. 23) §§ 29—30 for oppføring av «verkstedbygg». Vegsjefen ga 17. september 1976 slik dispensasjon på følgende vilkår:

«Bygningen må oppføres i samsvar med den godkjente plan.

Bygningen må ikke tas i bruk til annet formål enn forutsatt i dispensasjonen.»

A sendte 20. november 1979 slik søknad til vegsjefen:

«Søknad om forandret bruk av avkjørsel.

Jeg vil med dette søke om å få avkjørings-tillatelse, datert 19.9.66, omgjort til boligavkjøring. Det planlagte verkstedbygg bortfaller på gr. av inntrufne omstendigheter. Det vil i stedet bli aktuelt å bebygge tomten med bolighus. — — —»

Vegsjefen avslo søknaden, og A klaget 17. mars 1980 til Vegdirektoratet. Han forklarte hvorfor byggeplanene for verksted var lagt bort og fremholdt at en omklassifisering av avkjørselstillatelsen til å gjelde boligformål ville gi en trafikksikkerhetsmessig gevinst:

«Det vil bli en adskillig mindre trafikk på denne avkjøringen, når den blir benyttet til boligformål, enn om den skulle benyttes til verksted. Blant annet vil en unngå stadig trafikk av store maskintrailere, som ville trenge hele veggbredden for å få svinget ut og inn av denne avkjøringen. Videre vil en slippe trafikk av tankbiler som måtte inn for å fylle olje, biler som kom for å levere reservedeler. Likeledes ville daglig flere av mine ansatte bli å trafikkere ut og inn hver dag, ja til og med flere ganger daglig. I tillegg ville barna i nabolaget bli å sykle ut og inn. Det er jo barnas skikk å samles der hvor det er maskiner og annet utstyr samlet.»

Vegsjefen uttalte til klagen:

«Når nå søker ønsker utvidet bruk av denne avkjørselen for å oppføre en bolig på tomten, finner vegsjefen å måtte legge større vekt på de trafikksikkerhetsmessige momenter enn søkerens økonomiske forhold.

Dette ikke bare fordi en ny boligavkjørsel i seg selv medfører økning av trafikkulykkesrisikoen, men også fordi vegsjefen anser det trafikalt uheldig med en videreutvikling av tosidig randbebyggelse langs våre vegger. I særlig grad gjelder dette når nye boliger lokaliseres spredt og tilfeldig langs sterkt trafikerte riksveger. Vegsjefen mener derfor at søker bør lokalisere sin planlagte bolig til et område som i plansammenheng er ment nytt til boligformål.»

A bemerket til dette:

«Det er ingen utvidet bruk av avkjørsel det her dreier seg om, men en endring i bruken som faktisk vil redusere antallet avkjøringer i døgnet — og derfor må være lettere å akseptere enn den tillatelse man allerede har fått. Hva vegsjefen egentlig ønsker med den foreliggende avgjørelse er i virkeligheten å omgjøre sin egen tidligere avgjørelse fra 1966 og 1976 (dispensasjonssaken). Dette har han ikke adgang til.»

Vegdirektoratet tok 30. mai 1980 ikke til følge klagen. Direktoratet sa seg enig med vegsjefen i at «det vil være en vesentlig forskjell i etablering av garasjebygg med avkjørsel i forhold til et bolighus».

I klagen til ombudsmannen anførte A:

«Det foreligger idag allerede randbebyggelse i nevnte område. På en strekning omkring 350 meter hver veg fra min tomt forefinnes på min side av vegen seks boliger hvor muligens bare én har foreskrevet avkjørsel. De øvrige har utilfredsstillende avkjørsler etter veglovens normer. På motsatt side av vegen i samme strekning er det 9 boliger.

Den tomt jeg søker bebygget er utskilt fra et hovedbruk hvor huset ligger på samme side av vegen 2,75 meter fra kjørebanen. Den farlige avkjørsel dette hus har, ville med letthet kunne skje gjennom den avkjørsel jeg har opparbeidet. En slik felles utnyttelse ville bedre trafikksikkerheten totalt.»

Vegsjefen bemerket 9. september 1980 med tilslutning av Vegdirektoratet:

«Den økende vilkårlige randbebyggelse langs aktuelle riksveg, større fjerntrafikk, manglende intern vegforbindelse (f.eks. gang-/sykkelveg), forholdsvis lang avstand til nærservicetilbud som dagligvareforretning, skole etc., (i dette tilfelle ca. 3,0 km), har ført til at vegsjefen av trafikksikkerhetsmessige hensyn har funnet det nødvendig å innføre stadig strengere holdning til søknader om avkjørsler. Dette i tillegg til det voksende byggepresset har gjort at vegsjefen fra høsten 1979 også har skjerpet vurderingen av utvidet bruk av eksisterende boligavkjørsler langs riksvegen.

Når nå etablering av nevnte garasje/verkstedbygg ikke er aktuelt og det istedet ønskes oppført bolig, må saken etter vegsjefens syn betraktes som enhver annen fri boligbygging og vurderes på linje med andre søknader om avkjørsler til boligformål i området. Her skal innskytes at tillatelse for avkjørsel/dispensasjon for oppføring av angjeldende garasje/verkstedbygg ut fra ovenstående neppe ville ha blitt tillatt idag.

Den i klagen nevnte farlige avkjørsel til hovedbrukets bolighus, har etter det vegsjefen kan se, liten relevans i foreliggende sak. Ved denne og andre sterkt trafikerte riksveger hvor lokaliseringmomentet i sterkere grad enn ellers kommer inn ved vurderingen av avkjørselssaker, benyttes ikke avkjørselstillatelser til nye boliger som middel for å få utbedret/omlagt trafikksikkerhetsmessig utilfredsstillende eldre avkjørsler. Slike avkjørsler blir istedet tatt opp som egne saker i den grad en har kapasitet til det, og hvor vegsjefen i den utstrekning det ansees nødvendig, påbyr endringer i medhold av veglovens § 41.»

Ombudsmannen anmodet Vegdirektoratet om en redegjørelse for det rettslige grunnlag for avgjørelsen:

«Jeg forstår det slik at det for direktoratet ikke er avgjørende hvorvidt den endrede bruk blir mer omfattende eller trafikksikker. Dette bes eventuelt bekreftet. Det vil være av interesse å få en nærmere redegjørelse fra direktoratet om de hjemmelsspørsmål som knytter seg til endret, men ikke utvidet, bruk av avkjørsel.»

Vegdirektoratet uttalte 10. november 1980:

«Vegdirektoratet vil hevde at veglovens § 40 gir hjemmel for å kreve ny søknad om tillatelse i de tilfelle hvor forutsetningen for en innvilget søknad ikke lenger er til stede.

En avkjørselstillatelse blir innvilget (avslått) på grunnlag av en vurdering hvor bl. a. søkerens opplysninger om hva avkjørselen skal brukes til, blir tillagt vekt. Således er opplysningen om at avkjørselen skal brukes til bolig, ny. Den tidligere gitte tillatelse er gitt på grunnlag av opplysninger om at det dreier seg om garasje, senere også i tilknytning til verkstedbygg.

Vegmyndighetenes vurdering er knyttet til i første rekke hvilke faremomenter for trafikken en innvilgelse av søknaden vil gi.

En boligavkjørsel adskiller seg fra en garasje/verkstedavkjørsel bl. a. ved at boligavkjørselen må forventes brukt i stor utstrekning av barn. Dette må gjelde også selv om søkeren i dette tilfelle ikke har eller ønsker å få barn, idet eiendommen kan bli overtatt av andre. Som kjent er barna en av de mest ulykkesbelastede trafikantgrupper og Vegdirektoratet må derfor bestemt hevde at det er saklige grunner som taler for å vurdere en boligavkjørsel anderledes i trafikksammenheng enn en garasje som skal nyttes yrkesmessig til transport eller verkstedvirksomhet. I et tilfelle som dette er det da ikke avgjørende om den nye ønskede bruk er større enn den tidligere forutsatte.

Imidlertid må erkjennes at hjemmelen ikke er klar. På grunnlag av en tilsvarende sak

innbragt hit av Dem har Vegdirektoratet foreslått endring av veglovens § 40. Vi viser til Ot. prp. nr. 49 (1978—79) om endringer i vegloven, se s. 10 og 11 i proposisjonen. Dessverre ble proposisjonen ikke behandlet ifjor og det er vel usikkert når den kommer opp til behandling i Stortinget.

Inntil videre må Vegdirektoratet basere seg på den lovtolkning som hittil har vært nyttet og som Samferdselsdepartementet har sagt seg enig i.»

I avsluttende brev 22. juni 1981 til A viste jeg til vegloven § 40 første ledd annet punktum, som lyder:

«Ligg det ikkje føre stadfest avkjørsleplan, må ny avkjørsle frå riksveg eller fylkesveg ikkje byggast utan løyve frå vegsjefen.»

Jeg fortsatte:

«Vegsjefen ga Dem 19. september 1966 tillatelse til å bygge avkjørsel, på det vilkår at avkjørselen «bare nyttes som adkomst til garasje for lastebil og anl.mask.». I tilknytning til denne tillatelse har vegsjefen 9. juni 1976 gitt dispensasjon fra byggegrensebestemmelser for oppføring av «verksted».

Avkjørsel i samsvar med tillatelse 19. september 1966 ble bygd av Dem samme år. Det er imidlertid ikke ført opp garasje/verksted på eiendommen. De ønsker nå i stedet å nytte eiendommen (og avkjørselen) til boligformål. En slik bruk omfattes ikke av tillatelsen fra 1966, jfr. vilkåret om at tillatelsen bare gjelder avkjørsel til garasje. Vegmyndighetene har lagt til grunn at De må ha ny avkjørselstillatelse, jfr. § 40.

De er uenig i dette. Så vidt skjønnes mener De at det fastsatte vilkår ikke kan gjøres gjeldende dersom bruk av avkjørselen til bolig vil bli mindre omfattende og mindre trafikksikker enn den bruk det er gitt tillatelse til. — Jeg er ikke enig i denne oppfatning.

Etter loven § 40 første ledd annet punktum kreves tillatelse fra vegsjefen for å bygge avkjørsel fra riksveg. Avgjørelsen om tillatelse skal gis, vil i sterk grad være knyttet til opplysningene om hva avkjørselen skal brukes til. Vegdirektoratet har i brev 10. november 1980 redegjort for den del av vegmyndighetenes vurdering som gjelder trafikksikkerheten, og pekt på at ulike avkjørselsformål vil medføre ulike faremomenter. Jeg tilføyer at den vekt vegmyndighetene vil tillegge trafikksikkerhetsmessige forhold, kan bero på visse omstendigheter ellers i saken. Vegmyndighetene vil således også kunne se hen til hvilke interesser som taler for avkjørselssøknaden. I denne sammenheng vil søknader som gjelder etablering av næringsvirksomhet, kunne stå i en annen stilling enn søknader som gjelder boligbebyggelse.

Vegloven § 40 gir ikke uttrykkelig hjemmel for å gjøre avkjørselstillatelse betinget av at eiendommen benyttes til bestemte formål. At vegmyndighetene i en viss utstrekning må kunne sette slike vilkår, kan neppe være tvilsomt, og synes også å være forutsatt i loven. Jeg peker i den sammenheng på loven § 42, hvoretter vegsjefen kan stenge avkjørsel som

blir «nyttå i strid med det som er fastsatt i eller med heimel i denne lova». — Vilkåret knyttet til tillatelsen 19. september 1966 har saklig sammenheng med avgjørelsen av avkjørselsspørsmålet etter § 40, jfr. det som er uttalt foran, og må etter min mening være rettslig holdbart.

Jeg er således enig med vegmyndighetene i at tillatelsen 19. september 1966 ikke gir Dem rett til å benytte avkjørselen for boligformål. — Spørsmålet om hvorvidt den planlagte boligbebyggelse vil medføre en mer omfattende og trafikksfarlig bruk av avkjørselen enn et garasje-/verkstedbygg, finner jeg ikke grunn til å gå inn på.

De har trukket fram flere forhold av økonomisk og sosial karakter m. v. som skulle tale for å gi Dem avkjørselstillatelse for bolig. — Avgjørelse etter vegloven § 40 første ledd annet punktum vil i utstrakt grad bero på skjønn. Overfor skjønsmessige avgjørelser er ombudsmannens kompetanse begrenset; ombudsmannen kan bare kritisere slik avgjørelse hvor den finnes «klart urimelig», jfr. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8). Jeg finner ikke grunnlag for å anvende en så vidtgående karakteristikk om avslaget på Deres søknad om å benytte avkjørselen for boligformål.»

53.

Bruksendring av bolig — omgjøring av leiligheter til møblerte hybler med frokostservering.
(Sak 891/80.)

Et leieboerlag klaget 4. juli 1980 til ombudsmannen over formannskapsvedtak 2. juli 1980:

«Formannskapet tar rådmannens redegjørelse til etterretning hvoretter det antas at driften av X — — — ikke krever samtykke til bruksendring etter husleielovens § 41, nr. 1.»

Husleieloven av 16. juni 1939 (nr. 6) § 41 første ledd nr. 1 har (etter endringslov 29. april 1977 nr. 33) følgende ordlyd:

«I kommuner der Boligformidlingsloven er gjort gjeldende skal det kreves samtykke av formannskapet, og i andre kommuner kan kommunestyret ved forskrift fastsette at det kreves slikt samtykke for:

1. å omdanne eller ta i bruk bolig til forretningslokaler,
- — —»

Leieboerlaget hadde allerede i februar 1976 henvendt seg til ordføreren om saken. Det var fra lagets side vist til forskjellen mellom husleie for oppussede, møblerte boligheter som de nye eierne disponerte, og vanlig leie for umøblerte boligheter. Leieboerlaget fremholdt at «korttidsutleie» er «forretning» og la fram følgende uttalelse fra sin advokat:

«Jeg må erklære meg enig i høyesterettsdommer Skaus votum i dommen i Rt. 1959 s. 179. Det han har sagt, er at et pleiehjem hvor pasienter og betjening skal bo, ikke er å anse for et «forretningslokale» i husleie-

lovens forstand. Lokalene vil jo fortsatt bli brukt som bolig. Derimot er jeg i tvil om jeg ikke har gått vel langt når jeg sier at «Hoteller, herberger og pensjonater» er ikke å betrakte som forretningslokaler. Denne konklusjon følger ikke av høyesteretts dom av 1959, som bare handler om et pleiehjem.

Jeg er tilbøyelig til å tro at hoteller og andre herberger, som er beregnet på korttids utleie, ikke kan betraktes som «bolig». Anderledes kan det stille seg for pensjonater, hvor pensjonærene bor i lengere tid, gjerne for år eller flere måneder. Her må det vel sies at pensjonærene har sin bolig i egentlig forstand, selv om det er i pensjonat, og jeg er derfor tilbøyelig til å tro at pensjonater av nevnte kategori må stilles på line med pleiehjem o. l., hvor også beboerne har sin bolig.»

Leieboerlaget gjorde 27. mars 1979 formannskapets medlemmer oppmerksom på følgende annonse i lokalavisen:

«Do you want reasonable housing in — — —
2 alternatives:
Double room: kr. 150,— per day, kr. 750,— per week and kr. 3.000,— per month.
Suite: kr. 210,— per day, kr. 900,— per week and kr. 3.600,— per month. The suites have two rooms, kitchen, bath and color TV.
Discount for long-term agreements.
Continental breakfast served if desired.
— — —»

Leieboerlaget mente at etter denne annonse måtte hoteldrift være et forretningsforetak.

I innstilling 12. juni 1978 til formannskapet uttalte rådmannen om husleieloven § 41 første ledd nr. 1:

«Spørsmålet om hvor grensen går mellom forretningslokale og bolig kan når det gjelder hoteller, herberger o. l. være vanskelig å fastslå. Departementet har i sin fortolkning av loven generelt sagt at hotell ikke kan regnes som forretningslokale. Dette er en fortolkning av loven som nok må betegnes som tvilssom. Det er vanskelig å forstå at utpreget forretningsdrift som f. eks. Hotel — — — kan karakteriseres som bolig. Rådmannen er derfor av den oppfatning at noe av det man til daglig kaller hotell må kunne henregnes til «forretningslokaler» i Husleielovens § 41 nr. 1.

På den annen side har man de rene boligleiligheter som leies ut på husleielovens vanlige vilkår med oppsigelsesvern. Dette er ganske utvilsomt bolig etter samme lovbestemmelser. — — —»

Rådmannen viste til at Kommunaldepartementet 18. april 1978 hadde opplyst at det ville ta opp spørsmålet om lovendring slik at det ved forskrift etter § 41 vil være nødvendig med samtykke ved omgjøring av bolig til hotell, herberge etc. — Rådmannen fortsatte:

«Når det er utpreget tvil omkring spørsmålet om fortolkningen av en lovbestemmelse, vil domstolene være tilbakeholdende ved sin fortolkning av slike bestemmelser og dersom en lovendring som vil avklare denne tvist er

ventet, vil domstolene neppe gå langt i retning av en lovforståelse som avviker fra departementets fortolkning.

Rådmannen mener at dette er vesentlige momenter når en skal vurdere den foreliggende sak i forhold til Husleielovens § 41 og mulighetene for å få domstolens aksept på at det her er nødvendig med bruksendringstillatelse. Rådmannen viser her til den redegjørelse som er inntatt foran om driften av X — — —. Det er klart at bruken av X — — — ikke har karakter av hotell. Virksomheten er utleie av enkeltrom, møblert, med tidsbegrensede leiekontrakter med opptil 1 års varighet. I dag leies også ut en del umøblerte hybler på vanlige oppsigelige leiekontrakter, men dette kan bli endret etter hvert som disse hyblene blir ledig.

Det er imidlertid grunn til også å legge vekt på dette byggets særlige karakter idet det helt siden oppføringen i 1936 har vært utleie av enkelthybler og noen 2-roms leiligheter. Bygningen har hatt betegnelsen «Apartementhus» og meningen har vel vært å ha en driftsform omtrent som den man nå har.

I uttrykket «bolig» i Husleielovens § 41 nr. 1 kan det ikke innfortolkes et krav om at det skal være utleie umøblert og på husleielovens vanlige oppsigelige regler. Etter Husleieloven er også utleie av møblert enkeltrom eller leilighet bolig og likeledes inneholder Husleieloven regler om tidsbegrensede leiekontrakter.

I § 2 nr. 2 har Husleieloven en beskrivelse av hva som er forretningslokaler. Som eksempler er her nevnt «butikker, kontorer, lager, verksteder, garasjer, restauranter, kafeer o. l.»

Lovens § 2 angir Husleielovens saklige område og sier at den får anvendelse på et hvert leieforhold som angår

1. bolig
2. forretningslokaler
3. hoteller og andre herberger.

Det er dog gjort unntak for utleie av enkelte rom i hoteller og andre herberger.

Rådmannen er derfor av den oppfatning at utleievirksomheten i forhold til Husleielovens regler fortsatt må få betegnelsen «bolig».

Om nevnte annonse uttalte rådmannen i innstilling 18. juni 1979 til formannskapet at driften av huset X fremsto som mer «hotellpreget» enn det tidligere opplysninger kunne gi inntrykk av. Bruken av huset X var imidlertid ikke hotelldrift i hotellovens forstand. Rådmannen fremholdt at forskjellen mellom «hotell» og «herberge» etter hotelloven i det vesentlige er avhengig av de respektive bedrifters standard og at grensen ikke er av særlig betydning ved tolking av husleieloven § 41 nr. 1.

I innstillingen 18. juni 1979 uttalte rådmannen videre:

«— — — Det må kunne hevdes at i endel tilfelle hvor driften av en eiendom er basert på korttidsutleie av rom, vil det være forretningsdriften, og ikke boligbruken som er det sentrale. Hvor derimot utleie finner sted for år eller måneder ad gangen, må en anta at pensjonærene har bolig i egentlig forstand, og eiendommens bruk vil ikke være forretnings-

drift i lovens forstand. Så lenge boligbruk er det sentrale, vil skifte av utleieform fra vanlig leiekontrakt til mer forretningsorientert utleie for kortere tid, neppe bringe bruken over fra bolig til forretningsdrift i husleielovens forstand.»

I avsluttende brev 20. februar 1981 til leieboerlaget uttalte jeg:

«Etter § 41 første ledd nr. 1 i husleieloven skal det i kommuner der boligformidlingsloven er gjort gjeldende, kreves samtykke av formannskapet for «å omdanne eller ta i bruk bolig til forretningslokaler». Husleieloven gjelder etter § 2 for leieforhold om bolig (nr. 1), forretningslokaler (nr. 2) og hoteller og andre herberger bortsett fra utleie av enkelte rom i disse (nr. 3). Som eksempler på forretningslokaler er i nr. 2 oppført: «butikker, kontorer, lager, verksteder, garasjer, restauranter, kafeer o. lign.» Ved høyesterettsdom inntatt i Rt. 1959 s. 179 flg. er fastslått at § 41 ikke kommer til anvendelse ved omdanning av bolig til pleiehjem. Førstvoterende antok (s. 181) at det har vært tilsiktet når husleieloven av 1939 ikke har tatt med hotell eller lignende under den eksempelvis oppregning av hva som forstås med «forretningslokale», jfr. § 2 nr. 2. Førstvoterendes uttalelse taler for at det heller ikke ved omdanning av bolig til hotell er nødvendig med formannskapets samtykke. Kommunaldepartementet har inntatt samme standpunkt. Rådmannen har gitt uttrykk for at departementets fortolkning kan synes noe tvilssom. Rådmannen har derfor inntatt et noe mer nyansert syn på spørsmålet om når samtykke er påkrevd idet han vil legge vekt på om driften er basert på ren korttidsutleie eller mer langsiktige leieforhold for år eller måneder av gangen.

Under henvisning til det som er opplyst om driften av X — — — utleie av enkeltrom møblert med tidsbegrensede leiekontrakter av opptil 1 års varighet — har jeg ingen innvending mot formannskapets vedtak 2. juli 1980, jfr. at formannskapets standpunkt også er i samsvar med departementets fortolkning og forvaltningspraksis. Spørsmålet om lovendring er imidlertid tatt opp av kommunen og er under behandling i Kommunaldepartementet.»

54.

Etablering av eierleiligheter i bestående bygning — vilkår for dispensasjon fra etableringsforbud. (Sak 457/80.)

Leieboere i en bygård klaget 18. mars 1980 til ombudsmannen over Kommunal- og arbeidsdepartementets dispensasjon til gård-eieren (en ideell organisasjon) etter § 2 annet ledd i lov av 28. mai 1976 nr. 36 om forbud mot etablering av eierleiligheter i bestående bygninger.

Saksforholdet var i hovedtrekk:

Organisasjonen søkte 14. juni 1979 om dispensasjon og begrunnet søknaden slik:

«Eiendommen — — — er bebygget med en leiegård fra omkring århundreskiftet i 4 etasjer med 2 leiligheter i hver etasje, tilsammen 8 leiligheter. Av disse disponerer organisasjonen de 2 leilighetene i 1. etasje for egne ansatte; den ene bebos av enkeltpersoner. Gårdens bebyggede areal er 432 m², og leilighetene i hver etasje er henholdsvis ca. 200 m² og ca. 230 m² brutto. Loftet er meget stort og kan gi god plass for 2 nye leiligheter.

Bebyggelsen er bra vedlikeholdt, men det ville være ønskelig å kunne foreta oppussing av fasaden, legging av ny stigeledning samt nye kloakkavløpsrør for flytting av vannklosettene til mere hensiktsmessig sted i leilighetene. Eiendommens budgett gir ikke plass for noe av dette. Ved utligning av omkostningene på leietagerne, ville det ta flere år før pengene var tilbakebetalt, og organisasjonen ser naturlig nok ikke drift av en leiegård som sin primære oppgave. Tvertom er laget interessert i å få friggitt de midler som er bundet i eiendommen, for andre, presserende behov.

For organisasjonen har det etterhånden utviklet seg til en belastning å drive eiendommen. På den annen side er det av vital interesse for laget å ha fremtidig adgang til bruk av de leilighetene det disponerer i gården, og denne kan man bare sikre seg ved å beholde eiendomsretten til disse.

Tre av de nuværende leietagere har muntlig uttrykt stor interesse for å kjøpe «sine leiligheter».

Organisasjonen har hittil ikke sett grunn til å gjøre henvendelse til de 3 øvrige leietagere i sakens anledning. Disse er en eldre enke, en gammel enkemann og — — — (en annen organisasjon).

Dersom dispensasjon blir gitt, har man følgende plan for oppfølging:

1. Formalia vedrørende bygging av 2 nye leiligheter på loftet bringes i orden med kommunen.
2. Organisasjonen utfører de forannevnte arbeider med stigeledning, kloakkavløp og oppussing samt eventuelt annet som måtte vise seg påkrevet eller ønskelig.
3. Et velrenommert takseringsfirma engasjeres for bistand med fastsettelse av de 10 seksjoners sameiebrøker og salgsverdi.
4. Delingsbegjæring utarbeides og tinglyses.
5. Vedtekter som sikrer fornuftig drift av sameiet utarbeides.
6. De 2 seksjonene på loftet selges — utbyggingen forutsettes foretatt av kjøperne.
7. Samtidig tilbys samtlige nuværende leietagere kjøp av de seksjoner som har disposisjonsrett til de leiligheter de idag leier. Prisforlangende blir i overensstemmelse med punkt 3 foran, og det tas hensyn til eventuelle påkostninger den enkelte leietager har foretatt i leiligheten.
8. Organisasjonen beholder som sin eiendom de 2 seksjoner som omfatter leilighetene i 1. etasje.
9. Dersom noen nuværende leietager ikke ønsker å kjøpe, vil hans leieforhold fortsette med organisasjonen som utleier. Utleid seksjon vil ikke bli solgt til tredjemand.

10. Ved fraflytting av usolgt seksjon vil denne bli solgt hvis ikke organisasjonen på angjeldende tidspunkt finner det formålstjenlig å beholde den for egen bruk.
11. Dersom Departementet ønsker det, vil såvel delingsbegjæring som vedtekter og prisforlangende ved salg av seksjoner bli forelagt for gjennemsyn/godkjenning for effektivering.»

Departementet forela dispensasjonssaken for tinglyssingsdommeren til uttalelse. Tinglyssingsdommeren viste i svarbrev 25. juli 1979 til grunnbokens opplysninger om tomtestørrelsen og pantegjelden, men meddelte ikke ellers å ha kjennskap til forholdene.

Departementet besluttet 30. august 1979 å gi dispensasjon etter loven § 2 annet ledd.

Noen av leieboerne skrev 12. september 1979 til departementet og uttrykte forundring over at dispensasjon var gitt uten at leieboerne var hørt i saken. De ønsket å få klarlagt premisene for dispensasjonsvedtaket på en del punkter, bl. a. grunnlaget for taksering av leilighetene og fastsattelsen av husleie for de leieboere som ikke ønsker å overta sine leiligheter. Departementet uttalte 1. oktober 1979:

«Departementet kan bekrefte at organisasjonen i forbindelse med dispensasjonen har forpliktet seg til følgende:

1. De av leieboerne som ikke ønsker å kjøpe vil få fortsette sitt leieforhold med organisasjonen som utleier.
2. Utleid seksjon vil ikke bli solgt til tredjemand så lenge nåværende leieboere bebos leiligheten.
3. Takst skal avholdes av et velrenommert takseringsfirma og det skal tas hensyn til eventuelle påkostninger den enkelte leietager har foretatt i leiligheten.
4. Ved utbygging av loftet skal organisasjonen utføre arbeidet med stigeledning, kloakkavløp og oppussing samt eventuelt annet som viser seg påkrevet eller ønskelig.»

Departementet tilføyde 5. desember 1979:

«Departementet har ingen myndighet til å garantere at husleien ikke vil bli øket. Leien er imidlertid regulert med hjemmel i husleiereguleringsloven av 1967 og leierne er således beskyttet mot endring i forhold til disse bestemmelser om gården blir omgjort til eierleiligheter i den utstrekning leilighetene blir benyttet til utleie.

Vi har gjennomgått og vurdert saken på nytt og finner ikke grunnlag for å ta saken opp til fornyet behandling.»

I klagen til ombudsmannen anførte leieboerne:

«Vi som leieboere føler oss i dag meget utrygge og har registrert et press på enkelte for å overta sine leiligheter til priser som for de fleste av oss har likhet med ågerpriser.

Eksempel: Som det fremgår av vedlagte takst hadde gården en samlet verdi av kr. 650.000,— den 12. juni 1979. Etter at Departementet feilaktig hadde gitt dispensasjon den 30. august 1979 har gårdeier en ren gevinst på ca. 3.000.000,—. Dette basert på de muntlige tilbud 3 av leieboerne har fått, tilbudene har ligget på kr. 325.000,— — kr. 385.000,— pr. leilighet. Dette uten at noen ting er utført av arbeid som skulle sette gården i bedre stand. Gården er fremdeles i like dårlig forfatning som den var før takst ble holdt.

Slik vi tolker Lov om forbud mot etablering av eierleiligheter, spesielt § 2, annet ledd, skal det særlige grunner til for å gi dispensasjon. Det kan umulig være huseiers dårlige økonomi som er ment å gjelde som særlig grunn.

Vi som leieboere føler at våre interesser er blitt skadelidende som følge av Departementets dispensasjon, som etter vår mening er gitt på gale premisser, og ønsker derfor at Departementet omgjør sitt vedtak, eller sørger for å sikre leieboernes interesser på en bedre måte enn hitil.»

Ombudsmannen anmodet Kommunal- og arbeidsdepartementet om en redegjørelse for grunnlaget for dispensasjonsmeddelelsen, jfr. vilkåret «særlige grunner» i loven § 2 annet ledd.

I brev 24. april 1980 viste departementet til et internt notat 13. november 1979 fra boligavdelingen der det heter:

«Som begrunnelse for søknaden ble det anført at

- a. Organisasjonen ser ikke drift av en leiegård som sin primære oppgave. Tvertom er den interessert i å få frigjort de midler som er bundet i eiendommen til andre presserende behov. For organisasjonen har det etterhånden utviklet seg til en belastning å drive gården.
Grunnen til at man ikke selger gården, men ønsker omdannelse til eierleiligheter er at organisasjonen fortsatt trenger de 2 leilighetene de nå disponerer.
- b. Bebyggelsen er bra vedlikeholdt, men det er ønskelig å kunne foreta oppussing av fasaden, legging av ny stigeledning samt nye kloakkavløpsrør for flytting av vannklosettene. Eiendommens budsjett gir ikke plass for noe av dette.
- c. Tre av leieboerne har uttrykt stor interesse for å få kjøpt leilighetene. Samtlige leietagere vil bli tilbudt å kjøpe leilighetene de nå leier etter takst avholdt av et velrenomert takseringsfirma. Det vil bli tatt hensyn til eventuelle påkostninger utført av leietagerne og disse vil komme til fradrag på taksten.

Dersom noen ikke ønsker å kjøpe vil leieforholdet fortsette med organisasjonen. Utleid seksjon vil ikke bli solgt til tredjemann.

Våre merknader i saken.

Organisasjonens behov for 2 leiligheter ville muligens kunne dekkes også ved salg av eiendommen under ett ved at laget forbeholdt seg rett til å leie disse.

Leieboerne har i brev av 5. juli 1979 til organisasjonen gitt uttrykk for at de er interessert i å overta gården for omdanning til et sameie. Dette er imidlertid ingen løsning da et slikt sameie hvor de som eier gården også leier leiligheter av sameiet anses å være i strid med forbudet mot etablering av eierleiligheter.

Et salg av gården ville lett kunne skape usikkerhet blant leieboerne på grunn av en ny og ukjent gårdeier. Også for organisasjonen vil ordningen med leie av de 2 leilighetene for framleie til ansatte kunne medføre vanskeligheter. Det vises her til rettspraksis (Rt 1977 s. 1085) hvorefter arbeidsgivere har svakt vern mot oppsigelse dersom utleier tilbyr framleietakeren å overta leiekontrakten.

Ved vurdering av spørsmålet om det forelå særlige grunner er det lagt vesentlig vekt på at hensynet til leieboerne er tilstrekkelig ivare tatt ved at de som ikke ønsker å overta leiligheten skal få fortsette sitt leieforhold med organisasjonen. På den annen side er det tatt hensyn til at gårdeieren er en ideell organisasjon som gjennom sine aktiviteter har skapt et utmerket miljø — særlig for ungdommen. Salg av boligene frigjør kapital som foreningen trenger til sin virksomhet.

På denne bakgrunn samtykket departementet den 30. august 1979 i at eiendommen ble omdannet til eierleiligheter.»

Klagerne bemerket til punktene a. og c. i notatet:

- «a. Det som er nevnt er selvfølgelig irrelevant og vedkommer ikke denne saken. Det er mange gårdeiere som ikke har som formål gårdsdrift og som ønsker å selge sine gårder, helst etter at den er delt opp i selveierleiligheter, men de får selvfølgelig ingen dispensasjon.
- c. I denne saken står samtlige leieboere sammen, dog unntatt de som bor i 1. etg. som er ansatt i organisasjonen. Leieboerne er kun interessert i en ting og det er å sikre sine leieforhold. De kan selvfølgelig også være interessert i å kjøpe sine leiligheter, men da til realistiske priser og ikke de meget høye priser som har vært antydnet fra organisasjonen.»

Klagerne uttalte ellers:

«Leieboerne er meget forundret over at Departementet i denne viktige saken for leieboerne har dispensert uten å høre leieboerne på forhånd. Det må være helt klart at de har en slik sterk interesse i å bli hørt at dette må være en klar saksbehandlingsfeil fra Departementets side. I denne forbindelse gjør jeg oppmerksom på at i gården bor det eldre mennesker som føler en sterk utrygghet ved det skritt som er tatt i saken fra organisasjonens side. De er etter husleielovgivningen kjent med at de sitter trygt som leietagere, men når de nå har fått opplyst at gården er ment oppdelt i selveierseksjoner, med fare for salg av seksjoner til utenforstående og press fra disse om oppsigelse/fracflytting, føler de hele sin situasjon truet.

Med den strenge praksis Departementet har fulgt i dispensasjonssaker, er leieboerne fris-

tet til å stille seg spørsmålet om hvorvidt det i denne saken er tatt spesielle hensyn som ikke er kommet frem i notatet. Arsaken er selvfølgelig at de ikke kan forstå at laget skal stilles i en gunstigere stilling enn de fleste gårdeiere som må selge gården under ett i stedet for å oppnå den fordelene å kunne dele den opp i selveierleiligheter med salg til en adskillig høyere pris. I denne sammenheng vil jeg gjerne understreke at taksten på gården innhentet av leieboerne var på kr. 650.000,—, mens taksten som selveierleiligheter lød på tilsammen kr. 3 millioner.

Departementet fremholdt 11. juni 1980:

«Ad a.

Selv om forbudsloven tok sikte på å ivareta leieboernes interesser, må også eierens grunner for omgjøring tillegges vekt i en samlet vurdering, jfr. Boligavdelingens notat av 13. november 1979.

Ad c.

Som nevnt tidligere har eventuelle leieboere av eierleilighet vern etter husleielovens regler mot oppsigelse (§ 38) og husleieruleringslovens regler for fastsettelse av leien, herunder utlikning av utbedrings- og vedlikeholdsutgifter på husleiene. For øvrig har vi merket oss at leieboerne fortsatt er interessert i å bli selveiere dersom de kan akseptere prisen.

I brev 30. september 1980 til departementet bemerket jeg:

«Loven av 28. mai 1976 nr. 36 fastsetter i § 2 forbud mot etablering av eierleiligheter i bestående bygninger med mer enn fire boliger. I § 2 annet ledd er bestemt at departementet kan gjøre unntak fra forbudet, når «særlige grunner taler for det».

Om formålet med forbudsloven er sagt i lovforarbeidene (Ot. prp. nr. 50 (1975—76) s. 3):

«Departementets merknader.

Som nevnt i St. meld. nr. 92 (1974—75) har Regjeringen i og for seg ikke noe å innvende mot at boligbrukerne får adgang til å eie sine boliger selv også i formen eierleiligheter. Det kan ikke ses bort fra at det bl. a. av finansieringshensyn kan være hensiktsmessig å nytte denne eierformen for en del av nyproduksjonen, og departementet finner ikke at det foreligger tilstrekkelige grunner til å hindre dette, iallfall hvis en finner fram til en hensiktsmessig lovregulering også av denne eierformen.

Når det gjelder oppdeling av bestående hus, er innvendingene sterkere. De rent boligpolitiske innvendinger melder seg på bakgrunn av forslaget i nevnte stortingsmelding om kommunal forkjøpsrett og eventuell ekspropriasjonsrett til leiegårder. Det forutsettes her at en samordnet innsats av de berørte kommuner, boligkooperasjonen, leieboerforeninger m. fl. vil utløse større deler av leiegårdsmassen til fordel for beboersammenslutninger i løpet av et rimelig tidsrom.

Etter departementets mening bør det for å hindre spekulasjonsbetonte eiendomsoverføringer innen leiegårdsmassen til eierleiligheter, og at leieboerne i mellomtiden skal risikere å bli utsatt for et uønsket press med sikte på en boform som i dag ikke gir dem tilfredsstillende rettsvern, innføres et midlertidig forbud mot etablering av eierleiligheter i bestående hus med mer enn fire leiligheter.»

Om dispensasjonsadgangen er uttalt (s. 4 første sp.):

«I § 2 annet ledd er foreslått tatt inn en dispensasjonsadgang for departementet. Det kan på forhånd ikke utelukkes at det kan inntre forhold der en dispensasjon kan være naturlig særlig i en overgangsperiode umiddelbart etter lovens ikrafttreden. Det kan f. eks. tenkes tilfelle der man før lovens ikrafttreden faktisk har gjennomført omgjøring og foretatt økonomisk oppgjør som eventuelt må tilbakeføres, uten at man har fått levert dokumentene til tinglysing, jfr. § 3. Det bør imidlertid ikke være kurant å få dispensasjon. Dispensasjonsadgangen er derfor foreslått gjort betinget av at særlige grunner foreligger.»

Uttalelsen må trolig forstås slik at det skal sterke grunner til for en dispensasjon, men motivene gir ellers liten veiledning om hvilke forhold som kan tillegges vekt. Slik veiledning må i første rekke søkes i forbudslovens formål, slik det er kommet til uttrykk i lovforarbeidene. — Jeg forstår loven slik at hovedformålet har vært å verne leieboerne. Som berørt i lovforarbeidene og også hevdet i departementets uttalelser i nærværende sak, vil selve etableringen av eierleiligheter ikke uten videre ha omfattende rettslige konsekvenser for leieboerne. Men etableringssituasjonen har, som påvist i lovforarbeidene, ofte ført til faktisk uklarhet og usikkerhet hos leieboerne, bl. a. fordi de har vært utsatt for press i ulike former. — Spekulasjonsmomentet er nevnt flere steder i lovforarbeidene.

Jeg forstår sakens opplysninger slik at departementets avgjørelse bygger på følgende synspunkter:

1. At organisasjonen ikke har drift av leiegård som primær oppgave, og at organisasjonen ønsker å trekke seg ut av denne virksomhet og frigjøre kapital, jfr. også at den er «en ideell organisasjon».
2. At hensynet til leieboerne er tilstrekkelig varetatt.

Av synspunktene under 1 antas det sist nevnte, organisasjonens ideelle karakter, å være det sentrale; de øvrige nevnte forhold kan neppe skille organisasjonens situasjon fra svært mange andre gårdeieres.

Betegnelsen «ideell organisasjon» er neppe helt entydig, men jeg antar at departementet særlig sikter til at organisasjonen har kulturelle/idrettslige formål, i motsetning til foretningmessige. — På bakgrunn av det som er fremholdt foran om forbudslovens formål, har jeg imidlertid vondt for å se at dette synspunkt kan tillegges nevneverdig vekt.

Det bes om departementets uttalelse til dette. Det bes opplyst om tilsvarende spørsmål har vært oppe i andre dispensasjonsaker.

Det annet synspunkt, at hensynet til leieboerne er tilstrekkelig varetatt, forstås å ha sammenheng med uttalelsene i departementets brev 1. oktober 1979. Departementet legger til grunn at organisasjonen har påtatt seg nærmere angitte forpliktelser i forbindelse med dispensasjonen. Departementet bes opplyse nærmere grunnlaget for disse forpliktelser.

Klagerne mener at deres interesser ikke er tilstrekkelig varetatt. — Punkt 3 i departementets brev 1. oktober 1979 gjelder forpliktelser vedrørende takst, således om hvem som skal foreta takst og betydningen av påkostninger. Klagerne anførsler 18. mars 1980 og 20. mai 1980 forstår jeg slik at de mener at det sentrale spørsmål er om taksten skal ta utgangspunkt i leiegården som sådan, eller i den enkelte boenhet som eierleilighet. På dette punkt, som jeg forstår har avgjørende betydning for takstnivået, har organisasjonen så vidt skjønnes ikke påtatt seg forpliktelser.

Det bes om departementets uttalelse også til dette.

Departementets avgjørelse 30. august 1979 ble så vidt skjønnes truffet uten at leieboerne var varslet på forhånd. Jeg må på denne bakgrunn be opplyst om leieboerne er ansett som parter i dispensasjonssaken.»

Departementet svarte 11. november 1980:

«Det er for så vidt riktig når ombudsmannen antar at vi med «ideell organisasjon» sikter til kulturelle/idrettslige formål i motsetning til forretningsmessige. De midler som blir frigjort skal brukes og trenges til foreningens virksomhet.

Tilsvarende spørsmål har ikke vært oppe i tidligere dispensasjonssaker.

Grunnlaget for organisasjonens forpliktelser er organisasjonens egen erklæring av 6. juli 1979 i forbindelse med søknaden. Disse forpliktelser, som organisasjonen er gjort kjent med, er heller ikke bestridt av organisasjonen.

Ved de nevnte forpliktelser blir leieboerne gitt full adgang til å fortsette leieforholdene som før. De vil ha samme oppsigelsesvern som tidligere, og husleien vil være undergitt regulering på samme måte som før. Det er gitt garantier for at leilighetene ikke kan selges til andre så lenge leieforholdene eksisterer. Leieboerne kan selv velge mellom kjøp og fortsatt leie. Disse sikringer er leieboerne gjort kjent med.

Vi er ikke klar over hvilke ytterligere sikringer som kunne vært gitt.

Det vises ellers til at organisasjonen ved omdanning til eierleiligheter skal utføre utbedringsarbeider som det ikke ville være budsjettmessig dekning for ved fortsatt utleie av leilighetene.

Departementet har forutsatt at taksten skal ta utgangspunkt i den enkelte boenhet som eierleilighet.

Departementet antar at leieboerne har rettslig klageinteresse. Departementet har imidlertid ikke ansett leieboerne som part.»

I avsluttende uttalelse 20. mars 1981 bemerket jeg:

«Etter loven av 28. mai 1976 nr. 36 § 2 annet ledd kan departementet gjøre unntak fra etab-

leringsforbudet når «særlige grunner taler for det». Om forståelsen av dispensasjonsregelen vises til det som er uttalt i brev herfra 30. september 1980 til departementet. Etter min oppfatning kan dispensasjon bare gis i saker som på vesentlige punkter skiller seg fra normaltilfellene som rammes av lovens forbud. Det fremgår av lovforarbeidene at det ikke skal være kurant å få dispensasjon.

Som jeg har gitt uttrykk for i brevet 30. september 1980, kan det for dispensasjonsspørsmålet neppe ha noen betydning at organisasjonen ikke har drift av leiegård som primær oppgave og at laget ønsker å trekke seg ut av denne virksomhet og frigjøre kapital. På disse punkter skiller organisasjonens situasjon seg ikke fra mange andre gårdeierers.

At gårdeieren er en «ideell organisasjon» med kulturelle/idrettslige formål i motsetning til forretningsmessige, kan etter min mening heller ikke tillegges avgjørende vekt. Lovens formål er å beskytte leieboerne, og det skal sterke grunner til for å la gårdeierens interesser veie tyngre enn leieboernes.

Departementet har lagt vekt på at organisasjonen har påtatt seg forpliktelser ved oppfølgingsplanen som er innført i brev 6. juli 1979 til departementet. I brev 11. november 1980 anfører departementet:

«Ved de nevnte forpliktelser blir leieboerne gitt full adgang til å fortsette leieforholdene som før. De vil ha samme oppsigelsesvern som tidligere, og husleien vil være undergitt regulering på samme måte som før. Det er gitt garantier for at leilighetene ikke kan selges til andre så lenge leieforholdene eksisterer. Leieboerne kan selv velge mellom kjøp og fortsatt leie.

— — —»

Med unntak av ett punkt (vedrørende salg til tredjemann så lenge leieforholdet eksisterer) kan jeg ikke se at nevnte forpliktelser innebærer mer enn en stadfesting av korrespondende rettigheter som leieboerne har direkte etter loven.

Det er i tilknytning til oppfølgingsplanen også fremhevet at organisasjonen skal foreta en del arbeider med oppussing og utbedringer, og at «Takst skal avholdes av et velrenomert takseringsfirma og det skal tas hensyn til eventuelle påkostninger den enkelte leietager har foretatt i leiligheten».

Jeg kan vanskelig se at de forhold som departementet har trukket fram, kunne være tilstrekkelig til å oppfylle lovens dispensasjonsvilkår («særlige grunner»). Departementets vedtak 30. august 1979 om dispensasjon er etter min mening ikke rettslig holdbart.

Som part regnes etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 2 første ledd bokstav e) «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Departementet har lagt til grunn at leieboerne ikke er parter i dispensasjonssaken. — Jeg er ikke enig i dette. Leieboerne har etter min mening en klar og direkte interesse i spørsmålet om etablering av eierleiligheter skal godtas, og eventuelt på hvilken måte etableringen skal skje.

At departementet avgjorde saken 30. august 1979 uten at leieboerne var varslet på forhånd, var uheldig og må kritiseres.»

Kommunal- og arbeidsdepartementet har senere fastsatt ved intern arbeidsinstruks at leieboerne alltid skal høres før det fattes vedtak i dispensasjonssaker.

55.

Pristakst på innskottsleilighet — klagerett for kjøper.
(Sak 180/81.)

A klaget 31. januar 1981 til ombudsmannen over prismyndighetenes behandling av hennes klage over pristakst på innskottsleilighet.

Eieren av leiligheten begjærte 12. mai 1980 pristakst. I medhold av § 17 i lov av 7. juli 1967 (nr. 13) om husleieregulering m. v. for boliger fastsatte husleienemnda 23. mai 1980 høyeste lovlige overdragelsespris til kr. 43 532,—.

Kommunen sto som formidler av leiligheten og tildelte 28. mai 1980 leiligheten til A. I tildelingsbrevet het det:

«Leiligheten skal overdras for pristakst. Denne er satt til kr. 43.532,—. Jeg gjør oppmerksom på at selger har en klagefrist på 3 uker fra vedkommende mottok underretning om taksten. — — —»

A påklaget 6. juni 1980 husleienemndas vedtak og hevdet at taksten var for høy. Som begrunnelse anførte hun at vedlikeholdsarbeid i leiligheten var dårlig utført og at leiligheten hadde mangler.

Prisnemnda sendte 9. juni 1980 klagen til Statens pristilsyn og bemerket:

«Klageren var ikke part i saken da takst ble avholdt, og har derfor ikke klagerett etter prisnemndas oppfatning.

Klagen ble forelagt nemnda i møte den 6. ds. Nemnda fastholdt sitt vedtak av 23. mai, men besluttet å sende klagen til Statens pristilsyn for uttalelse.»

Statens pristilsyn uttalte 18. juni 1980:

«Statens pristilsyn finner ikke å kunne behandle klagen, idet klager ikke var part med rettslig klageinteresse på vedtakstidspunktet.»

A ba i brev 10. juli 1980 til pristilsynet om at saken måtte bli forelagt for Prisdirektoratet. I brevet anførte hun:

«Leiligheten er tildelt via boligfordelingsutvalget i kommunen 24.4.1980. Leiligheter som fordeles gjennom kommunen er stilt til disposisjon av borettslagene, og informasjonen fra borettslaget, fra kommunens boligkontor og fra prisnemnda er mangelfull. Ingen av kjøperne av leilighetene i borettslagene får adgang til sine fremtidige boliger før ved innflytning. Borettslagene kontrollerer ikke leilighetenes tilstand om de er ødelagt, mangler vasking eller renhold før innflytning av ny eier.

Kommunen er bare formidler av leiligheten, kommunen har således intet ansvar for den oppgitte takst, og heller ikke noe ansvar for den forfatning leiligheten befinner seg i eller for de opplysninger som eieren selv gir om leiligheten.»

Pristilsynet meddelte 23. september 1980 at saken var forelagt Prisdirektoratet, som ikke hadde noe å bemerke.

Ombudsmannen tok 23. februar 1981 saken opp med Prisdirektoratet:

«Saken reiser spørsmålet om kjøper av innskottsleilighet har klagerett over husleienemndas vedtak. Husleiereguleringsloven har ingen spesiell regel på dette punkt, og spørsmålet må derfor avgjøres ut fra en tolking av forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 28 første ledd første punktum som fastslår at enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken.

Kjøpers rettsstilling ved prisfastsettelse for innskuddsleiligheter er behandlet i Prisdirektoratets skriv 27. september 1976 til husleienemndene. I skrivet heter det bl. a.:

«Prismyndighetene fastsetter ikke overdragelsesprisen mellom partene, men fastsetter bare en maksimal overgrense som det er forbudt å overskride. Ved prisregulering skal maksimalprisen normalt settes før den gjenstand det dreier seg om, kan frambyts til salgs. På grunn av forholdene på boligmarkedet på den ene side og saksmengden og behandlingstiden på den annen side, har en for innskottsleiligheter ikke kunnet gjennomføre dette — slik at salgsforhandlinger kan innledes og overdragelse kan skje før maksimalprisen settes. Som følge av dette vil i mange tilfeller kjøperen ha ervervet en rett til leiligheten før prisfastsettingen, og han vil da måtte anses som part ved nemndas behandling av saken og derved få klagerett over nemndsvedtaket.

At man av praktiske grunner har måttet fravike vanlige prinsipper ved maksimalprisregulering medfører imidlertid ikke at det er nødvendig at det foreligger noen kjøper når maksimalprisen settes. Og er maksimalprisen først gyldig satt, kan en kjøper — som siden kommer inn i bildet — ikke påklage avgjørelsen, men må ta standpunkt til kjøpet og eventuelt forhandle om prisen innenfor rammen av den maksimale grense som er satt ved nemndas vedtak. Kjøper er her ikke part ved prisfastsettelsen og har ikke klagerett og det gjelder følgelig for ham ingen klagefrist, og spørsmålet om oppreisning er derfor overhodet ikke aktuelt.

Spørsmålet om kjøpers partsstilling ved prisfastsetting for innskottsleiligheter har for så vidt vært forelagt for Justisdepartementets lovavdeling, som ved brev av 7. juli 1976 har erklært seg enig i at en kjøper som først kommer inn i bildet etter at prisfastsetting er holdt, ikke kan påklage den maksimalpris som foreligger når han erverver leieretten.»

I nevnte brev 7. juli 1976 fra Justisdepartementet er uttalt:

«Når kjøp er avtalt etter at pristakst er holdt kan ikke kjøperen anses som part. Spørsmålet om noen kan betraktes som motpart i en sak må generelt vurderes ut fra forholdene på vedtakstidspunktet. Det virker også noe uheldig om taksten kan angripes etter at kjøperen har akseptert den i forhold til selgeren. Justisdepartementet antar at kjøperen i disse tilfellene heller ikke vil ha rettslig klageinteresse, og har derfor ikke klagerett.

En annen sak er at kjøperen også i disse tilfellene må ha adgang til å angripe takstvedtaket om han mener det er ugyldig, f. eks. fordi selgeren har gitt uriktige opplysninger eller på annen måte ført husleienemnda bak lyset.»

Da husleienemnda 23. mai 1980 traff vedtak om høyeste lovlige overdragelsespris, var leiligheten ikke tildelt A. Noen partsstilling hadde hun således ikke på dette tidspunkt. Avgjørende for spørsmålet om hennes klagerett blir dermed om hun har rettslig klageinteresse i saken. Prismsyndighetene har besvart spørsmålet benektende, så vidt skjønnes fordi A ikke hadde rettslig klageinteresse på vedtakstidspunktet.

Forvaltningsloven § 28 første ledd første punktum angir ikke at uttrykket «rettslig klageinteresse» er knyttet til situasjonen når førstinstansen treffer vedtak. Heller ikke forarbeidene til forvaltningsloven tilsier en slik lovforståelse. Tvert imot gis det både i innstillingen fra Forvaltningskomiteen og i Ot. prp. nr. 38 (1964—65) uttrykk for at klagerett bør gis til en videre interessentkrets enn partene i førstinstansen, jfr. særlig proposisjonen s. 98:

«D e p a r t e m e n t e t har vært i atskillig tvil når det gjelder definisjonen av hvem som bør ha klagerett. Atskillig kan tale for at klageretten begrenses til de personer vedtaket retter seg mot eller direkte gjelder, sml. definisjonen av partsomgrepet i § 2 e. Det er bare disse personer som har krav på underretning om vedtaket, jfr. § 27, og for deres vedkommende vil klagefristen da normalt løpe etter reglene i § 29 første ledd. Gir man klagerett til noen som ikke har partsrettigheter ved behandlingen i første instans og derfor ikke har krav på underretning om vedtaket, får man en gruppe klageberettigete som etter tilhøva vil få kjennskap til vedtaket gjennom mer tilfeldige kanaler. Dette innebærer at klagefristen må reknes etter den mer ubestemte regel i § 29 annet ledd. Klage fra noen som ikke er part i første instans, vil såleis kunne komme atskillig seinere enn 3 uker etter at vedtaket er meddelt partene. Dette kan ha uheldige virkninger, særlig ved begunstigende vedtak.

En annen innvending mot komitéforslaget er at i en alminnelig forvaltningslov vil det bare kunne brukes temmelig alminnelige og ubestemte uttrykk for hvem som skal ha klagerett ved siden av partene. I særlovgivningen vil man ha muligheter for å foreta en mer nøyaktig analyse av behovet for å utvide kretsen av klagere og å finne mer presise uttrykk for klagekretsen. I betenk-

ningen fra de svenske «bésvärssakkunniga» har man nøydt seg med å gi partene klageadgang, idet det dog vises til at annet kan være særskilt bestemt.

Departementet er likevel blitt stående ved at klagerett etter forvaltningsloven bør innrømmes en noe videre interessentkrets enn partene i førstinstansen. Enhver som har «rettslig interesse» i å få fastsatt om et forvaltningsvedtak er gyldig eller ikke, vil kunne anlegge søksmål, sml. tvistemålslovens § 54. Det synes naturlig at alle som har denne søksmålskompetanse, også gis rett til å påklage vedtaket.»

I Prisdirektoratets rundskriv 27. september 1976 er fremholdt at prismsyndighetene ikke fastsetter overdragelsesprisen mellom partene, men «bare en maksimal overgrense som det er forbudt å overskride». Etter min oppfatning kan dette argument neppe være særlig tungtveiende. Slik situasjonen er på boligmarkedet, vil kjøperen ha svært små muligheter til å forhandle seg til en lavere pris.

Jeg kan etter dette ikke se at den begrunnelse som prismsyndighetene har gitt for ikke å realitetsbehandle klagen fra A er holdbar.

Det bes om direktoratets uttalelse til det som her er uttalt.»

Prisdirektoratet forela saken for Justisdepartementet som 19. juni 1981 uttalte:

«Justisdepartementet har tidligere antatt at kjøper som først kommer inn i bildet etter at taksten er holdt, ikke har rettslig klageinteresse.

Husleienemndas vedtak fastsetter den høyeste lovlige pris ved salg og retter seg dermed først og fremst til selgeren. Innenfor de grenser vedtaket trekker opp, kan kjøper og selger fritt forhandle om prisen. Formelt sett er dermed kjøperens tilknytning til vedtaket svak. I realiteten er imidlertid forholdet ofte at kjøperen er nødt til å betale den fastsatte takst. Det er stor knapphet på rimelige innskuddsleiligheter, og kjøperen vil derfor som regel ikke ha noen mulighet til å forhandle seg frem til en lavere pris. Heller ikke kan kjøperen regne med at det vil være enkelt å få tak i en annen leilighet. På denne bakgrunn får taksten rent faktisk avgjørende betydning for kjøperen.

Justisdepartementet vil likevel ikke fravike den tolking vi ga uttrykk for i vårt brev 7. juli 1976. Vi legger her vekt på at det kan virke urimelig at kjøper gjennom klage kan få spørsmål om kontraktmessige forpliktelser han har påtatt seg, og at en generell klagerett for senere kjøpere ville føre til uoversiktlige forhold.

I denne spesielle saken antar vi midlertid at kjøper bør ha rettslig klageinteresse. Leiligheten er her tildelt av kommunen, og det er bestemt i tildelingsvedtaket at den skal overdras til takst. Den direkte og bindende virkningen av taksten dermed får for det kjøper skal betale, gjør at hun bør innrømmes klagerett.»

Prisdirektoratet viste i brev 22. juli 1981 til uttalelsen fra Justisdepartementet og opplyste at direktoratet hadde bedt Statens pristilsyn om å ta A's klage 6. juni 1980 opp til behandling.

Jeg bemerket i avsluttende brev 3. august 1981 til Prisdirektoratet at jeg etter omstendighetene ikke fant grunn til å gå nærmere inn på synspunktene i Justisdepartementets brev 19. juni 1981.

56.

Pristakst for innskottsleilighet ved endring av prisforskriftene.
(Sak 17 E/81.)

Ved endring av prisforskrifter for innskottsleiligheter, gitt i medhold av § 17 i lov av 7. juli 1967 (nr. 13) om husleieregulering m. v. for boliger, oppstår spørsmålet om en takstbegjæring skal avgjøres etter gamle eller nye regler. Kgl. resolusjon 28. februar 1975 om prisforskrifter for innskottsleiligheter hadde i § 10 følgende bestemmelse om ikrafttredelse:

«Disse forskrifter trer i kraft 1. mars 1975.

Når kjøper er godkjent av borettslaget og har opprettet skriftlig leiekontrakt med dette før 1. mars 1975, skal fastsetting av høyeste lovlige overdragelsespris likevel skje etter de bestemmelser som gjaldt 28. februar 1975.»

Endringsforskrifter av 7. april 1978 inneholdt en lignende bestemmelse. Ved endring 24. juli 1979 ble imidlertid i avsnitt II første ledd bare fastsatt at de nye forskrifter trer i kraft 1. august 1979.

Prisdirektoratet uttalte i rundskriv 24. juli 1979 at alle prisfastsettelser fra 1. august 1979 skal skje etter de nye regler. Tilsvarende ordning ble valgt ved endring 3. oktober 1980, med ikrafttredelse 1. desember 1980.

Ombudsmannen viste i brev 13. mai 1981 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet til ombudsmannssak 625/80 (referert som nr. 57 bak) og ombudsmannssak 1193/79 (årsmeldingen for 1980 s. 86—88) og bemerket at ombudsmannen i 1979 og 1980 hadde mottatt flere klager som viser lite heldige sider ved de sist valgte overgangsordninger. Ombudsmannen uttaler videre:

«Erfaringene med overgangsordningen fra 1979 viser at lite rimelige resultater kan bli følgen dersom saksbehandlingen i husleienemnda strekker seg over lengre tid, og endringen kunngjøres kort tid før ikrafttredelse (i 1979 8 dager). Særlig fremstår utfallet av prismyndighetenes saksbehandling i ombudsmannssak 625/80 som uheldig og støtende. Med en slik overgangsordning vil resultatet for øvrig være avhengig av tilfeldige omstendigheter som partene (selger og kjøper) ikke har herredømme over, og som de kan ha vanskelig for å forstå skal være bestemmende for deres rettsstilling. — På denne bakgrunn bes opplyst hva departementet kan gjøre for å søke å forhindre at lignende resultater vil oppstå ved fremtidige forskriftsendringer. Spesielt bes vurdert om nye endringsforskrifter

bør kunngjøres tidligere i forhold til tiden for ikrafttredelse, eventuelt om husleienemndene i tide kan orienteres om planlagte endringer. Endring av forskriftene i ferietiden synes for øvrig svært lite heldig.

Gjeldende overgangsordning legger avgjørende vekt på tidspunktet for nemndas vedtak. Teknisk sett byr ordningen på fordeler, men det kan spørres om ikke denne fordel går på bekostning av hensynet til rimelighet i forholdet mellom selger og kjøper, jfr. at partene oftest vil overføre leiligheten til høyeste lovlige pris. Overgangsordningen som ble nyttet fra 1975 til 1979, synes i så måte heldigere. Jeg ber derfor opplyst om departementet vil overveie å gå tilbake til den tidligere ordning, eventuelt om den sist valgte overgangsordning kan mykes opp med sikte på å unngå støtende resultater som nevnt ved senere forskriftsendringer.»

Departementet svarte 23. juli 1981:

«Saken har vært forelagt Prisdirektoratet, som i brev til departementet av 16. juli 1981 uttaler bl. a. følgende:

«Som tidligere påpekt medførte praktiseringen av overgangsbestemmelsene man hadde i tiden 1975—1979 store vanskeligheter på grunn av ulik praksis i forskjellige boligbyggelag med hensyn til tildeling av leilighet, overføring av leierettsdokumenter og opprettelse av leiekontrakt.»

Prisdirektoratet mener derfor at det ville være en dårlig løsning om man skulle gå tilbake til disse bestemmelser.

Direktoratet peker videre på nødvendigheten av klare overgangsbestemmelser for å unngå misforståelser og tvil i husleienemndene om hvilke prisfastsettingsregler som kommer til anvendelse i forbindelse med endring av prisforskriftene. Direktoratet mener de overgangsbestemmelser vi har i dag er tilfredsstillende i så måte.

Erfaring viser at uansett hvilken form overgangsreglene har, så kan de gi uheldige resultater i enkelt-tilfeller. Departementet kan imidlertid ikke se hvordan disse skal kunne unngås fullstendig. Departementet ser i likhet med Prisdirektoratet et behov for klare overgangsregler og er av den oppfatning at gjeldende ordning er bedre enn den som gjaldt tidligere.

Prisdirektoratet antar at uheldige resultater bør søkes forebygget ved at endring av forskriftene unngås gjennomført i feriemånedene juni, juli og august, og videre at det såvidt mulig bør tas sikte på å vedta endringer i god tid før ikrafttredelse. Direktoratet foreslår 2 måneder.

Departementet støtter Prisdirektoratets syn og antar at en del uheldige resultater kan unngås ved at det vedtas en fast endringsdato for forskriftene og at forskriftene blir endret oftere for å unngå store differanser mellom høyeste lovlige overdragelsespris fastsatt før og etter endringstidspunktet.

Det kan forøvrig opplyses at prisfastsetningsordningen for innskottsleiligheter i sin helhet vil bli vurdert i forbindelse med departementets behandling av NOU 1981:5 «Fast eiendom».

I brev 14. august 1981 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet sa jeg fra at jeg hadde merket meg departementets synspunkter vedrørende fremtidige endringer av prisforskriftene for innskottseiligheter, og at saken etter dette ikke ga grunn til ytterligere fra min side.

57.

Pristakst etter forskjellige regler ved bytte av innskottseiligheter.
(Sak 625/80.)

A disponerte en leilighet i et borettslag og fikk 15. juni 1979 tilbud om å overta en annen leilighet i samme borettslag. A aksepterte tilbudet, og i husleiekontrakten ble overtagelsestidspunktet satt til 1. juli 1979.

Prisforskrifter for innskottseiligheter ble 24. juli 1979 endret med virkning fra 1. august 1979. Takstnivået ble høynet ved endringen. — Boligbyggelaget ba 27. juni 1979 husleienemnda om takst for den leiligheten A skulle overta. Tilsvarende anmodning for den leilighet A flyttet fra, ble sendt 3. juli 1979. Sistnevnte anmodning ble behandlet først, og husleienemnda fastsatte 24. juli 1979 høyeste lovlige overdragelsespris til kr. 33 200,—; fastsettelsen skjedde i henhold til de tidligere prisforskrifter. Overdragelsesprisen for den leilighet A skulle overta, ble 29. august 1979 satt til kr. 49 000,—; fastsettelsen skjedde i henhold til de nye prisforskrifter.

A klaget til Statens pristilsyn og Prisdirektoratet over at leilighetene til skade for ham var taksert etter forskjellige forskrifter, men klagen førte ikke fram.

A klaget 30. april 1980 til ombudsmannen som 21. mai 1980 skrev til Prisdirektoratet:

«Vedtakene er truffet i medhold av lov av 7. juli 1967 (nr. 13) om husleieregulering m. v. for boliger § 17, jfr. prisforskrifter for innskottseiligheter av 28. februar 1975. Forbruker- og administrasjonsdepartementet vedtok 24. juli 1979 endring av nevnte prisforskrifter. Med virkning fra 1. august 1979 ble bl. a. multiplikatoren i § 5 forhøyet. Forskriftsendringen har således ført til at den leilighet A fraflyttet er taksert etter forskriftene slik de lød inntil 31. juli 1979, mens den leilighet han flyttet til er taksert etter forskriftene som gjelder etter 1. august 1979. Dette har resultert i at A har betalt uforholdsmessig meget for den leilighet han overtok. På denne bakgrunn bes anslagsvis opplyst hvor store differansene ville blitt om begge leiligheter var taksert etter samme regelsett.

Siden vedtakene er truffet henholdsvis 24. juli 1979 og 29. august 1979, synes resultatet formelt holdbart. Det kan imidlertid være grunn til å spørre om ikke prisnemnda i foreliggende tilfelle hadde et visst ansvar for å påse at overdragelsene ble behandlet

etter samme regler. I denne forbindelse bes opplyst om prisnemnda 24. juli 1979 var kjent med begjæringen av 27. juni 1979 vedrørende leiligheten A overtok, og eventuelt hvorfor begjæringene ikke ble behandlet samtidig. Videre bes opplyst hvorfor den siste fremsatte begjæring ble behandlet først.

Så vidt skjønnes har nokså tilfældige omstendigheter som A ikke hadde herredømme over, ført til et for ham ugunstig resultat. Det bes om direktoratets syn på dette forhold og for øvrig om slik uttalelse som klagen gir grunn til.»

Prisdirektoratet forela saken for husleienemnda som 2. juli 1980 opplyste at behandlingen av den ene takstsaken hadde tatt lengre tid fordi nøkkel til leiligheten ikke fulgte takstbegjæringen. Dersom begge leilighetene hadde vært taksert etter forskriftene slik de lød etter 1. august 1979, ville takstdifferansen blitt kr. 5 488,—.

Prisdirektoratet anførte i brev 14. juli 1980:

«Ved heving av en maksimal prisgrense som skjer fra et bestemt tidspunkt, vil det forekomme at personer som samtidig skal kjøpe og selge vil få maksimale grenser for prisene fastsatt etter forskjellig regelsett, og slike tilfeller har også forekommet ved tidligere endringer av disse forskrifter.

Etter den framstilling av saksforholdet som prisnemnda har gitt, finner Prisdirektoratet ikke å kunne foreta noen videre forføyning i saken.»

Jeg pekte i brev 24. september 1980 til Prisdirektoratet på at de to leilighetene ligger i samme hus og har samme oppgang og tilføyde:

«I brev herfra 21. mai 1980 ble uttalt at så vidt skjønnes har nokså tilfældige omstendigheter som A ikke hadde herredømme over, ført til et for ham ugunstig resultat. Etter gjennomgåelse av saksdokumentene er dette inntrykk ytterligere forsterket. Det kan spørres om resultatet fremstår som så urimelig og støtende at det ikke bør godtas. Det bes om Prisdirektoratets uttalelse til dette og hva som eventuelt kan foretas.»

Prisdirektoratet meddelte senere at spørsmålet om å tilkjenne A billighetserstatning var tatt opp med Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Billighetserstatningsutvalget bevilget 24. mars 1981 A erstatning med kr. 10 312,—.

58.

Renovasjonsordning for hytter og fritidshus — retningslinjer om deltagelsesplikt.
(Sak 6 E/79.)

Med bakgrunn i flere klagesaker skrev jeg 14. mars 1979 til Sosialdepartementet:

«Jeg forstår Sosialdepartementet slik at departementet mener at en hytteeier bør fritas for å delta i kommunal hytterenasjon dersom det ved lang avstand mellom hytte og

søppelcontainer er særlig store praktiske vanskeligheter med gjennomføring av ordningen.

Etter departementets opplysninger synes praksis rundt i kommunene å være meget forskjellig på dette punkt. Dette kan i seg selv være uheldig, fordi det kan virke urimelig for den enkelte hytteeier at spørsmålet om fritak i en slik sak skal avhenge av i hvilken kommune vedkommende har hytte.

Enkelte kommuner avslår etter det opplyste enhver søknad om fritak uansett avstand mellom hytte og container. Dette synes ikke forenlig med det standpunkt som ligger til grunn for departementets avgjørelse i foreliggende klagesak. Jeg vil i denne forbindelse peke på at det virker lite rimelig om fritaksspørsmålet i slike tilfelle skal avhenge av klage til departementet. I så fall burde det vel gis nærmere orientering om denne klagemulighet, hvilket trolig vil føre til økt antall klager til departementet. Jeg vil også tilføye at ved konsekvent praksis med avslag på fritakssøknader begrunnet i lang avstand mellom hytte og container vil renovasjonsavgiften lett kunne få karakter av særskatt.

Sosialdepartementet anfører avslutningsvis:

«På grunn av at kommunene gjennomgående yter tilskott til den kommunale renovasjon, vil en utstrakt fritaksordning kunne influere på kommunens økonomiske evne til å drive offentlig hytterenasjon. Retningslinjer for kommunene om en slik fritaksordning vil således bidra til at færre kommuner vil innføre tvungen hytterenasjon. Departementet er derfor kommet til at hver enkelt kommune i tilfelle bør etablere en fritaksordning som kommunens myndigheter ut fra de lokale forhold finner riktig.»

Henvisningen til de lokale forhold kan jeg ikke se kan være avgjørende for spørsmålet om det bør gis retningslinjer for praktiseringen av kommunal hytterenasjon på dette punkt; dette er forhold som det etter min mening i tilfelle synes mer nærliggende å knytte til utformingen av eventuelle retningslinjer. På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor vil jeg videre bemerke at det neppe i det lange løp kan tjene hensikten med kommunal hytterenasjon å tvinge gjennom ordningen i tilfelle hvor gjennomføringen skaper særlig store praktiske problemer.

Jeg vil således henstille til departementet å vurdere på nytt spørsmålet om å gi retningslinjer for behandlingen av slike saker i kommunene (og eventuelt hos fylkesmannen). Ombudsmannen bes orientert om resultatet.»

I brev 24. april 1979 viste Sosialdepartementet til at Miljøverndepartementet hadde fremlagt utkast til Ot. prp. om lov om vern mot forurensninger og om avfall, og fant det derfor uhensiktsmessig å ta opp spørsmålet om retningslinjer på det daværende tidspunkt.

I brev 9. mai 1979 henvendte jeg meg til Miljøverndepartementet som 25. juni 1979 svarte:

«Når det gjelder mer detaljerte regler for renovasjon for hytter og fritidsbebyggelse vil det bli utarbeidet forskrifter om dette på et senere tidspunkt. De spørsmål som er reist i

Ombudsmannens brev av 14. mars 1979 til Sosialdepartementet bør etter Miljøverndepartementets oppfatning således utstå til slike forskrifter blir utarbeidet.»

Lov om vern mot forurensninger og om avfall ble gitt 13. mars 1981, og i brev 15. juni 1981 til Miljøverndepartementet minnet jeg om saken.

Miljøverndepartementet svarte 2. oktober 1981:

«Etter at loven ble ferdigbehandlet i Stortinget har departementet nedlagt en god del arbeid med informasjonsmøter for kommunene. På bakgrunn av erfaringer fra disse møtene er det tvilsomt om departementet vil gå inn for å fastsette egne forskrifter i medhold av forurensningsloven om hvordan renovasjon skal innrettes i hytteområder. Etter departementets syn er det mye som taler for at kommunene selv bør kunne bestemme hvorvidt det skal være renovasjon i hytteområder og hvordan den i tilfelle bør organiseres.»

Etter dette kunne jeg ikke gjøre mere.

59.

Kommunale forskrifter om vannavgift — tidspunkt for ikrafttredelse. (Sak 1217/80.)

A klaget 26. september 1980 til ombudsmannen over kommunens krav om tilkoblingsavgift for vann til hans bolighus oppført i 1977—78.

Boligtomten, beliggende i et byggefelt opparbeidet av kommunen, ble kjøpt av A's svigerforeldre i 1963, og i tildelingsbrevet het det:

«Etter kommunestyrevedtak må De i tillegg til kjøpesummen betala kr. 3 400,— i refusjon for opparbeiding av veg, kr. 1 000,— for grunn til veg og kr. 600,— i avgift for tilknytning til kloakk. Dessutan må De betala kostnaden med overdraginga.»

A overtok tomten i 1976 og sendte 8. juli 1977 byggemelding. Bygningssjefen ga 19. september 1977 byggetillatelse på vanlige vilkår.

Den 21. mai 1979 fikk A krav fra kommunen om innbetaling av tilknytningsavgift for vann og kloakk. I brev 5. juni 1979 tok han saken opp med kommunen og fremholdt at hans svigerforeldre hadde betalt disse avgifter. Han anførte videre at dersom kommunen mente å ha et slikt krav, burde det vært tatt forbehold den gang kommunen ga byggeutsettelse til svigerforeldrene eller da tomten ble overtatt av disse, eller senest da byggemelding ble inn-gitt.

Kommunens tekniske utvalg frafalt 29. august 1979 kravet på tilknytningsavgift for kloakk fordi avgiften måtte anses å være be-

talt tidligere. Kravet på avgift for tilkobling til vannledning ble fastholdt. I vedtaket het det:

«Grunngevinga for vedtaket er at utvalet ikkje finn å kunna avvika frå forskriftene og det vedtekte avgiftsregulativet samt at formannskapet 30.1.1979 har vedteke at det er datoen for byggemelding (før eller etter 1.1.77) som er avgjerande for når dei nye tilkoplingsavgiftene for vatn og kloakk også skal gjerast gjeldande i kommunale byggefelt.»

A klaget 19. oktober 1979 over vedtaket og fremholdt at avgift for tilkobling av vann måtte anses betalt av svigerforeldrene ved overtagelsen av tomten i 1963.

Kommunen svarte 6. februar 1980:

«Med tilvising til lov om kommunale vass- og kloakkavgifter vedtok kommunestyret 14. desember 1976 nye tilkoplingsavgifter for vatn og kloakk frå 1.1.1977. Samstundes vart teknisk etat beden om å arbeida ut nytt regulativ basert på føreståande vedtak.

Ved praktiseringa av reglane, oppstod det tvil om hus som var under arbeid, men ikkje tekne i bruk pr. 1.1.1977 kom inn under det nye regelverket. Etter at spørsmålet var lagt fram både for fylkesmannen og departementet sa formannskapet 30.1.79 i det høvet frå om at det er datoen for byggemeldinga (før eller etter 1.1.77) som er avgjerande for når dei nye tilkoplingsavgiftene for vatn og kloakk skal gjennomførast.

Som alt nemnt, gjeld det nye regelverket for alle eigedomar som vert knytte til off. vass- og kloakkleidningar etter den nemnde datoen. Dette i motsetnad til tidlegare lokal praksis i kommunen der den (rimelege) tilknytningsavgifta for kloakk ikkje vart gjennomført i byggefelt. Vi hadde heller ikkje tilknytningsavgift for vatn.

Formannskapet drøfta 26. f. m. inngående anken Dykkar i høve motteken rekning for tilkoplingsavgift. Det skjønar at det frå Dykkar syn kan virka urimeleg at De må betala slik tilkopling medan naboar i same strøket, som sende inn byggemelding innan utgangen av 1976, slepp å gjera dette. På den andre sida kan formannskapet med tilvising til føreståande ikkje endra på datoen 1.1.1977 som var siste frist for kommunane til å setja i kraft det nye regelverket om vass- og kloakkavgifter. Etter nøye vurdering fann formannskapet etter dette ikkje å kunna imøtekomma anken Dykkar.»

I klagen til ombudsmann fastholdt A at det allerede var betalt for tilknytning til vannledning. Videre fremholdt han at det ikke var riktig som anført av kommunen at det for kommunalt opparbeidede byggefelt ikke tidligere var krevd tilkoplingsavgift for vann og kloakk. Han fremholdt at det iallfall for det aktuelle byggefelt var ubestridelig at det i det minste var betalt for tilknytning til kloakk da feltet som et av første ble utlagt i 1963.

I senere brev supplerte A sin klage:

«Som nevnt i mitt brev til ombudsmannen av 26/9-80 er jeg ikke sikker på om avgiftsvedtaket for de nye tilkoplingsavgiftene for kommunen er offentliggjort på korrekt måte. Visstnok bare i et lokalblad i kommunen.»

Kommunen uttalte 17. oktober 1980:

«Heilt i det siste er det også drege inn i diskusjonen at dei nye forskriftene ikkje er kunngjorde i Norsk Lovtidend, men i staden i lokalavisa. Ein viser i det høvet til brevet vårt av 26.9. d. å. til Kommunaldepartementet. Vi har her ennå ikkje fått svar. Også i brevet av 14.7.78 til Miljøverndepartementet er det opplyst at kunngjering er føreteke i lokalavisa, utan at korkje fylkesmannen eller departementet då gjorde merknader til dette.»

Saken ble stilt i bero i påvente av Kommunaldepartementets svar på kommunens henvendelse 26. september 1980. Den 9. juni 1981 uttalte departementet:

«Kommunale avgifter vert rekna som forskrifter, og må som hovudregel kunngjerast i Norsk Lovtidend før dei kan gjerast gjeldande, jfr. §§ 38 første ledd bokstav c og 39 i forvaltningslova.

Kunngjering er berre unnateke når det kan visast til at vedtaket er gjort kjent for dei det gjeld på annan forsvarleg måte eller dei har fått kjennskap til det.

Etter kva som er opplyst frå kommunen, har departementet etter omstenda ikkje noko å merke til måten forskriftene om vass- og kloakkavgifter vart gjort kjende på. Departementet meiner at forskriftene ikkje kan få verknad før dei vart kunngjorde, jfr. § 39 i forvaltningslova.»

I avsluttende brev 16. juni 1981 viste jeg til forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 39, sålydende:

«En forskrift kan ikke påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort som fastsatt i § 38, med mindre det påvises enten at forvaltningsorganet på annen forsvarlig måte har gjort forskriften kjent for offentligheten eller for vedkommende erverv, fag, interessegruppe eller for den forskriften påberopes overfor, eller at vedkommende har fått kjennskap til forskriften.»

Jeg uttalte:

«Kommunens krav om avgift for tilkobling til vannledning er fremsatt med hjemmel i kommunens forskrifter for vass- og kloakkavgifter. Forskriftene er etter det opplyste vedtatt av kommunestyret 13. desember 1976 og 19. april 1977, og stadfestet av fylkesmannen 16. mai 1977. — Det er på det rene at forskriftene ikke er kunngjort i Norsk Lovtidend, men i lokalavisen, en gang etter 14. juli 1977.

Etter min oppfatning er det intet som tyder på at klageren hadde kjennskap til forskriftene da han sendte byggeomelding til kommunen 8. juli 1977. Når det da videre er på det rene at forskriftene på dette tidspunkt heller ikke var kunngjort på noen måte, kan de etter min mening ikke påberopes overfor A. — — —»

I brev 9. juli 1981 til ombudsmannen opplyste kommunen at kravet mot A var frafalt og at formannskapet hadde vedtatt at forskriftene om tilknytningsavgift for vann og kloakk først skulle tre i kraft 4. august 1977 da de ble kunngjort.

60.

Skattnedsettelse ved etterbetaling av lønn — avslag på tvers av Finansdepartementets retningslinjer.

(Sak 358/81 og 773/81.)

A og B klaget 12. mars og 15. juni 1981 til ombudsmannen over Trondheim kommunes avslag på søknad om nedsettelse av skatt ved etterbetaling av lønn.

Etter sluttførte justerings- og normeringsforhandlinger fikk A i juni 1977 etterbetalt ca. kr 49 600,— i lønn for tidsrommet 1. mai 1975—31. mai 1977. Beløpet ble i sin helhet beskattet ved ligningen for 1977. A søkte om nedsettelse av skatten til det beløp den ville blitt ved fordeling av etterbetalingen på de enkelte opptjeningsår. Formannskapet avslo 1. februar 1979 søknaden.

A søkte 30. mars og 3. desember 1979 på nytt om nedsettelse, og viste til at en kollega som skattet til nabokommunen, ved tilsvarende etterbetaling hadde fått nedsatt skatten for 1977. Formannskapet fastholdt 14. februar 1980 skattekravet.

Skatteutvalget i kommunen uttalte 6. mai 1981 til ombudsmannen:

«Skatteutvalget har som praksis, i alle sammenlignbare søknader fastholdt utliknet skatt på etterbetaling av lønn for tidligere år, som var beskattet på utbetalingsåret.

Dette så fremt merskatten ikke har virket urimelig tyngende for skattyteren.

Skatteutvalgets forslag har da alltid vært: Skattekravet fastholdes.

Skatteutvalget har selv utarbeidet normer for forslag i bestemte situasjoner.

Dette er gjort nettopp for å unngå forskjellsbehandling.»

B ble tilsatt 1. august 1975 som lærer ved en barneskole og gitt kompetanse og lønn som

aglærer, til Kirke- og undervisningsdepartementet i juni 1978 godkjente ham som adjunkt og det med virkning fra 1. august 1975. Dette medførte en lønsetterbetaling i 1978 på ca. kr 33 700,—, som ble beskattet ved ligningen for 1978. Kommunen avslo 22. oktober 1979 å nedsette skatten til det den ville blitt dersom adjunktlønn var blitt utbetalt i de enkelte år.

I brev 19. november 1979 til ligningskontoret og 3. desember 1979 til Finansdepartementet tok B saken opp på nytt. Formannskapet fastholdt skattekravet, mens Finansdepartementet uttalte 20. juni 1980:

«Da det dreier seg om nedsettelse av skatt med et beløp som ikke overstiger kr. 18.000,—, treffes avgjørelse av formannskapet.

Departementet har riktignok henstilt til kommunene å følge departementets praksis vedrørende omberegning av etterbetalt lønn, men formannskapets vedtak er en skjønsmessig avgjørelse som departementet ikke har adgang til å omgjøre, jfr. skattebetalingslovens § 42,1.»

Ved brev 8. juli 1981 forela ombudsmannen begge klagesakene for Finansdepartementet:

«I Dommer, uttalelser m.v. i skattesaker og skattespørsmål 1964 s. 167 er gjengitt følgende uttalelse fra departementet:

«Departementet har i tidens løp behandlet en lang rekke søknader om skattelettelse ved etterbetaling av lønn og har fulgt den hovedlinje at skatten i slike tilfelle bør nedsettes til det den ville ha utgjort hvis lønnen var blitt utbetalt i riktig tid. En har ment at det ville virke urimelig å opprettholde den progresjonen i skatt som oppstår på grunn av et forsinket lønnsoppgjør, eller lignende.

En vil henstille til de kommuner som i henhold til skattebetalingslovens § 42,1, skal behandle søknadene fra de nevnte medlemmer av Deres forening, å følge den samme praksis som departementet har fulgt.»

Det bes opplyst om departementet har kjennskap til i hvilken utstrekning departementets henstilling følges i praksis.»

Finansdepartementet svarte 26. august 1981:

«Departementet har kjennskap til at to formannskap ikke praktiserer nedsettelse i samsvar med departementets henstilling inntatt i Dommer, uttalelser m.v. i skattesaker og skattespørsmål 1964 s. 167. Dessuten har en kjennskap til at man i noen kommuner har fastsatt beløpsgrense slik at mindre etterbetalinger ikke blir gjenstand for skattnedsettelse etter omberegning.

Det er fra flere ligningskontorer gitt uttrykk for at omberegning av etterbetalinger utgjør en stor arbeidsbyrde.

Departementet antar at det er grunn til å unnlate omberegning og nedsettelse når diffe-

ransen i skatt er relativt beskjeden og tar sikte på å sende ut retningslinjer om slik begrensning. Begrensningen vil imidlertid ikke omfatte beløp av en størrelsesorden som i de to klagesakene.»

I brev 10. september 1981 til skatteutvalget skrev ombudsmannen:

«I Finansdepartementets brev 26. august 1981 er opplyst at departementet har kjennskap til at to kommuner ikke praktiserer nedsettelse i samsvar med departementets henstilling. Det er således grunn til å regne med at departementets henstilling og tidligere praksis følges i de aller fleste kommuner. Det bes opplyst om dette moment er tatt i betraktning ved behandlingen av skattesøknader i Trondheim kommune.

Som det fremgår av uttalelsen i Utv. 1967 s. 167 har departementet ment «at det ville virke urimelig å opprettholde den progresjonen i skatt som oppstår på grunn av et forsinket lønnsoppgjør, eller lignende». Det bes opplyst om skatteutvalget er uenig i denne vurdering.»

Skatteutvalget svarte 7. oktober 1981:

«Skatteutvalget vurderer disse sakene slik: Skatteyttere som av en eller annen grunn får etterbetalt arbeidsinntekt bør nødvendigvis ikke få sine skatter omberegnet. Grunnlaget for å anbefale en slik omberegning må være at et avslag vil virke urimelig tyngende betalingssevnen tatt i betraktning.

I angjeldende saker kan ikke skatteutvalget se at de berørte parter burde ha økonomiske vanskeligheter med å utrede utliknet skatt.

Så fremt Departementets hovedlinje vedrørende skattelettelse ved etterbetaling av lønn skulle følges, mener utvalget at alle som kom i samme situasjon burde orienteres om mulighetene for å søke. Likeledes burde vel alle som har fått avslag bli oppfordret til å søke om fornyet behandling.

Hva dette ville innebære av merarbeide for likningskontor og skatteutvalg kan en bare tenke seg.

Personer med liten skatteevne/trygdeytelser eller pensjoner får av likningskontoret omregnet og nedsatt sine skatter. De spørsmål som er stillet ansees besvart i følge foranstående.»

I avsluttende brev 5. november 1981 til kommunens skatteutvalg uttalte jeg:

«Lov av 21. november 1952 (nr. 2) om betaling og innkreving av skatt § 41 nr. 1 lyder:

«Når likningsnemnda i medhold av skatte-loven § 85 har rådd til at skatten blir nedsatt eller ettergitt og når det ellers på grunn av dødsfall, særlig alvorlig eller langvarig sykdom, varig invaliditet eller andre årsaker virker særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende å fastholde hele skatten, kan denne settes ned eller ettergis.»

Det er uklart hva skatteutvalget har ment når det uttaler at grunnlaget for å anbefale

nedsettelse av skatten ved etterbetaling av arbeidsinntekt «må være at et avslag vil virke urimelig tyngende betalingssevnen tatt i betraktning».

Etter skattebetalingsloven § 41 nr. 1 må det, når ligningsnemnda ikke har tilrådd nedsettelse eller ettergivelse, først vurderes om «det ellers på grunn av dødsfall, særlig alvorlig eller langvarig sykdom, varig invaliditet eller andre årsaker virker særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende å fastholde hele skatten». Dersom ett av disse vilkår anses oppfylt, vil det bero på en skjønnsmessig vurdering om skatten bør «settes ned eller ettergis», jfr. «kan».

Nærværende sak gjelder to skattytere som har fått etterbetalt lønn for tidligere år. Etter skattelovens regler blir slik etterbetaling beskattet samlet i utbetalingsåret. Skatten på etterbetalingsbeløpet vil da på grunn av den progressive beskatning bli høyere enn om beløpet var blitt utbetalt i de år lønnen refererer seg til. — Det kan ikke være særlig tvilsomt at ovennevnte forhold omfattes av skattebetalingsloven § 41 nr. 1, jfr. «andre årsaker», og at det vil virke «særlig ubillig» å fastholde hele skatten. Lovens vilkår for å kunne nedsette eller ettergi skatten er således til stede.

Når det videre gjelder den skjønnsmessige vurdering av spørsmålet om det her er grunn til å gjøre bruk av den adgang som loven gir til lempning, skal jeg bemerke:

Finansdepartementet har i uttalelsen i Utv. 1964 s. 167, henstilt til kommunene ved søknader om skattelettelse ved etterbetaling av lønn å følge departementets tidligere hovedlinje og praksis om å nedsette skatten til det beløp den ville utgjort hvis lønnen var utbetalt i rett tid. — Departementet har opplyst at det har kjennskap til at Trondheim kommune og en annen kommune ikke praktiserer nedsettelse i samsvar med departementets henstilling. Det er således grunn til å regne med at departementets henstilling og tidligere praksis følges i de aller fleste kommuner.

Det må legges til grunn at Finansdepartementets henstilling tar sikte på å få en mest mulig ensartet praksis i disse saker landet over. Selv om henstillingen ikke er juridisk bindende for kommunene, antas forholdet likevel å være at kommunene normalt retter seg etter den slik forutsetningen har vært. — Når en kommune som i nærværende sak ikke følger henstillingen, innebærer det at skattepliktige til denne kommunen kommer i en ugunstig særstilling i forhold til skattytere i andre distrikter.

På denne bakgrunn antar jeg at skattemyndighetene her burde ha gjort bruk av lovens adgang til lempning, og finner det klart urimelig at dette ikke er gjort. Denne kritikk gir jeg uttrykk for i henhold til lov av 22. juni 1962 (nr. 8) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 10 annet ledd.

Jeg må be om at søknadene forelegges formannskapet for ny behandling, og ber om å bli underrettet om resultatet.»

Formannskapet fastholdt 3. desember 1981 sine tidligere avslag, og jeg ga klagerne beskjed om at det ikke var mer jeg kunne gjøre.

61.

Innsyn i ugradert artikkelsamling — sikkerhetsmessige hensyn.
(Sak 199/80.)

En forening klaget 1. februar 1980 til ombudsmannen over Forsvarsdepartementets avslag på foreningens anmodning om utlevering av en artikkelsamling utgitt i forbindelse med Forsvarets fellessambands 25-årsjubileum. Foreningen hadde bedt om å få boken for å gi en omtale av den i foreningens avis.

Foreningen henvendte seg først til Forsvarets fellessamband, som 24. april 1979 avsløp begjæringen.

Foreningen påklaget avslaget til Forsvarsdepartementet. Den anførte at boken allerede var utlevert til enkelte Oslo-aviser, og at den således ikke kunne være sikkerhetsgradert. Videre ble fremholdt at distribusjonen av boken tydet på at den heller ikke var unntatt fra offentlighet i medhold av bestemmelsene i lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen. Endelig hevdet foreningen at et avslag ville fremstå som et tilfelle av usaklig forskjellsbehandling etter den distribusjon som allerede var foretatt.

I brev 30. juli 1979 stadfestet Forsvarsdepartementet det påklagede vedtak. Det ble vist til at boken ikke kunne anses som et «saksdokument i offentlighetslovens forstand».

Foreningen kom tilbake til saken, og departementet uttalte 18. januar 1980:

«Som meddelt i brev av 30 juli 1979, anser departementet boken for ikke å være et saksdokument i offentlighetslovens forstand. Den er gitt ut av Forsvarets fellessamband og er beregnet på en begrenset distribusjon til FFSBs eget personell, samt til nøkkelpersoner i instanser FFSB har faglig samarbeide med. Ved en inkurie ble et fåtall eksemplarer av boken gitt til utenforstående kort tid etter utgivelsen. Alle senere anmodninger om utlevering er imidlertid blitt avslått. Det synes derfor ikke å ha funnet sted noen forskjellsbehandling av foreningens avis.»

Forsvarsdepartementet ga 16. juni 1980 følgende uttalelse til ombudsmannen:

«Før trykningen ble hver artikkel sikkerhetsmessig vurdert, men det ble ikke funnet grunn til å beskytte (gradere) noen av dem. Det ble imidlertid ikke tilstrekkelig vurdert hvilke konsekvenser det kunne få at artiklene ble samlet og gitt ut i bokform. Boken ble derfor ikke sikkerhetsgradert.

En tid etter utgivelsen ble man imidlertid klar over at den samlede informasjon boken gir tilsier en begrenset spredning.

Forsvarsdepartementet vil her peke på den risiko det kan innebære at opplysninger som enkeltvis ikke er beskyttet (gradert) kan settes sammen til et helhetsbilde som ikke er kjent på forhånd, og som bør holdes beskyttet av hensyn til rikets sikkerhet.

I den første tid etter utgivelsen — før det ble klart at bokens samlede innhold tilsier begrenset og kontrollert distribusjon — ble noen eksemplarer gitt til utenforstående. Disse tildelinger er mangelfullt registrert.

Etter at man ble klar over at den samlede informasjon tilsier begrenset spredning av boken, er alle begjæringer fra utenforstående instansjoner og enkeltpersoner blitt avslått.

Alle begjæringer — unntatt en enkelt fra avishold — er fremsatt pr telefon og er ikke blitt registrert. Det er derfor ikke mulig å opplyse hvilke begjæringer som er avslått, slik Ombudsmannen har bedt om. Det kan imidlertid erindres at offentlige bibliotek har bedt om å få boken.

Foreningens avis har bedt om å få innsyn i boken med henvisning til offentlighetsloven. Etter Forsvarets fellessambands og Forsvarsdepartementets syn er boken ikke et saksdokument i offentlighetslovens forstand. Den faller utenom denne lovs ramme. Boken egner seg av flere grunner ikke til offentliggjøring. Bl a er den som et internt jubileumsskrift tildelt gitt form og innhold beregnet på distribusjon til en engere krets og ikke til almenheten.

Klagen til Ombudsmannen er bla begrunnet med at foreningens avis er blitt utsatt for usaklig forskjellsbehandling, idet det hevdtes at flere Oslo-aviser fikk utlevert boken ved et jubileumsarrangement de var innbudt til, og at avisen X fikk den på direkte henvendelse lang tid etterpå. Så langt det har vært mulig å bringe på det rene, er boken ikke tildelt andre Oslo-aviser enn avisen X. Denne tildeiling skjedde kort tid etter utgivelsen.

Som nevnt ovenfor består boken av signerte enkeltartikler. Forsvarsdepartementet finner å ville gjøre oppmerksom på at i en erklæring datert 23/10-79 har samtlige forfattere motsatt seg at foreningen får utlevert boken.»

I brev 30. juli 1980 uttalte foreningen:

«FD påpeker «den risiko det kan innebære at opplysninger som enkeltvis ikke er beskyttet (gradert) kan settes sammen til et helhetsbilde som ikke er kjent på forhånd, og som bør holdes beskyttet av hensyn til rikets sikkerhet». Så generelt som FD's uttalelse her er formulert er den uten relevans til den foreliggende sak. Slike hensyn som her er omtalt er ivaretatt i statsforvaltningen gjennom Sikkerhetsinstruksen og Beskyttelsesinstruksen. Av departementets brev framgår det at Forsvaret selv har vurdert boka i forhold til disse to instruksene, og funnet at det etter en slik nøye vurdering ikke var/er aktuelt å sikkerhetsgradere materialet.

Det er grunn til å understreke at Forsvarsdepartementets brev må forstås slik at boka pr. dags dato fortsatt ikke er gradert. På samme vis er det grunn til å understreke at såvidt det har vært mulig å bringe på det rene har ingen mottatt boka med noen forbehold om bruk av det som står der. Selv presseorganer fikk boka til fri benyttelse få dager før foreningens henvendelse.»

I brev 3. november 1980 uttalte Forsvarsdepartementet:

«Som tidligere meddelt, ble tildelingen av boken fra først av mangelfullt registrert; og enkelte utenforstående fikk boken. — — —

Foreningen hevder videre at Forsvarets fellessamband har tildelt boken til pressen ut fra politiske hensyn. Departementet tar bestemt avstand fra en slik påstand, fordi det er helt på det rene at hvis man på et tidligere tidspunkt hadde vært klar over den sikkerhetsmessige betydning av den samlede stoffmengde ville heller ikke avisen X ha fått boken.»

I avsluttende uttalelse 14. januar 1981 pekte jeg på at det etter de foreliggende opplysninger måtte legges til grunn at boken var gitt til følgende personer/institusjoner:

- nåværende og tidligere ansatte i Forsvarets fellessamband,
- enkelte stortingsrepresentanter,
- institusjoner i Forsvaret,
- enkelte embets-/tjenestemenn i Forsvaret,
- enkelte samarbeidende institusjoner i statsforvaltningen og embets-/tjenestemenn i slike institusjoner,
- enkelte nøkkelpersoner i samarbeidende firmaer.

Jeg fortsatte:

«Etter min oppfatning var det klart uheldig at Forsvarets fellessamband ikke før utgivelsen vurderte om innholdet i boken tilsa begrenset distribusjon. Denne svikt kan likevel ikke være til hinder for at det senere foretas en vurdering av den sikkerhetsmessige betydning. At boken ikke var gradert etter Sikkerhetsinstruksens fastsatt ved kgl. resolusjon 17. mars 1972 eller etter Beskyttelsesinstruksens av samme dato, kan i denne forbindelse ikke være avgjørende.

Hvorvidt bokens innhold representerer en reell sikkerhetsrisiko, kan ombudsmannen ikke gå inn på.

Spørsmålet blir etter dette om boken, da sikkerhetsrisikoen ble tatt opp til nærmere vurdering, allerede var distribuert i slikt omfang at det ikke kunne være saklig grunnlag for å nekte videre utlevering.

Det er på det rene at det i en periode skjedde en viss spredning av boken, men etter det opplyste er det ikke grunn til å anta at innholdet var blitt vanlig kjent. — På denne bakgrunn har jeg ikke innvending mot at departementet etter fornyet vurdering fant å måtte stoppe utleveringen av boken.»

62.

Innsyn i politiets vakt- og sambandsjournaler.
(Sak 1551/80.)

A klaget 12. desember 1980 til ombudsmannen over Justisdepartementets avslag 3. desember 1980 på søknad om innsyn i politiets vaktjournal.

Politiet rykket 8. og 29. april 1977 og 1. og 15. oktober 1979 ut til A's bopel. A ba 26. september 1980 politikammeret om å få utlevert rapportene fra disse utrykningene, men poli-

tikammeret avslø 22. oktober 1980 å gi utskrift av vaktjournalen. A påklaget 17. november 1980 avslaget til Justisdepartementet, som 3. desember 1980 opprettholdt politikammerets avslag.

I klagen til ombudsmannen fastholdt A kravet om innsyn i politiets vaktjournal med opplysninger om utrykninger til A's bopel.

Justisdepartementet uttalte 5. februar 1981 til klagen:

«Klagen gjelder krav om innsyn i politiets vakt/sambandsjournal i anledning politiutrykning til A's bopel etter mottatt henvendelse om blant annet «husbråk».

Politiets vaktjournal er en «dagbok» hvor en fører inn alle viktige meldinger som leder til utrykning. Vaktjournalen angir hva slags oppdrag det gjelder, hva politiet gjør i sakens anledning og hvilken patrulje som settes på oppdraget. Det føres også normalt inn personalia på innbrakte og pågrepne personer. Vaktjournalen tjener også til å gi nødvendig orientering til de som senere overtar vakta.

Ved politikammeret fører Operasjonssentralen egen radiobok. Her angis stikkordsmessig klokkeslett for mottatt oppdrag, oppdragets art, kort om hendelsesforløpet, hvem som har meldt fra om saken og hvilken patrulje som er satt på oppdraget. — — —

Departementet har lagt til grunn at politiets arbeid med å opprettholde lov og orden, må anses å være vanlig forvaltningsvirksomhet. I kgl. resolusjon av 16.12.1977 del VIII, § 4 c, forutsettes det at dette er vanlig forvaltningsvirksomhet siden påbud som politiet gir ved opprettholdelse av ro og orden er unntatt fra begrunnelsesplikten i forvaltningslovens § 24, 1. og 2. ledd. Også forarbeidene til straffeprosesslovens § 250 a (Ot. prp. nr 31 for 1970/71, side 17, 1. spalte) legger til grunn at opprettholdelse av lov og orden er forvaltningsvirksomhet.

Departementet antar at vaktjournalen og radioboken er unntatt fra offentlighet etter offentlighetslovens § 5, 1. ledd, da de aktuelle dokumenter må anses som interne arbeidsdokumenter for politiet.

Etter forvaltningslovens § 18 foreligger det innsynsrett i sakens dokumenter dersom forvaltningens behandling av en sak vil kunne resultere i et enkeltvedtak som berører vedkommende på en slik måte at han må sies å ha rettslig interesse i saken. Politiets utrykning til «husbråk» o.l. antas ikke å være enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand (jfr forvaltningslovens § 2, 1. ledd pkt b).

Da det heller ikke kan antas å foreligge ulovfestet rett til dokumentinnsyn på dette området, har departementet etter dette antatt at klageren ikke har krav på innsyn i politiets vakt-/sambandsjournaler.

Når det gjelder spørsmålet om man i tilfeller som dette allikevel bør tillate dokumentinnsyn fra part, (meroffentlighet), finner departementet ikke å kunne gå inn for det.

Skal personer som politiet kontakter på grunn av melding om husbråk etc., relativt kurant kunne få opplyst hvem som har klaget

(ved innsyn i politiets journaler), vil dette kunne få ubehagelige følger for den som har kontaktet politiet, samtidig som det vil kunne føre til at allmennheten vegrer seg for å kontakte politiet når man blir oppmerksom på husbråk o. l. Dette vil kunne føre til at politiet i færre tilfelle enn hva som forekommer i dag, vil kunne gripe inn overfor ordensforstyrrelser, koneplaging, barnemishandling etc.

Av hensyn til taushetsplikten når det gjelder andre personer som omtales i vaktjournalen og radioboken, vil innsyn eventuelt bare kunne etableres ved at politiet går gjennom journalene og gir vedkommende utskrift. På grunn av det store antall innføringer som skjer i disse journalene, vil dette påføre politiet uforholdsmessig mye arbeid. En kan ikke se at dette arbeidet står i noe rimelig forhold til den eventuelle fordel en slik ordning vil innebære for allmennheten.»

I avsluttende brev 22. april 1981 til klageren uttalte jeg:

«Departementet har lagt til grunn «at politiets arbeid med å opprettholde lov og orden, må anses å være vanlig forvaltningsvirksomhet». Jeg er enig i dette.

Etter det opplyste resulterte utrykningene ikke i etterforskning. Deres innsynsrett må vurderes etter lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen og forvaltningsloven av 10. februar 1967.

Departementet har unntatt vaktjournalen og radioboken fra offentlighet og vist til offentlighetsloven § 5 nr. 1, som lyder:

«Unntatt fra offentlighet er:

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

Jeg har ikke innvending mot at departementet i denne saken har ansett journalene som «interne arbeidsdokumenter for politiet». De har derfor ikke innsynsrett etter offentlighetsloven.

Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 18 og 19 om innsynsrett får etter § 3 første ledd «bare anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak». Paragraf 2 første ledd bokstav a) definerer vedtak som «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)». Etter bokstav b) er enkeltvedtak «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». Jeg er enig med departementet i at politiets utrykning i forbindelse med husbråk ikke kan sies å være enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. — Konklusjonen blir at De heller ikke har innsynsrett etter forvaltningsloven.

Jeg har ikke innvending mot at departementet ikke har villet tillate meroffentlighet og slutter meg til departementets begrunnelse.»

63.

Kommunestyrets omgjøring av tilsetningsvedtak — forvaltningsloven § 35.
(Sak 183/81.)

A klaget 2. februar 1981 til ombudsmannen over kommunestyrets omgjøring av tidligere vedtak om tilsetning av A som kommunal arbeider.

A søkte i november 1980 stilling ved teknisk etat i kommunen. Kommunestyret tilsatte 18. desember 1980 A i stillingen, foran B.

Den lokale kommuneforening klaget 19. desember 1980 på vegne av B muntlig over tilsetningen og sendte skriftlig klage 2. januar 1981. A hadde i denne tiden muntlig kontakt med ordføreren om saken.

På bakgrunn av henvendelsen fra kommuneforeningen omgjorde kommunestyret 29. januar 1981 vedtaket om å tilsette A, og tilsatte B i stillingen.

I klagen til ombudsmannen viste A til at tilsetningsvedtaket «ble offentliggjort i pressen og i samtale med kommunestyrerepresentantene», og at ordføreren over telefon hadde «opplyst at det var innkommet en klage mot tilsetningen og at det av den grunn måtte utstå noen tid med tiltrødelse». A fremholdt videre at tilsetningen tross klage ikke kunne behandles på nytt så lenge vedtaket 18. desember 1980 ikke led av «lovmessige eller formelle feil».

Ordføreren uttalte 25. februar 1981 til klageren:

«Vedtaket om tilsetjing vart offentliggjort på den måten at journalistane på vanleg måte refererte i avisene frå møtet. Eg går ut frå at A vart gjort kjend med kommunestyrevedtaket av broren, som var med i møtet men ugild i denne saka. Etter det eg minnest, ringde A til meg ein kveld og spurde etter saka. Eg fortalde då at Norsk Kommuneforbund over telefonen hadde sagt frå at saka ville bli anka, og bede om at det ikkje vart sendt tilsetjingsbrev til A. Eg gav vidare melding om at formannskap og kommunestyre fekk vurdere anken når denne låg føre.

Elles kan opplysast at eg såg ein klage frå Kommuneforbundet så alvorleg og uvanleg at saka burde opp på nytt i kommunestyret. Men eg kunne heller ikkje sjå at det var gjort nokon direkte saksbehandlingsfeil. Dette gjorde eg kommunestyret merksam på. Det kom ingen innvendingar mot å ta saka opp på nytt.»

Ombudsmannen fant det naturlig med en analogisk anvendelse av forvaltningslovens regler i § 35 første ledd om omgjøring og uttalte i avsluttende brev 31. mars 1981 til klageren:

«Saken gjelder spørsmålet om kommunen kunne omgjøre sitt vedtak 18. desember 1980 om å tilsette Dem.

Forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 35 første ledd bokstav b) lyder:

«Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom

- b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, ———».

De mottok ikke tilsettingsbrev fra kommunen, og etter det opplyste har verken ordføreren eller andre med fullmakt underrettet Dem om tilsettingsvedtaket. At De mer tilfeldig fikk kunnskap om tilsettingsvedtaket gjennom samtale med andre kommunestyremedlemmer, kan ikke anses som «underretning om vedtaket» etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav b).

Tilsettingsvedtaket ble allment kjent gjennom vanlig avisreferat fra kommunestyremøtet. Men dette kan ikke være tilstrekkelig til at vedtaket kan anses som «offentlig kunngjort».

Av dette følger at kommunen hadde adgang til å omgjøre tilsetningen av Dem, og jeg har på dette grunnlag ikke innvending mot kommunens vedtak 29. januar 1981 om å tilsette en annen i stillingen.»

64.

Saksomkostninger ved omgjøring av forkjøpsvedtak — forvaltningsloven § 36.
(Sak 782/80.)

A klaget 10. juni 1980 til ombudsmannen over Landbruksdepartementets avslag på søknad om dekning av saksomkostninger etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36 i forbindelse med forkjøps-/konsesjonssak.

A søkte 3. oktober 1978 konsesjon for erverv av ideell halvpart av en skogeiendom på i alt 2 708 dekar, derav 2 409 dekar produktiv skog.

I møte 26.—27. april 1979 fattet fylkeslandbruksstyret følgende vedtak:

«Fylkeslandbruksstyret vil bemerke at det er mange mindre landbrukseiendommer i kommunen som har behov for tilleggsarealer med skog for å bli mere bærekraftige kombinasjonsbruk eller for å bli selvstendige familiebruk. Kommunen og muligens andre skogeiere i kommunen kan være interessert i å overta den ideelle halvpart av skogeiendommen i forbindelse med et makeskifte av flere spredtliggende skog- og jordteiger som de er eiere av. Staten bør derfor overta den ideelle halvpart av eiendommen for eventuelt senere å nytte den i et makeskifte med en interessert eier av noenlunde tilsvarende areal av spredtliggende skog- og jordteiger i kommunen for på den måten å skaffe tilleggsarealer til mindre bruk i kommunen uten å behøve å dele opp skogeiendommen. Ved at den ideelle halvpart av eiendommen blir overtatt av staten og nyttet på denne måten vil en få en bedre

samfunnsmessig og rasjonell utnyttning av jorda og skogen i kommunen enn ved å gi A konsesjon.

Etter dette gjør fylkeslandbruksstyret med hjemmel i § 2, jfr. §§ 1 og 21 i konsesjonsloven av 31. mai 1974 statens forkjøpsrett gjeldende til landbruksformål ved salget av den ideelle halvpart av eiendommen.

Da fylkeslandbruksstyret har vedtatt å nytte statens forkjøpsrett ved salget av den ideelle halvpart av nevnte eiendom finner det videre ikke å kunne tilrå at A gis konsesjon på kjøpet av den.»

A påklaget vedtaket til Landbruksdepartementet. Prinsipalt ble anført at fylkeslandbruksstyrets vedtak savnet nødvendig lov- hjemmel, subsidiært at vedtaket var mangelfullt begrunnet, vilkårlig og sterkt urimelig.

I forbindelse med klagebehandlingen skrev fylkeslandbruksstyret til jordstyret:

«Det bes videre opplyst gnr., bnr., og størrelsen på bruk i nærheten av nevnte skogeiendom som kan ha bruk for tilleggsarealer med skog. En ber eventuelt også opplyst navnene på eierne av disse bruk og eventuelt om de er interessert i tilleggs-skog fra nevnte skogeiendom eller etter et eventuelt makeskifte.»

Jordstyret svarte:

«Jordstyret synes det generelt er vanskelig å komme med forslag på kjøpere til eventuell tilleggsjord/skog, og spesielt vanskelig å gå ut å spørre enkelte om deres interesse for kjøp. Dette kan føre til misnøye fra enkelte av dem ikke er forespurt. På den annen side kan det føre til spesielle forventninger hos dem som blir forespurt. Jordstyret er derfor meget betenkt over å «by» frem eiendom før staten er eier av vedkommende eiendom.»

Fylkeslandbruksstyret tilrådte i møte 13.—14. september 1979 å endre forkjøpsvedtaket og å gi A konsesjon. I landbruksstyrets merknader heter det:

«Det har ikke lyktes å bringe på det rene om det er eiere av mindre bruk i kommunen som er interessert i å overta nevnte ideelle halvpart av skogeiendommen enten direkte eller indirekte etter et makeskifte. Det er videre tvilsomt om en vil oppnå noen særlige rasjonaliseringsmessige fordeler ved at staten overtar den ideelle halvparten av eiendommen, all den stund det synes å være på det rene at samlet vil eiendommen ha en produksjon som vil gi inntektsgrunnlag for en familie. A vil med tiden også overta den annen halvpart av eiendommen og på den måte skape et bærekraftig familiebruk innen skogbruket. Han synes også å ha de nødvendige skogbruksfaglige forutsetninger og praksis til å drive skogen. På bakgrunn av dette mener fylkeslandbruksstyret nå at hans konsesjonssøknad bør innvilges.»

Landbruksdepartementet opphevet 23. november 1979 forkjøpsvedtaket og bemerket:

«Samlet skulle skogeiendommen ha mulighet til å gi inntektsgrunnlag for en familie. Siden det ikke har lyktes å bringe på det rene om noen er interessert i å overta den ideelle halvdel av eiendommen, synes det videre tvilsomt om en ved bruk av forkjøpsrett vil oppnå vesentlige rasjonaliseringsfordeler.»

Departementet tok deretter konsesjonssøknaden opp til behandling, og A ble 29. november 1979 gitt konsesjon for erverv av eiendommen.

A krevde i brev 10. desember 1979 til fylkeslandbruksstyret dekning av sine utgifter til advokatbistand. Han hevdet at fylkeslandbruksstyrets forkjøpsvedtak ble endret på grunn av feil saksbehandling eller lovanvendelse eller feil i avgjørelsesgrunnlaget.

Fylkeslandbruksstyret anbefalte i møte 13.—14. mars 1980 å avslå kravet om saksomkostninger. I Landbruksdepartementets avslag 15. april 1980 het det:

«Da departementet fulgte fylkeslandbruksstyrets tilråding om å oppheve styrets vedtak av 26./27. april 1979, var dette basert på en ren landbruksfaglig vurdering hvor en tilstrebet å oppnå den gunstigste landbruksmessige ordning. En slik vurdering er skjønnsmessig og det er ofte ulike syn i de forskjellige instanser. Den endelige avgjørelse i saken var kun et resultat av landbruksmyndighetenes endrede syn på saken og har ikke grunnlag i feil ved saksbehandlingen, avgjørelsesgrunnlaget, lovanvendelsen eller annen ugyldighetsgrunn.

En finner på denne bakgrunn ikke å kunne dekke A's krav på omkostninger i medhold av forvaltningslovens § 36, første ledd. Den foreliggende sak er etter departementets mening heller ikke et slikt særlig tilfelle som omhandlet i § 36, annet ledd, og kravet blir således å avslå også i henhold til denne bestemmelse.»

I brev 8. september 1980 til Landbruksdepartementet uttalte ombudsmannen:

«Departementet har opplyst at dets avslag bygger på at vedtaket ble opphevet som et resultat av landbruksmyndighetenes endrede landbruksfaglige vurdering.

Det kan imidlertid reises spørsmål om ikke omgjøringen i stedet var en følge av mangelfull opplysning og saksbehandling forut for forkjøpsvedtaket, og om ikke dette vedtak således ble fattet på mangelfullt avgjørelsesgrunnlag. I så fall omfattes tilfellet av forvaltningsloven § 36 første ledd.

En vesentlig forutsetning for fylkeslandbruksstyrets forkjøpsvedtak synes å ha vært en formodning om at kommunen og muligens andre skogeiere kunne være interessert i eiendommen. Mye taler for at denne forutsetning burde vært basert på konkrete undersøkelser vedrørende det mulige behov for tilleggsareal og hvem som faktisk var interessert i tilleggsskog, og ikke bare mer eller mindre velbegrunnede antagelser. Da slike undersøkelser så vidt skjønnes ikke ble foretatt, og det så-

ledes ikke ble brakt på det rene om det faktisk fantes interessenter, synes forutsetningen for forkjøpsvedtaket tvilsom. Forholdet synes altså å være at landbruksmyndighetene opphevet vedtaket fordi man ikke konkret kunne si noe om behovet for tilleggsareal, samtidig som eiendommen i seg selv kunne være en brukbar enhet.

Om det skulle være slik at forvaltningsloven § 36 første ledd ikke er anvendelig i dette tilfelle, blir det subsidiære spørsmål om tilkjennelse av saksomkostninger etter § 36 annet ledd. Etter min mening er det menig som taler for at det her foreligger et særlig tilfelle, jfr. at vedtaket ble opphevet etter klage.»

Landbruksdepartementet svarte 23. desember 1980:

«Det er ikke noen betingelse for bruk av forkjøpsrett at det på forhånd er klarlagt hvem som er interessert i tilleggsjord. Det er likevel på det rene at denne saken fra jordstyrets/fylkeslandbruksstyrets side var noe mangelfullt utredet. Det bør bl. a. foreligge fyldigere opplysninger om aktuelle nabobruk og deres interesse for tilleggsjord, eventuelt om andre mer langsiktige forhold som kan begrunne forkjøpsrett.

Den omstendighet at disse forhold var noe mangelfullt opplyst gjør saken om omkostninger tvilsom, og departementet finner etter en samlet vurdering å kunne omgjøre sitt vedtak av 15. april 1980 om ikke å tilkjenne saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36.»

65.

Saksomkostninger i forvaltningssak — nødvendige omkostninger (advokatbistand) etter forvaltningsloven § 36.
(Sak 94/81.)

A klaget 13. januar 1981 til ombudsmannen over Landbruksdepartementets avslag 17. oktober 1980 på klage om dekning av saksomkostninger etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36.

A hadde søkt om makeskifte, men søknaden ble avslått ved første gangs behandling i fylkeslandbruksstyret. Etter at A hadde fått advokatbistand, endret fylkeslandbruksstyret vedtaket og innvilget søknaden.

Advokaten søkte fylkeslandbruksstyret om dekning av saksomkostninger med kr. 950,—, men fikk avslag. Advokaten klaget til Landbruksdepartementet, som 17. oktober 1980 uttalte:

«Fylkeslandbruksstyret la ved sin første avgjørelse vekt på at jordvern hensynet ikke kunne vike. Styret gikk imidlertid feilaktig ut ifra at den tomt som skulle makeskiftes ikke besto av dyrket/dyrkbar jord. Denne feil i avgjøringsgrunnlaget var etter departementets mening ikke av en slik karakter at den medførte ugyldighet. Uansett makeskiftetomtenes beskaffenhet må det bero på et skjønn

hvorvidt det er forsvarlig å omdisponere omsøkte tomt. Forvaltningslovens § 36, 1. ledd, antas ikke å gi hjemmel for å tilkjenne dekning av klagerens sakskostnader.»

I klagen til ombudsmannen opplyste A at han hadde betalt advokaten kr. 1 200,— og pekte på at uten advokatbistand ville han ikke hatt «det nødvendige bakgrunnsstoff» for å få endret fylkeslandbruksstyrets avslag på make-skiftesøknaden. Ombudsmannen ba 29. januar 1981 departementet forklare hvorfor det mente at feilen i avgjørelsesgrunnlaget ved fylkeslandbruksstyrets første avgjørelse ikke var av en slik karakter at den medførte ugyldighet.

Landbruksdepartementet forela saken for fylkeslandbruksstyret og uttalte 20. mars 1981:

«— — — Styret angir nå «at den aktuelle feilen ved avgjøringsgrunnlaget var så vidt vesentlig at den faktisk hadde innflytelse på avgjørelsen og derfor medførte ugyldighet». Fylkeslandbruksstyret mener imidlertid at feilen i avgjøringsgrunnlaget var så lett å påvise at det ikke var nødvendig å søke juridisk bistand for å få endret vedtaket i delings-/omdisponeringssaken.

Det fylkeslandbruksstyret nå uttaler om bakgrunnen for at vedtaket om å nekte om-disponering ble omgjort finner departementet å måtte legge til grunn, og en antar at klageren i utgangspunktet har krav på å bli tilkjent dekning av saksomkostninger i henhold til forvaltningslovens § 36, 1. ledd. Spørsmålet blir derfor om kostnadene kan sies å være vesentlige og nødvendige. Departementet er i tvil om det var nødvendig med juridisk bistand for å klargjøre at parsellen består av dyrket/tidligere dyrket mark. Dette faktiske forhold som søkeren for øvrig burde ha gitt opplysninger om allerede i søknaden, kunne med letthet blitt avklart ved henvendelse til de lokale landbruksmyndigheter. Det er imidlertid vanskelig å se bort fra at det for klageren kan ha fortonet seg som nødvendig å engasjere advokat.

På grunn av den tvil som er til stede om nødvendigheten av å engasjere advokat er departementet innstilt på å betale og omgjøre sitt vedtak av 17. oktober 1980 og utbetale kr. 950,— til advokaten.»

I brev 3. april 1981 til departementet pekte jeg på at A, i tillegg til kr. 950,— som departementet var villig til å dekke, også hadde hatt advokatutgifter med kr. 250,— for å få omgjort fylkeslandbruksstyrets avslag på søknad om dekning av saksomkostninger. Departementet uttalte 27. mai 1981 til ombudsmannen:

«— — — Klageren opplyser at han har betalt sin advokat i alt kr. 1 200,—. De siste kr. 250,— er antakelig utgifter til advokat for å få omgjort fylkeslandbruksstyrets avslag på søknad om dekning av saksomkostninger. Dette krav er ikke dokumentert.

Etter departementets mening bør et krav om dekning av utgifter til advokat være dokumentert ved regning/kvittering fra vedkommende advokat. Ved en beklagelig feil ble dette forhold ikke berørt i departementets brev av 20. mars 1981. Departementet vil imidlertid dekke A's tilleggskrav på kr. 250,— mot regning fra advokat.»

66.

Saksomkostninger i forvaltningssak — forskjellsbehandling og nødvendige omkostninger (advokatbistand for sorenskriver) etter forvaltningsloven § 36.

(Sak 991/80.)

En sorenskriver (A) klaget ved advokat 1. august 1980 til ombudsmannen over Forbruker- og administrasjonsdepartementets avslag 11. juli 1980 på anmodning om dekning av utgifter til juridisk bistand og morarenter i forbindelse med sak om flytningsgodtgjøring.

A tiltrådte 1. september 1979 som sorenskriver ved et embete i Syd-Norge. Han søkte 26. juni 1979 via fylkesmannen om å få dekket utgifter til den forestående flytning fra det embete han tidligere hadde i Nord-Norge. Justisdepartementet skrev 19. juli 1979 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet:

«A er utnevnt til sorenskriver i — — — og skal tiltre dette embete 1. september d. å. Han har i den forbindelse krav på dekning av flytningsutgifter fra — — — til — — — etter gjeldende regulativ.

Det er innhentet anbud fra to flyttebyrå. Disse anbud vedlegges. Selv det laveste anbud overskrider de maksimalsatser regulativet opererer med. Det går også ut over det beløp Justisdepartementet som fagdepartement har anledning til å samtykke i bruk av:

Det synes på det rene at andre transportmidler verken er mer hensiktsmessige eller rimeligere, jfr. det som fremgår av anbudet fra flyttebyrået i Oslo. Justisdepartementet finner derfor å ville anbefale at sorenskriver A får dekket de legitimerede utgifter som overstiger det han etter flytningsregulativet har krav på. En viser i den forbindelse til Statens personalhåndbok pkt. 242.1—7, første avsnitt. En viser dessuten til en tilsvarende sak i forbindelse med byfogd B's flytting.

En tillater seg å be om at saken behandles så raskt som mulig av hensyn til den nær forestående tiltredelsen.»

Forbruker- og administrasjonsdepartementet svarte 7. august 1979 at A «i henhold til praksis bare kan få dekket utgifter med inntil 30 % utover Flytningsregulativets maksimalsatser».

Justisdepartementet tok i brev 23. august 1979 saken opp på nytt med Forbruker- og administrasjonsdepartementet, og sendte samme dag underretning til A om avgjørelsen og om Justisdepartementets anmodning om ny vurdering.

A flyttet 23. august 1979. Han skrev 3. september 1979 til Justisdepartementet og anmodet om at regningen (på kr. 18 812,—) fra flyttebyrået i Oslo måtte bli dekket. Justisdepartementet fant under henvisning til tidligere korrespondanse i saken bare å kunne anvise kr. 11 625,—.

Førbruker- og administrasjonsdepartementet uttalte i brev 11. oktober 1979 til Justisdepartementet:

«Førbruker- og administrasjonsdepartementet vil bemerke at ordinært dekkes utgifter til flytning innenfor rammen av Flytningsregulativets satser. Vi har imidlertid gjort unntak for en del høyere embetsmenn. Således får fylkesmenn, biskoper og distriktsleger som regel dekket alle utgifter selv om disse overstiger regulativets satser. Dette er begrunnet for fylkesmenns og biskopers vedkommende med at de bor i store representasjonsboliger. Når det gjelder distriktsleger, flytter disse i tillegg til vanlig bohave også en del kontorutstyr, som betinger dekning av utgifter utover det som anses normalt for et embete/stilling.

Videre har vi gjort unntak for enkelte grupper embetsmenn som bor i embetsbolig som sorenskrivere, sokneprester o. l. Disse har i samsvar med fast praksis fått dekket utgifter til forsendelse av flyttegodset med inntil 30 % i tillegg til regulativets maksimalsats for den flyttede distanse. Så vidt vi kan se ligger de nevnte 4 avgjørelser innenfor rammen av 30 % tillegg til regulativets satser. Når det gjelder byfogd B's sak, ble det ved avgjørelsen sett hen til helt spesielle forhold, bl. a. det uventede tidspress som oppsto i forbindelse med flytningen.

Førbruker- og administrasjonsdepartementet finner derfor å måtte opprettholde den tidligere avgjørelse i sak angående flytningsgodtgjørelse til sorenskriver A, jfr. brev av 7. august d. å. fra Førbruker- og administrasjonsdepartementet.»

A fremholdt 18. oktober 1979 overfor Justisdepartementet:

«— — — Jeg kan med en gang si at jeg ikke kommer til å godta denne avgjørelse — og vil om nødvendig engasjere advokat i Oslo til å ta seg av saken. Før jeg gjør dette ber jeg imidlertid det ærede Departement om å ta saken opp på ny med Førbruker- og Administrasjonsdepartementet under henvisning til Flytningsreg. pkt. 242.1—10 og 7 c hvor det bl. a. står følgende: «Dekning av utgifter utenom regulativets satser kan bare tilståes i forbindelse med flytning til og fra store embets- og tjenesteboliger, for eksempel sorenskriverboliger, presteboliger o. l.» Såvidt jeg kan se er det gjort unntak for embetsmenn i henhold til denne bestemmelse. I denne forbindelse kan det nevnes at embetsboligen i — — — er en av landets største embetsboliger med et bruttoareal på 394 m² og nettoareal 194 m². Jeg ble av Staten pålagt å bo der — i et tidsrum av 9 år. —

Førøvrig kan det nevnes at jeg overfor førstesekretær — — — i Deres departement i juli måned sa klart fra at hvis jeg ikke fikk

dekket mine flytningsutgifter — ville jeg overlate saken og flytningen til myndighetene, — hvis de kunne transportere mine eiendeler innen det beløp som er fastsatt av disse. Jeg sa også fra at jeg ville ta saken opp med flyttebyrået i Oslo for å bli løst fra kontrakten. Jeg ble i den anledning anmodet om ikke å gjøre dette — idet det var oppstått et tidspress — og jeg måtte ut av huset innen 25. august d. å. Jeg oppfattet dette derhen at det ærede Departement garanterte for at omkostningene ble betalt — og under disse premisser lot jeg avtalen med flyttebyrået bli stående. Denne oppfatning står jeg fremdeles ved.»

Justisdepartementet fant det «nytteløst ytterligere en gang å ta opp spørsmålet med Førbruker- og administrasjonsdepartementet» (brev 27. november 1979).

A henvendte seg deretter til advokat som 31. januar 1980 skrev til Førbruker- og administrasjonsdepartementet og anmodet om at spørsmålet om refusjon av faktiske flytningsutgifter utover flytningsregulativet måtte bli vurdert på nytt:

«Flytting var fastsatt til den 23. august, i det sorenskriver A måtte være ute av embetsboligen 25. s. m.

Søknaden ble av Justisdepartementet oversendt Førbruker- og administrasjonsdepartementet den 19. juli 1979 med anbefaling om at det ble tilstått refusjon av flytningsutgiftene utover flytningsregulativet. Justisdepartementet sendte gjenpart av dette brevet til sorenskriver A.

Til tross for at A hadde gjort det klart for Justisdepartementet at han ville avbestille flyttingen hvis søknaden om dekning av de faktiske flytningsutgifter ble avslått, fikk han først underretning om Førbruker- og Administrasjonsdepartementets avslag ved Justisdepartementets brev av 23. august 1979, som kom frem til sorenskriverkontoret den 27. s. m., altså 4 dager etter at flytting hadde funnet sted og 2 dager etter siste frist for utflytting.

Da flytting fant sted kjente således A ikke til avslaget. På bakgrunn av Justisdepartementets anbefaling av søknaden og den senere telefonsamtale med førstesekretær — — — hadde han god grunn til å regne med at søknaden ville bli innvilget, og i et hvertfall at han ville fått beskjed før flyttingen fant sted dersom søknaden ble avslått. Slik beskjed fikk han imidlertid ikke, til tross for at avslaget forelå vel 2 uker før flytting fant sted.»

Førbruker- og administrasjonsdepartementet meddelte 25. april 1980 Justisdepartementet at departementet fant «ikke å ville motsette seg at A får dekket omhandlede legitime utgifter til flytning». A fikk deretter utbetalt kr. 7 115,—. Beløpet dekket ikke fullt ut hans legitime utgifter idet han i tillegg hadde hatt utgifter til morarenter med kr. 269,50.

I brev 12. og 29. mai til Førbruker- og administrasjonsdepartementet ba advokaten om

at det offentlige måtte dekke sorenskriverens utgifter til juridisk bistand og morarenter påløpt i forbindelse med saken.

Justisdepartementet uttalte 3. juli 1980:

«Justisdepartementet er enig med Forbruker- og administrasjonsdepartementet i at forvaltningslovens § 36 ikke gir A noe krav på å få dekket utgifter til rettshjelp i denne sak. Det foreligger ingen feil ved den opprinnelige avgjørelse, jfr. bestemmelsens første ledd. Man kan heller ikke se at det var nødvendig for en sorenskriver å engasjere advokat for å få en ny vurdering av saken, jfr. bestemmelsens annet ledd.

Justisdepartementet finner på denne bakgrunn ikke å burde anbefale søknaden.»

Forbruker- og administrasjonsdepartementet viste i brev 11. juli 1980 til advokaten til denne uttalelsen og tilføyde:

«Forbruker- og administrasjonsdepartementet er enig med Justisdepartementet og kan heller ikke se at bestemmelsens annet ledd kommer til anvendelse i denne sak, og finner at krav om salær ikke kan imøtekommes av staten.

Når det gjelder krav om morarenter skal bemerkes at det er anledning til å ta ut forskudd på flytteutgifter og det kan derfor etter Forbruker- og administrasjonsdepartementets mening ikke oppstå noe krav på morarenter når denne mulighet ikke nyttes.»

Under klagebehandlingen for ombudsmannen uttalte Forbruker- og administrasjonsdepartementet 18. desember 1980:

«Da Justisdepartementet i brev til Forbruker- og administrasjonsdepartementet av 17. april 1980 pekte på det tidspress som hadde oppstått ved sorenskriver A's flytning, fant Forbruker- og administrasjonsdepartementet at det var grunnlag for å treffe en tilsvarende billighetsavgjørelse som for byfogd B.

Utenom fylkesmenn og biskoper er det bare byfogd B og sorenskriver A som har fått dekket flyttingsutgiftene fullt ut.

Alle avgjørelser på dette området, utover den faste praksis med dekning av en prosentandel utover de faste satser i regulativet (tariffavtalen) for spesielle grupper, må ses som rene billighetsavgjørelser.»

Til dette fremholdt advokaten i brev 23. januar 1981 til ombudsmannen:

- «1. Jeg kan ikke se at det er saklig grunn til å gjøre forskjell mellom fylkesmenn og biskoper på den ene side og sorenskrivere på den annen side ved praktisering av flyttingsregulativet.
2. Dersom A ikke hadde fått innvilget dekning av sine faktiske flyttingsutgifter ville dette vært en usaklig forskjellsbehandling sammenholdt med avgjørelsen i saken vedrørende byfogd B. På denne bakgrunn kan jeg ikke se at det er riktig å

karakterisere Departementets avgjørelse i sorenskriver A's sak som en ren billighetsavgjørelse.

3. Departementet opplyser at utover fylkesmenn og biskoper er det bare byfogd B og sorenskriver A som har fått dekket flyttingsutgiftene fullt ut. Etter det sorenskriver A har bragt på det rene har imidlertid visstnok også sorenskriver C fått dekket sine faktiske flyttingsutgifter fullt ut i forbindelse med flytting i juli måned 1980.
4. Departementet har opplyst at sorenskriver A fikk imøtekommet sin søknad om dekning av de faktiske flyttingsutgifter fordi det i likhet med byfogd B's sak forelå spesielle omstendigheter (tidsnød). Etter den begrunnelse som her er gitt av Departementet, kan jeg vanskelig se at resonnementet i siste avsnitt i Departementets brev av 18. desember 1980 er holdbart.»

Forbruker- og administrasjonsdepartementet bemerket 4. mars 1981:

«Ad 2) Flyttingsregulativet er en tariffavtale mellom Forbruker- og administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningene. I tariffavtalen er fastsatt de satser tjenestemennene har krav på ved flytning. I avtalens § 9 er det imidlertid fastsatt at vedkommende departement (Forbruker- og administrasjonsdepartementet) i det enkelte tilfelle kan foreta lempninger i regulativet hvor regulativet vil virke urimelig, samt i andre særlige tilfelle det ansees nødvendig. Etter Forbruker- og administrasjonsdepartementets oppfatning kan det ikke reises tvil om at slike avgjørelser er rene billighetsavgjørelser, i det en dispensasjonsadgang selvsagt ikke skaper rettskrav.

Når det gjelder påstanden om at det ville vært en usaklig forskjellsbehandling sammenholdt med avgjørelsen i saken vedrørende byfogd B, dersom sorenskriver A ikke hadde fått innvilget dekning av sine faktiske flyttingsutgifter, skal Forbruker- og administrasjonsdepartementet bemerke:

I Forbruker- og administrasjonsdepartementets brev av 11. oktober 1979 til Justisdepartementet ble det gjort oppmerksom på at det ved avgjørelsen i byfogd B's sak ble sett hen til helt spesielle forhold, blant annet det uventede tidspress som oppstod i forbindelse med flyttingen. Etter at Justisdepartementet i brev av 17. april 1980 hadde anbefalt at sorenskriver A's søknad skulle godtas, blant annet på bakgrunn av at det også her forelå tidspress ved flyttingen, samtykket Forbruker- og administrasjonsdepartementet i forslaget, i brev til Justisdepartementet av 25. april 1980. Forbruker- og administrasjonsdepartementet kan ikke skjønne at dette på noen måte kan oppfattes som forskjellsbehandling.

Ad 3) Ved Forbruker- og administrasjonsdepartementets avgjørelse av 5. august 1980 fikk sorenskriver C også

som en billighetsavgjørelse dekket en beskjedent overskrivelse over den faste sats tillagt 30 %.

- Ad 4) Forbruker- og administrasjonsdepartementet har med siste avsnitt i brev av 18. desember 1980 ment å gi uttrykk for at dersom man skulle komme til at A hadde krav på å få dekket sin flytteregning fullt ut, ville det være ensbetydende med at man måtte overse at regulativet inneholder begrensninger i form av maksimalsatser av refusjon for utgifter til flytting.»

I avsluttende brev 13. mai 1981 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet uttalte jeg:

«Forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36 første og annet ledd lyder:

«Når et vedtak blir endret til gunst for en part på grunn av feil ved saksbehandlingen, avgjøringsgrunnlaget, lovanvendelsen eller annen ugyldighetsgrunn, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre særlige forhold taler mot det.

Også ellers kan en part i særlige tilfelle tilkjennes hel eller delvis dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å vareta hans interesser i klagesaken, dersom dette finnes rimelig.»

Avgjørende for departementets standpunkt til spørsmålet om anvendelse av bestemmelsen i forvaltningsloven § 36 første ledd har vært at det etter departementets oppfatning ikke forelå noen «feil» ved den opprinnelige avgjørelse 7. august 1979. — Klageren hevder at Forbruker- og administrasjonsdepartementets opprinnelige avslag innebar en usaklig forskjellsbehandling, hensett til at flytningsutgifter utover 30 prosent-tillegget tidligere var dekket fullt ut

- 1) for fylkesmenn og biskoper
- 2) i byfogd B's sak.

Jeg nevner at det etter min mening ikke kan være avgjørende for foreliggende sak at det foreligger en klar praksis for betaling av flytningsutgifter etter regning for biskoper og fylkesmenn. At disse embetsmenn stilles i en særstilling, anser jeg for å ha saklig grunn.

Byfogd B's sak synes imidlertid å være temmelig lik sorenskriver A's sak. Det var i begge tilfelle tidspress under flytningen og forhold som kunne gi grunnlag for å regne med at utgiftene ville bli dekket fullt ut. Justisdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet synes også å ha betraktet A's og B's saker som like. Justisdepartementet viste allerede i brev 19. juli 1979 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet til «en tilsvarende sak i forbindelse med byfogd B's flytting», slik at departementet måtte være klar over forholdet da avgjørelse

ble truffet 7. august 1979. — Likhetsprinsippet skulle således tilsi lik behandling.

Departementet har vist til at det dreier seg om dekning av utgifter utover flytningsregulativets satser, og at alle godtgjøringer utover den faste praksis for spesielle grupper må betraktes som «rene billighetsavgjørelser». Etter min mening er det ikke holdbart å se forholdene i foreliggende sak på denne måten. Saken gjelder refusjon av legitimerede utgifter, som det er på det rene at departementet har kompetanse til å dekke. Ved slik skjønnsuttøvelse har myndighetene som utgangspunkt plikt til å behandle sakene likt i den grad de faktiske forhold på avgjørende punkter er like. Departementet vil etter det jeg forstår ikke hevde at avgjørelsen i byfogd B's sak var uheldig eller uriktig. — Departementets anførsel: «Hvis sorenskriver A skulle få medhold i sin sak, vil dette føre til at alle som flytter må få dekket sine flytningsutgifter fullt ut, selv om satsene ble overskredet», jfr. departementets brev 18. desember 1980 til ombudsmannen, kan jeg ikke følge. Jeg viser til at forholdene i A's og B's saker er fremstilt som spesielle.

Jeg har i det hele vondt for å se at departementet har anført til støtte for sin avgjørelse når det gjelder forvaltningsloven § 36 første ledd, kan være fyldestgjørende.

Grunnlaget for å avslå søknaden etter forvaltningsloven § 36 annet ledd er så vidt skjønnes at det ikke ble ansett nødvendig for sorenskriveren å engasjere advokat for å få en ny vurdering av saken, jfr. Justisdepartementets brev 3. juli 1980 og Forbruker- og administrasjonsdepartementets brev 11. juli 1980. Jeg finner det klart at også en dommer må kunne få dekket saksomkostninger i forvaltningssak når vedkommende først har gjort det han makter for å få vedtaket endret. A hadde gjort det han kunne, jfr. sist hans brev 18. oktober 1979 til Justisdepartementet hvor han ga en relativt fylldig oversikt over saken. Først etter at advokaten hadde tatt opp saken for ham, ble avgjørelsen endret. — Avgjørelsesgrunnlaget synes således ikke holdbart.

Ombudsmannen skal be departementet vurdere saksomkostningsspørsmålet på nytt. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva som foretas.

Grunnlaget for å avslå klagerens krav om at det offentlige dekker betalte morarenter er etter det opplyste bl. a. at det her skulle dreie seg om en «billighetsavgjørelse», jfr. Forbruker- og administrasjonsdepartementets brev 11. september 1980 til ombudsmannen. Jeg viser til det som er anført om denne karakteristikk ovenfor og ber om at Forbruker- og administrasjonsdepartementet også overveier dette spørsmål på nytt.»

Forbruker- og administrasjonsdepartementet meddelte 22. mai 1981:

«Etter de foreliggende omstendigheter vil Forbruker- og administrasjonsdepartementet ikke motsette seg at sorenskriver A får dekket omhandlede utgifter til juridisk bistand og morarenter.»

67.

Saksomkostninger påløpt før formelt vedtak —
forvaltningsloven § 36.
(Sak 180/80.)

Firmaet A klaget 1. februar 1980 til ombudsmannen over avgiftsmyndighetenes avgjørelse i sak om dekning av saksomkostninger etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36. Den underliggende sak gjaldt spørsmålet om merverdi- og investeringsavgift ved overdragelse til A av driftsmidler fra et konkursbo. Saksforholdet var i hovedtrekk:

Konkurs ble åpnet 4. mars 1976. Konkurs-selskapet hadde vært engasjert med transport og opplasting av kull og koks. De tilsatte i selskapet ønsket å fortsette virksomheten etter konkursen og stiftet våren 1976 det nye firma A. Etter forhandlinger med konkursboet overtok A fra 1. juni 1976 samtlige driftsmidler, herunder transportmaskiner og brakker som konkursselskapet hadde benyttet. Fra samme tid overtok A også konkursselskapets transportopdrag for en storbedrift.

I brev 6. mai 1976 til fylkesskattesjefen tok boets revisor opp spørsmålet om det skulle svares merverdiavgift etter lov av 19. juni 1969 nr. 66 ved salget av boets driftsmidler til A. Fylkesskattesjefen svarte 7. mai 1976:

«De ytre kriterier på at en kjøper har overtatt selgers «virksomhet» etter merverdiavgiftsloven § 16 nr. 5 er i alminnelighet at han overtar tidligere eiers lokaler, inventar og varebeholdning samt fortsetter i samme bransje. Med «del av virksomhet» menes der det kan skilles ut en selvstendig del av virksomheten, f. eks. en filial.

Realisasjon av driftsmidler fra konkursboet vil følgelig være avgiftspliktig omsetning.»

A's revisor sa seg i brev 11. mai 1976 til skattedirektøren uenig i at overdragelsen var avgiftspliktig. Etter korrespondanse mellom A, fylkesskattesjefen og skattedirektøren fastholdt fylkesskattesjefen 2. juni og 7. september 1976 at overdragelsen var avgiftspliktig. — I brev 25. februar 1977 erklærte skattedirektøren seg enig med fylkesskattesjefen.

A's advokat anførte i brev 12. mai 1977 til skattedirektøren at det verken skulle betales merverdiavgift eller investeringsavgift etter merverdiavgiftsloven. Spørsmålet ble forelagt Finansdepartementet som 16. august 1977 sa seg enig med skattedirektøren og fylkesskattesjefen.

Advokaten skrev 24. januar 1978 til fylkesskattesjefen og bemerket at krav om investeringsavgift ikke var fremmet. Han ba om at dette måtte bli gjort dersom fylkesskattesjefen fastholdt at overdragelsen var avgiftspliktig. Fylkesskattesjefen uttalte i brev 7. februar 1978 til advokaten:

«Etter det som er opplyst er investeringsavgift ennå ikke beregnet. Fylkesskattesjefen overveier derfor å etterberegne investeringsavgiften. Etter Deres opplysning i brev 12.5.77 utgjorde kjøpesummen kr. 424 560,— inkl. merverdiavgift kr. 70 760,—. Grunnlaget for investeringsavgift utgjør da kr. 353 800,—, tilsvarende et avgiftsbeløp på kr. 45 994,—. Beløpet fastsettes pr. 3. termin 1976. I tillegg kommer renter og tilleggsavgift.

Deres merknader imøteses innen 1.3.78.»

Advokaten ga tilleggsmerknader 2. mars 1978 og anførte at fylkesskattesjefens uttalelse om tilleggsavgift «tør berø på en misforståelse». Etter ytterligere korrespondanse traff fylkesskattesjefen 7. mars 1978 vedtak om forhøyelse av investeringsavgiften for tredje termin 1976 med kr. 45 994,— og med tillegg av kr. 19 622,— i renter.

Fylkesskattesjefen meddelte advokaten i brev 31. mai 1978:

«I brev av 25.4.78 fra avgiftspliktige er det opplyst at fakturaen av 6.12.76 ble tatt med i avgiftsoppgjøret for 6. termin 1976. På dette grunnlag er nevnte avgiftsfastsettelse frafalt i dag på vedlagte skjema RF—104.

Etter det som ytterligere er kommet fram, foreligger det også en ny faktura fra i januar d.å. hvor inngående merverdiavgift er fratrukket i avgiftsoppgjøret med staten. Det er derimot ikke beregnet investeringsavgift slik det var plikt til etter myndighetenes avgjørelse av avgiftsspørsmålet.

Investeringsavgiften er etterberegnet i dag på vedlagte skjema RF—103.

Angående klage m. v. viser en til den trykte tekst på skjemaene.»

Forhøyelse av investeringsavgiften for første termin 1978 ble fastsatt til kr. 56 056,— med tillegg av kr. 1 120,— (renter) og kr. 1 120,— (tilleggsavgift).

Avgiftsbeslutningen 31. mai 1978 ble så vidt skjønnes ikke påklaget. Advokaten tok imidlertid 28. juli 1978 ut stevning ved herredsretten mot staten v/Finansdepartementet og gjorde gjeldende at overdragelsen ikke var avgiftspliktig, jfr. merverdiavgiftsloven § 16 første ledd nr. 5.

Skattedirektoratet skrev 27. oktober 1978 til fylkesskattesjefen:

«I anledning av rettsaken fant Skattedirektoratet å burde forelegge det omtvistede spørsmål på ny for Finansdepartementet. Departementet har i brev av 23. oktober 1978 funnet at konkursboets salg av driftsmidler til A kan ses som ledd i overdragelse av virksomheten og avgiftsfritt etter merverdiavgiftsloven § 16 1. ledd nr. 5.

Skattedirektoratet ber derfor fylkesskattesjefen om å omgjøre sitt vedtak av 31. mai 1978 og underrette Skattedirektoratet om omgjøringen slik at skritt kan bli tatt for heving av rettsaken.»

Fylkesskattesjefen frafalt 2. november 1978 avgiftskravet, og saken for herredsretten ble hevet ved rettens kjennelse 7. desember 1978. Partene var enige om selv å bære sine omkostninger for herredsretten, men advokaten forbeholdt seg retten til å kreve saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36.

Advokaten krevde dekning av saksomkostninger i brev 29. januar 1979 til Skattedirektoratet og fremholdt:

«Forvaltningsloven § 36 bestemmer at i et tilfelle som dette skal partene tilkjennes dekning for vesentlige omkostninger som har vært nødvendige for å få vedtaket endret.

Selskapets omkostningsoppgave er som følger:

Honorar regnskapsfører	720,—
Telefoner, kontorutstyr m. v.	1 000,—
Honorar statsaut. revisor	8 280,—
Honorar advokat	12 500,—

Til sammen Kr. 22 500,—.»

Skattedirektoratet forela saken for Justisdepartementet som uttalte 3. juli 1979:

«Forvaltningsloven § 36 første ledd fastslår at en part på visse vilkår skal tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret et vedtak til gunst for ham. Bestemmelsen forutsetter at det er truffet et vedtak, jf forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav a.

Også i sak A, reiser vedtakskriteriet i § 36 første ledd problemer. I brev 2 juni 1976 gav fylkesskattesjefen uttrykk for det standpunkt at avgiftsplikt forelå. Det er blitt opplyst at vedtak om økning kunne vært truffet på dette tidspunkt, men at meningsutvekslingen mellom fylkesskattesjefen og avgiftspliktige fortsatte, helt til både Skattedirektoratet og Finansdepartementet hadde uttalt seg. Først da ble formelt vedtak truffet. På den annen side hadde fylkesskattesjefens brev 2 juni 1976 i realiteten mange av de virkninger som knytter seg til et vedtak i forvaltningslovens forstand, jf § 2 a. Bl a er det opplyst i saken at avgiften delvis ble innbetalt i samsvar med hans rettsoppfatning da man ellers ville risikere reaksjoner.

Til tross for dette valgte man en framgangsmåte som i praksis avskar regulær klagebehandling. Selv om det kan være noe tvilsomt hvor fritt man kan stille seg til vedtaksbegrepet i § 36 første ledd, antar Justisdepartementet derfor at § 36 annet ledd bør kunne anvendes slik at saksomkostnader i prinsippet kan tilkjennes.»

Skattedirektoratet sendte begjæringen om saksomkostninger til fylkesskattesjefen og bemerket:

«Forvaltningsloven § 36 første ledd gir adgang til på nærmere vilkår å dekke omkostninger som har vært nødvendige for å endre

et vedtak til gunst for parten. I dette tilfelle var omkostningene vesentlig nåbeløpt før vedtaket. Justisdepartementet har imidlertid antatt at § 36 annet ledd bør kunne anvendes i dette tilfelle, men bare for kostnader i forbindelse med forvaltningssaken.»

Fylkesskattesjefen tilkjente 10. oktober 1979 kr. 4 750,— i saksomkostninger. De oppgitte arbeidstimer for advokaten og revisoren ble vesentlig redusert og honorert med kr. 145,— pr. time. I tillegg ble diverse utgifter dekket med kr. 400,—. Honoraret til regnskapsføreren ble ikke dekket fordi han i tiden etter fylkesskattesjefens brev 2. juni 1976 ikke hadde arbeidet med avgiftssaken.

Advokaten påklaget vedtaket til Skattedirektoratet som 22. november 1979 tilkjente kr. 8 000,—. Direktoratet hevet timesatsene for advokathonoraret til kr. 250,— og for revisor til kr. 200,—. I tillegg ble andre utgifter dekket med kr. 1 000,—.

Advokaten brakte 12. desember 1979 saken inn for Finansdepartementet. Departementet uttalte 23. januar 1980 at klageadgangen var uttømt og at det ikke fant grunn til å vurdere nærmere om Skattedirektoratets vedtak burde omgjøres.

I klage til ombudsmannen anførte advokaten:

«A ber herved Sivilombudsmannen uttale seg om avgiftsmyndighetenes avgjørelse i saken om tilkjenning av erstatning for saksomkostningene. Det er flere punkter jeg mener er av betydning.

1) Myndighetene har gjort et nummer av spørsmålet om det er forvaltningsloven § 36, første eller annet ledd som er hjemmelen for slik tilkjenning.

§ 36, første ledd omhandler tilfeller hvor «vedtak blir endret». Myndighetene har anført at det ikke (eller bare delvis) var tilfellet her. Jeg viser til det vedlagte materiale. Etter mitt skjønn er dette spissfindig jus, hvor man mister av syne hva lovens formål er. I merverdiavgiftssammenheng er det sjelden at det fattes «vedtak». En avgiftspliktig som er uenig i avgiftsplikten for et enkelt beløp, kan ta opp dette spørsmål med myndighetene, sistnevnte avgir så en uttalelse (= fatter ikke vedtak). Således synes Justisdepartementet å mene at det er § 36 annet ledd som bør anvendes, dvs. som gir hjemmel for erstatning.

Dette har betydning fordi § 36 første ledd sier at «han skal tilkjennes dekning» — og, såvidt jeg forstår, er det oftest praksis da å erstatte omkostninger fullt ut. Etter annet ledd er det derimot snakk om «kan», «helt eller delvis», «dersom det finnes rimelig».

Etter mitt skjønn faller A's tilfelle inn under prinsippet i § 36 første ledd, og jeg forsto Justisdepartementet slik at man mente annet ledd ga anledning til analogisk anvendelse av første ledds regel i dette tilfelle.

Avgiftsmyndighetene skyter seg inn under de refererte uttrykk i annet ledd i sin tilsynelatende streben for å holde erstatningen nede.

2) Begrunnelsen for å erstatte en så liten del av de omkostninger myndighetene har påført A, er todelte.

Skattedirektoratet har imidlertid gitt en klarere — og en annen — begrunnelse. Her heter det at «de kostnader som påberopes er derfor for en del av liten betydning for endringen av vedtaket» fordi det var «en nøyere gjennomgåelse av lovbestemmelsen i en annen sak» som fikk Skattedirektoratet til å skifte standpunkt i A-saken.

For det første er begrunnelsen, når direktoratets skjønn skal bedømmes, svak. Det arbeid vi utførte for A kunne hverken selskapet eller vi vite var unødvendig fordi myndighetene så på det juridiske spørsmål (og med klokere øyne denne gang) i en annen sak. Her må vel i rimelighetens navn nødvendigheten vurderes ut fra hva selskapet og vi mente og trodde.

Jeg vil gjerne tilføye at etter mitt skjønn tilsier rimelighet at A får dekket alle sine omkostninger. Myndighetene må gjerne fremstille den juridiske tvist om rett forståelse av mva-loven § 16 nr. 5 som enkel. Men arbeidet med å få myndighetene til å innta rett standpunkt var svært tungt. Jeg har ingenlunde følelsen av at A ville fått rett om ikke selskapet hadde gått til sak.»

I brev 19. mars 1980 til Finansdepartementet viste jeg til Justisdepartementets uttalelse 3. juli 1979 og bemerket:

«Bestemmelsen i forvaltningsloven om dekning av saksomkostninger ble gitt ved lov av 19. juni 1969 nr. 54. Paragrafen inneholdt den gang tre ledd, jfr. någjeldende bestemmelse første, tredje og fjerde ledd. Begrepet «vedtak» var benyttet i alle tre ledd. Nåværende annet ledd ble tilføyd ved lov av 27. mai 1977 nr. 40. I dette leddet nyttes ikke uttrykket «vedtak», men bestemmelsen synes likevel å forutsette at det foreligger et vedtak, jfr. bl. a. uttrykket «klagesaken» og følgende uttalelse i Ot. prp. nr. 3 (1976—77) om endringer i forvaltningsloven (s. 102 første sp.):

«D e p a r t e m e n t e t har på denne bakgrunn supplert § 36 med et nytt annet ledd som gir adgang til å tilkjenne saksomkostnader i særlige tilfelle. Det er her ikke avgjørende om vedtaket endres eller ikke. I praksis vil det nok bli tillagt betydning at vedkommende hadde en god sak og derfor fikk medhold i klagen, men det synes ikke grunn til å framheve dette poeng i andre tilfelle enn de som går inn under første ledd.

Skattedirektoratet grunngir for øvrig avgjørelsen med å vise til at arbeidet som omkostningene gjelder, for en del er av liten betydning for endringen av vedtaket. Dette har sammenheng med direktoratets vurdering av et tilsvarende avgiftsspørsmål i en annen sak. — Jeg har vanskelig for å se at en slik begrunnelse kan være holdbar. Så vidt skjønnes hadde A ingen grunn til å anta at avgjørelsen ville bli revurdert uavhengig av hva selskapet foretok seg. For selskapet måtte det fremstille seg som nødvendig å fortsette argumentasjonen. Når dette var situasjonen, kan det etter min

mening ikke legges vekt på avgiftsmyndighetenes påstand i etterhånd om at selskapets anstrengelser for å få endret vedtaket faktisk har vært av liten betydning.

Begrunnelsen for de foreliggende avgjørelser er etter mitt syn ikke tilstrekkelig klar. På denne bakgrunn bes opplyst om Finansdepartementet finner grunn til å se på saken med sikte på en nærmere avklaring av de faktiske og rettslige spørsmål. Spesielt bes klarlagt og opplyst om det er forvaltningsloven § 36 første eller annet ledd som er tenkt å skulle komme til anvendelse, og videre hvilken betydning bruken av det ene eller annet ledd vil få for saksomkostningsspørsmålet.»

Finansdepartementet viste 23. mai 1980 til notat 5. mai 1980 fra Skattedirektoratet som konkluderte slik:

«Når en i dette tilfelle, som tidligere nevnt, har funnet å måtte søke hjemmelen for tilkjenning av saksomkostninger i § 36 annet ledd, har en lagt til grunn at klageren ikke har krav på å få tilkjent fulle saksomkostninger, men at forvaltningsorganet har adgang til å tilkjenne ham delvis dekning for saksomkostning.»

Til dette anførte advokaten 18. juli 1980:

«Skattedirektoratet antar at saken må henføres til forvaltningsloven § 36, a n n e t ledd, og det vises her til Justisdepartementets brev av 3. juli 1979. Jeg er fortsatt av den prinsipale oppfatning at forholdet hører inn under § 36, første ledd. Subsidiært vil jeg påstå at en henføring til annet ledd ikke gir noen begrunnelse i seg selv for å bare dekke saksomkostningene delvis.»

Jeg uttalte i brev 14. august 1980 til Finansdepartementet:

«Ombudsmannen bemerket i brev 19. mars 1980 at valget mellom forvaltningsloven § 36 første og annet ledd ikke synes avhengig av om det er truffet vedtak eller ikke. I så fall er begrunnelsen for å anvende § 36 annet ledd mindre treffende. Forholdet kan ikke ses kommentert i notatet fra Skattedirektoratet, og det bes om Finansdepartementets vurdering.»

Finansdepartementet meddelte 2. oktober 1980 at Skattedirektoratet i brev 30. september 1980 hadde opplyst at begrunnelsen for å vise til § 36 annet ledd først og fremst var Justisdepartementets uttalelse 3. juli 1979 (sittert foran). Skattedirektoratet tilføyde i brevet til Finansdepartementet:

«En annen grunn til at det kan stille seg noe tvilsomt om A kan påberope seg § 36 første ledd, er at det alt vesentlige av saksomkostningene må antas å være påløpet for 1. januar 1978, dvs. før de nåværende bestemmelser i forvaltningslovens § 36 trådte i kraft. I den kongelige resolusjon av 16. desember 1977 om ikraftsetting av endringene i forvaltningsloven, bestemmes det i XI under bokstav b):

«Endringene i kap. VI og i § 42 gjelder for klagesaker m. m. som tas til behandling etter at loven er trådt i kraft, forutsatt at saken på dette tidspunkt fortsatt kunne tas opp til behandling etter de tidligere regler i kap. VI.»

Skattedirektoratet så det slik at den utvidede adgang til å kunne kreve saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 ikke gjaldt for utgifter påløpet før 1. januar 1978, men at det ihvertfall var adgang til å tilkjenne delvis dekning, enten i § 36 første ledd slik bestemmelsen led før lovendringen, eller etter det nye annet ledd.

Vi har også prøvd å uteske Lovavdelingens syn på spørsmålet om hvorledes den kongelige resolusjon av 16. desember 1977 skal tolkes i relasjon til den foreliggende sak, men har ikke fått noe klart svar på spørsmålet.»

Jeg tok 7. november 1980 opp med Justisdepartementet rekkevidden av forvaltningsloven § 36 første og annet ledd:

«Som nevnt i ombudsmannens brev 19. mars 1980 til Finansdepartementet ble forvaltningsloven § 36 annet ledd tilføyd ved lov 27. mai 1977 nr. 40. Selv om uttrykket «vedtak» ikke nyttes i dette leddet, synes bestemmelsen likevel å forutsette at det foreligger et vedtak, jfr. det som er uttalt i brevet herfra 19. mars 1980.

Valget mellom forvaltningsloven § 36 første og annet ledd synes således ikke avhengig av om det i forvaltningssaken er truffet vedtak eller ikke, jfr. at begge bestemmelsene synes å forutsette at bare saksomkostninger påløpt etter at det er truffet vedtak i førsteinstansen, kan kreves dekket. Det bes om lovavdelingens uttalelse til dette.»

Justisdepartementet svarte 2. mars 1981:

«Justisdepartementet er enig med Stortingets ombudsmann for forvaltningen i at forvaltningsloven § 36 bygger på at det skal være truffet et vedtak før det kan tilkjennes saksomkostnader med heimel i denne bestemmelsen.

Dette utgangspunktet gjelder fullt ut for så vidt angår § 36 første ledd. Både på bakgrunn av ordlyden som uttrykkelig fastslår at det må foreligge et vedtak og forarbeidene antar Justisdepartementet at det er vanskelig å hevde at § 36 første ledd kan anvendes når det ikke er truffet formelt vedtak i underinstansen.

I den saken som lå til grunn for vår uttalelse til Skattedirektoratet 3 juli 1979 antok vi under tvil at det ikke forelå et vedtak som kunne bringe forholdet inn under § 36 første ledd. Det var derfor ikke meningen å anbefale at det eventuelt ble ilagt saksomkostnader i medhold av denne bestemmelsen. Ettersom dette muligens ikke går helt klart fram av brevet, vil vi gjenta og presisere dette nå.

Etter tilhøva fant vi imidlertid den gang grunnlag for å legge en noe mer nyansert betraktningssmåte til grunn i forhold til § 36 annet ledd. Bestemmelsen inneholder ikke noe vedtaksbegrep, men fastslår at saksomkostnader på visse vilkår kan tilkjennes i klagesak. Selv om forarbeidene trekker i retning av at det må være truffet et vedtak, antok vi at det kunne tenkes visse særlige unntakstilfelle

hvor det ville kunne fortone seg lite rimelig ikke å kunne tilkjenne saksomkostnader selv om formelt vedtak ikke foreligger. Forutsetningen var at det kunne sies å være en sak om klage eller omgjøring jf Ot prp nr 3 (1976—77) s 102 første spalte.

I den sak Ombudsmannens henvendelse gjelder fant Justisdepartementet å kunne legge en liberal tolking til grunn. Ved at fylkesskattesjefen ikke traff vedtak, slik at regulær klagebehandling ble avskåret, hadde parten kostnader for å få fylkesskattesjefen til å endre standpunkt. Ved en korrekt saksbehandling ville disse kostnadene falt inn under området for § 36. Reelt sett fant det sted en overprøving av om avgiftsplikt var riktig. Standpunktet hadde umiddelbare konsekvenser for parten som innbetalte beløpet, men som ikke hadde noen regulær klagemulighet siden det ikke var truffet noe vedtak som kunne påklages.

På bakgrunn av de konkrete forhold fant Lovavdelingen derfor under tvil å kunne stille seg noe fritt til ordlyden i § 36 annet ledd. Dette gjorde det mulig å nå fram til en rimelig mellomløsning mellom på den ene side å sette seg ut over den langt klarere ordlyd i § 36 første ledd og på den annen side helt å avskjære saksomkostnader. Ved fornyet vurdering er vi imidlertid enig med Ombudsmannen i at det gir de klareste linjer å bygge på samme vedtaksbegrep i forhold til både første og annet ledd. Ettersom vi i denne konkrete saken ikke kan tilrå å bruke første ledd, blir konklusjonen i så fall at saksomkostnader etter forvaltningsloven § 36 overhodet ikke skal ilegges.

I avsluttende uttalelse 27. mars 1981 bemerket jeg:

«Forvaltningsloven § 36 første og annet ledd lyder:

«Når et vedtak blir endret til gunst for en part på grunn av feil ved saksbehandlingen, avgjørsgrunnlaget, lovanvendelsen eller annen ugyldighetsgrunn, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre særlige forhold taler mot det.

Også ellers kan en part i særlige tilfelle tilkjennes hel eller delvis dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å vareta hans interesser i klagesaken, dersom dette finnes rimelig.»

Formålet med § 36 er økonomisk kompensasjon til part som har hatt utgifter for å få endret en avgjørelse i forvaltningen.

Etter sin ordlyd forutsetter § 36 første ledd at det er truffet et vedtak. Begrepet vedtak nyttes ikke i annet ledd, men også denne bestemmelse må bygge på forutsetningen om at det er truffet vedtak, jfr. mine uttalelser 19. mars 1980 til Finansdepartementet og 7. november 1980 til Justisdepartementet, og Justisdepartementets uttalelse 2. mars 1981. Valget mellom første og annet ledd kan således vanskelig være avhengig av om det foreligger et vedtak eller ikke.

Spørsmålet om tidspunktet for fylkesskattesjefens vedtak er drøftet av avgiftsmyndig-

hetene og Justisdepartementet. Det er lagt til grunn at vedtak først ble truffet 7. mars 1978.

Uttrykket «vedtak» er forklart i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a), jfr. bokstav b) som gjelder enkeltvedtak. Etter en formalistisk oppfatning av vedtaksbegrepet kan det kanskje sies at «vedtak» ikke ble truffet før i 1978. Et slikt standpunkt i den foreliggende sak ville imidlertid etter min mening være lite rimelig og se bort fra realitetene i klagerens sak for avgiftsmyndighetene. Og etter § 36's formål kan jeg ikke se at man fra statens side er tvunget til noen ordfortolkning som nevnt.

Spørsmålet om hvorvidt overdragelsen fra konkursboet til A medførte avgiftsplikt, var av økonomisk betydning for kjøperen allerede sommeren 1976.

Overdragelsen fant sted i tredje termin 1976. Etter merverdiavgiftsloven § 34, jfr. § 31, og investeringsavgiftsloven § 6 forfalt mulige avgifter til betaling 20. august 1976. Senere betaling ville utløse krav om renter og eventuell tilleggsavgift, hvilket ble varslet i fylkesskattesjefens brev 7. februar 1978. Selskapets behov for avklaring av avgiftsspørsmålet sommeren 1976 var derfor høyst forståelig og velbegrunnet.

Fylkesskattesjefen ga ved flere anledninger sommeren 1976 klart uttrykk for at overdragelsen ikke var avgiftsfri etter merverdiavgiftsloven § 16 første ledd nr. 5. I forhold til klageren hadde hans standpunkt i realiteten samme virkning som et formelt vedtak.

A aksepterte ikke fylkesskattesjefens standpunkt. Selskapets anstrengelser for å få overordnet forvaltningsorgan til å endre avgjørelsen skilte seg ikke fra en parts aktivitet i en ordinær klagesak. Og Skattedirektoratet og Finansdepartementet antok klagerens henvendelser til realitetsbehandling og ga uttalelser om realiteten i avgiftsspørsmålet. Dette kunne bare bety at klagemulighetene i realiteten var utnyttet da fylkesskattesjefen traff formelt vedtak i 1978, jfr. da også at selskapet deretter tok ut stevning uten å klage til Skattedirektoratet. Selskapet følte seg for øvrig tvunget til å betale deler av det omtvistede beløp før 1978. — Dette er kjensgjerninger, som etter min mening innebærer at fylkesskattesjefens tilkjennegivende 7. mai 1976 om avgiftsplikt må anses som et vedtak godt nok i § 36 første ledds forstand i forhold til statens plikt til å dekke saksomkostninger. I utgangspunktet mener jeg derfor at det er grunnlag for dekning av selskapets omkostninger, pådratt i tiden sommeren 1976 til høsten 1978, i forbindelse med selskapets arbeid for å få endret fylkesskattesjefens avgjørelse.

Fylkesskattesjefen omgjorde vedtaket på grunn av en endret oppfatning av merverdiavgiftsloven § 16 første ledd nr. 5, jfr. Finansdepartementets uttalelse 23. oktober 1978. Jeg må legge til grunn at de tidligere avgjørelser bygde på feil lovanvendelse, hvilket er et vilkår for at saksomkostninger kan tilkjennes etter § 36 første ledd.

Forvaltningsloven § 36 første ledd ble endret ved lov 27. mai 1977 nr. 40. Før lovendringen het det at parten «kan» tilkjennes saksomkostninger, mens bestemmelsen i sin nåværende form fastslår at omkostninger «skal» tilkjennes. Lovendringen trådte i kraft 1. januar 1978, jfr. kgl. resolusjon 16. desember 1977. Siden omkostningene påløp både før og

etter 1. januar 1978, oppstår spørsmålet om de nye eller gamle regler skal brukes.

Forskrifter vedrørende forvaltningslovens anvendelse på saker som ved lovens ikrafttredelse er under behandling i administrasjonen, ble fastsatt ved kgl. resolusjon 16. desember 1977. Bokstav b) første ledd fjerde (siste) punktum, jfr. Skattedirektoratets brev 30. september 1980, kan være av interesse. Vilkaet «forutsatt at saken på dette tidspunkt fortsatt kunne tas opp til behandling etter de tidligere regler i kap. VI», gjelder tydeligvis først og fremst reglene i kapittel VI om klage og omgjøring, jfr. kapitteloverskriften. Anvendt på § 36 gir vilkaet liten mening, og det synes i denne sammenheng nærliggende å se bort fra vilkaet. Formålet med endringen av § 36 tilsier etter min mening at de nye regler gis størst mulig anvendelsesområde, dvs. at de kommer til anvendelse også i et overgangstilfelle som det foreliggende.

Advokaten krevde saksomkostninger med kr. 22 500,—. Skattedirektoratet tilkjente kr. 8 000,—. Reduksjonen skyldes så vidt skjønnes at honoraret til regnskapsføreren ble strøket og at timetallet for revisor er satt ned fra 36 til 10 og for advokatene fra 49 til 20, jfr. fylkesskattesjefens avgjørelse 10. oktober 1979 som Skattedirektoratet 22. november 1979 viste til.

Det fremgår at kravet om dekning av honoraret til regnskapsføreren er avslått fordi han etter fylkesskattesjefens brev 2. juni 1976 ikke synes å ha hatt noe med avgiftssaken å gjøre. Siden § 36 første ledd bare gjelder omkostninger som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, har jeg intet å bemerke til avslaget.

Hvilket timetall som ellers skal legges til grunn, vil bero på overslag og vurderinger som ombudsmannen vanskelig kan gå nærmere inn på.»

68.

Dispensasjon fra tollforskriftene — forvaltningsloven § 40.

(Sak 21 E/81.)

I tollforskrifter kapittel 5 om tollekspedisjon av varer, punkt 5.2.1. bokstav c, er fastsatt at tilfredsstillende opprinnelsesdokumentasjon «må legges fram straks eller senest innen 3 måneder etter at varen er stilt til fri rådighet» i tilfelle hvor en vares opprinnelse har betydning for fortollingen. Forskriftene er gitt (revidert) 31. oktober 1974 i medhold av tolloven av 10. juni 1966 (nr. 5) § 15 første ledd nr. 2 bokstav b).

Forskriftene inneholder ingen bestemmelse om adgang til å fravike den fastsatte 3-månedersfrist. I forbindelse med behandlingen av en klagesak for ombudsmannen opplyste imidlertid Finansdepartementet at myndighetene etter fast praksis likevel innrømmer preferansetollbehandling i spesielle tilfelle, selv om 3-månedersfristen er oversittet.

I brev 26. mai 1981 til Finansdepartementet bemerket jeg:

«Forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 40 lyder:

«En forskrift kan ikke fravikes av et forvaltningsorgan, med mindre forskriften eller vedkommende hjemmelslov gir adgang til det.»

Verken tolloven eller tollovsforskriftene gir etter det opplyste adgang til å fravike den fastsatte 3-månedersfrist. På denne bakgrunn ber jeg Finansdepartementet overveie om den praksis myndighetene følger, bør gis hjemmel i forskriftene.»

Etter innhentet uttalelse fra Toll- og avgiftsdirektoratet uttalte Finansdepartementet i brev 31. juli 1981 til ombudsmannen:

«Finansdepartementet tar sikte på å få innarbeidet en bestemmelse i regelverket som uttrykkelig fastslår adgangen til å dispensere fra kravet om fremleggelse av opprinnelsesdokument. Som det fremgår av direktoratets brev er det påbegynt arbeid med å revidere Tolløven og forskriftene under denne. Innarbeidelsen antas derfor mest hensiktsmessig å kunne skje i forbindelse med dette revisjonsarbeid.»

69.

Produktomtale i Forbrukerrapporten.
(Sak 1072/80.)

Den norske importør av bildekket X klaget 27. august 1980 til ombudsmannen over følgende artikkel i Forbrukerrapporten nr. 7/1980:

«DEKKET SOM KAN EKSPLODERE

X radialdekk bør trekkes tilbake fra markedet, har den franske forbrukerorganisasjonen UFC (Union Federale des Consommateurs) krevd. Organisasjonen har mottatt rapporter om 2000 dekkekspløsjoner med X-dekk. Når dekket eksploderer, mister føreren kontrollen over bilen. Ulykkene har kostet vel 30 mennesker livet, mener den franske forbrukerorganisasjonen. Mange flere er skadd. For å unngå dødsulykker eller skader, ønsker Forbrukerrådet å gjøre folk oppmerksom på faren med dekkene.

Ulykkene har visse fellestrekk. Dekkene har eksplodert under en fart på mellom 100 og 130 km i timen på motorvei, med normalt lastet bil og normalt trykk i dekkene. Det er ingenting som tyder på at dekkenes alder har noen betydning for hvorvidt de går i stykker.

Et internasjonalt anerkjent, uavhengig fag-institutt i Nederland (Instituut van de Nijverheidsorganisatie, TNO) har undersøkt 20 brukte dekk og sier at problemene med dekkene antakelig starter med en sprekk i dekkkantene. Dekkene er meget følsomme for forandringer i lufttrykket, men det er ikke hovedårsaken til at de går i stykker. Det er dårlig konstruksjon og fabrikkasjonsfeil som gjør at dekkene eksploderer, mener instituttet, og nevner bl. a. at ståltrådene i kordene ikke er bra nok forhåndsbehandlet. De rustet og er ikke bøyd tilstrekkelig, slik at endene av ståltrådene stikker ut i gummi. Dessuten synes

det som om sammenføyingen av gummi både i kordlaget og resten av dekket ikke er skikkelig. Dekkene er heller ikke stivet nok opp i tverrgående retning, noe som gjør at belastningen på dekkantene blir ekstra stor. Det nederlandske instituttet presiserer imidlertid at definitive årsaker til dekksvikten vil kreve ytterligere undersøkelser.

Feilene kan ikke oppdages fra utsida. De kan bare sees ved en grundig undersøkelse av dekket innvendig eller ved at det kuttet opp. For dekkeiere betyr dette at de ikke vet hvilken risiko de egentlig løper, sjøl om dekkene regelmessig sjekkes og kjøres med riktig lufttrykk.

Spørsmålet om dekkenes sikkerhet er tatt opp med Vegdirektoratet og med den norske importøren. Importøren viser til at en offentlig fransk granskingskomisjon nedsatt av tre departementer i fellesskap, har slått fast at det ikke var noen fabrikkasjonsfeil på dekkene og at det ikke er noe grunnlag for å kreve dekkene tilbakekalt fra det franske marked. Videre peker importøren på at X er blant de dekkene det er færrest reklamasjoner på i Norge.

Feil ved dekkproduksjon er ikke noe nytt. Da myndighetene i USA for noen år siden krevde tilbakekalling av en bestemt type Firestone-dekk, solgt på det amerikanske markedet, kostet det dekkfabrikken en milliard kroner. Den franske forbrukerorganisasjonen UFC har anlagt sak mot produsenten av X. På den annen side har Michelin-fabrikken, som eier produksjonsbedriften, reist sak mot UFC og krever 20 millioner franc i erstatning.»

Artikkelens innramming og overskrift og en avbildet bil var i rødt. På bilen var innfelt svart-hvitt-bilde av dekk med produsentens varemerke.

Ifølge importøren var saken foranlediget av at den franske forbrukerorganisasjon etter henvendelser fra tre bileiere som hadde brukt dekkene, publisert en artikkel hvor det ble hevdet at dekkene var livsfarlige. Dette skapte stor debatt i Frankrike og resulterte i at det ble nedsatt en offentlig granskingskomisjon med representanter fra økonomi-, industri- og transportdepartementet. — Importøren hevdet at artikkelen i Forbrukerrapporten hovedsakelig bygde på den franske forbrukerorganisasjons vurdering av dekkene, men at fremstillingen ga inntrykk av at de fremsatte påstander var korrekte og uangripelige. Motforestillinger var bare i liten grad kommet til uttrykk. Således var det ikke nevnt at det nederlandske institutt TNO i sin konklusjon hadde tatt forbehold fordi de foretatte undersøkelser var ufullstendige. Videre ble hevdet at det var lagt for liten vekt på de resultater den franske granskingskomisjon var kommet fram til. — Importøren protesterte også mot henvisning til Firestone-saken, som etter firmaets oppfatning måtte gi inntrykk av at foreliggende sak var av lignende art. Importøren opplyste at 17,5 prosent av Firestone-

dekkene hadde fabrikasjonsfeil, mens det tilsvarende tall for X-dekk var 0,32.

Firmaet klaget også over at det var satt for korte frister for uttalelse før artikkelen ble skrevet. Forbrukerrådet hadde 11. juli 1980 opplyst til importøren at det var tatt skritt for å gjøre saken kjent i Norge, og ved brev 16. juli 1980 ba rådet om eventuell kommentar til hovedinnholdet i artikkelen innen kl. 12.00 neste dag. — Ved brev 18. juli 1980 opplyste Forbrukerrådet at det ville komme tilbake til saken i månedsskiftet juli/august 1980.

I uttalelse til klagen til ombudsmannen opplyste Forbrukerrådet at artikkelen bygde på tilsendt materiale fra og telefonsamtaler med den franske forbrukerorganisasjon UFC og det hollandske institutt TNO. Videre hadde rådet hatt samtaler med den hollandske forbrukerorganisasjon Consumentenbond for nærmere klarlegging av saken. Forbrukerrådet fremholdt:

«Når det gjelder den «offentlige granskningskommisjonen», var den så vidt vi kjenner til, bare nedsatt med medlemmer utpekt av staten. Vi viser til at staten sitter med eierinteressene i vedkommende fabrikk, som igjen eier produksjonsbedriften. Forbrukerinteressene har dessuten vesentlig dårligere arbeidsvilkår enn i Norge. En skal allikevel merke seg at på tross av at den utsendte pressemelding og memorandum fra departementene for økonomi, samferdsel og industri ikke innrømmer at dokumentasjonen fra U.F.C. påviser så alvorlige feil eller svakheter ved dekkene at de mener det er grunnlag for tilbakekalling, blir det ikke hevdet at U.F.C.'s ulykkesreferanser er gale. — — —

Vi deler heller ikke importørens vurdering når det gjelder vår omtale av problemene med Firestone-dekk for en tid tilbake. Det indikeres på ingen måte at den foreliggende sak gjelder de samme forhold. Fra vår side var henvisningen til Firestone-dekkene ment som en illustrasjon på at dekk generelt kan ha feil. Dette fremgår av artikkelens tekst, som også avsluttes med at produsenten har reist sak mot U.F.C.»

Om tidspunktet for offentliggjøring av saken og de frister klager fikk for uttalelse, viste Forbrukerrådet til at den første henvendelse fra UFC kom 10. juli 1980 og fortsatte:

«Den dominerende faktor for Forbrukerrådet i den videre behandling var og er hensynet til liv og helse for trafikanter og andre. I betraktning av at det bare i Norge årlig omkommer 4—500 mennesker i veitrafikkulykker, og at et stort antall norske familier på det aktuelle tidspunkt stod i startfasen for sine bilferier på bl. a. hurtige europeiske motorveier, anså vi det av stor viktighet at saken så snart som mulig ble kjent for disse og andre bilførere. — — —

På grunn av meget korte frister for trykking av Forbrukerrapporten — som fra vår side vil være det naturlige sted å offentliggjøre

slike oppslag — var det absolutt nødvendig med den korte svarfristen i varslet til importøren. I tilknytning til importørens opplysning om kort svarfrist, vil vi imidlertid uttrykkelig vise til at de ble varslet allerede den 11. juli om at vi ville gjøre saken kjent. — — —»

Forbrukerrådet fremholdt videre at importørens innvendinger under saksforberedelsen hadde ført til flere endringer i det opprinnelige oppsett av artikkelen. Således ble et påtenkt råd om skifting av dekk før utenlandskjøring og en anbefaling om å være spesielt oppmerksom på ulyder eller ubalanser utelatt. Rådet pekte også på at nye rapporter om dekkekspløsjoner utøver høsten 1980 syntes å bekrefte at det var riktig å gjøre norske forbrukere oppmerksom på risikomomentene ved bruk av disse dekk. Forbrukerrådet mente saken var gitt så grundig behandling som behovet for rask reaksjon gjorde mulig, og at artikkelens form var nøytral og saklig.

Importøren imøtegikk Forbrukerrådets påstand om at den franske stat skulle ha eierinteresser i vedkommende fabrikk. Forbrukerrådet innrømmet senere at det ikke kunne dokumentere opplysningen, men mente dette var uten betydning for sakens realitet.

I avsluttende uttalelse 26. august 1981 bemerket jeg:

«Negativ omtale av et produkt i et organ som Forbrukerrapporten kan få store økonomiske konsekvenser for produsent og forhandlere. Følgelig må det stilles strenge krav til saklighet. Faktiske opplysninger om produktet må bygge på et forsvarlig grunnlag. Hvis det foreliggende materiale ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å trekke sikre konklusjoner, må dette gå klart fram.

Artikkelen i Forbrukerrapporten omtaler et bestemt, navngitt dekkmerke. Forbrukerrådet anfører at artikkelen er gitt en rent refererende form. Hovedinntrykket av artikkelen er etter min oppfatning en klar advarsel mot å benytte nevnte dekkmerke. Jeg viser til overskriften «Dekket som kan eksplodere», og til at overskrift, fotografi og innramming er trykt i rødt. Innledningen avsluttes med: «For å unngå dødsulykker eller skader, ønsker Forbrukerrådet å gjøre folk oppmerksom på faren med dekkene.» — Videre er innvendingene mot advarselen presentert på en måte som gir dem liten tyngde. Om TNO's rapport heter det således at klarlegging av de definitive årsaker til dekksvikten ifølge instituttet vil kreve ytterligere undersøkelser. Det er imidlertid ikke nevnt at TNO ved undersøkelsen ikke har tatt stilling til om dekkene er mer ekspløsjonsfarlige enn andre. — Endelig må henvisningen til Firestone-saken etter min mening oppfattes som en antydning om at det dreier seg om en lignende sak.

Totalinntrykket av artikkelen er at X-dekkene sammenlignet med andre dekk på markedet er så mye mer ekspløsjonsfarlige at forbrukerne må advares mot dem.

Ombudsmannen har ikke grunnlag for å vurdere dekkenes kvalitet. Spørsmålet er om de opplysninger Forbrukerrådet hadde mottatt, ga tilstrekkelig grunnlag for offentliggjøring i Forbrukerrapporten med de konsekvenser dette kunne få.

Den franske forbrukerorganisasjons rapport bygde på henvendelser fra enkeltpersoner. Det forelå ingen systematisk undersøkelse av eksplosjonshyppigheten, og det var ikke foretatt sammenligning med andre tilsvarende typer dekk. Videre presiserte det nederlandske institutt TNO at deres undersøkelse av 20 ødelagte dekk var ufullstendig.

Den franske granskingskommisjons rapport konkluderte med at det ikke var påvist fabrikkasjonsfeil ved dekkene, og det var ikke grunnlag for tilbakekalling fra markedet. Rapporten kunne således ikke gi grunnlag for å hevde at dekkene er mer eksplosjonsfarlige enn andre. Det kan heller ikke ses bort fra at Forbrukerrådets antagelse om at den franske stat hadde eierinteresser i vedkommende fabrikk, kan ha påvirket vurderingen av rapporten.

Jeg er enig med Forbrukerrådet i at forbrukerne har et særlig krav på å bli advart hvis bruken av et bestemt produkt innebærer alvorlig fare. Men heller ikke forbrukerne er tjent med slik informasjon hvis den ikke er forsvarlig underbygd.

Jeg har også forståelse for at behovet for rask offentliggjøring kan innebære at det ikke er anledning til å foreta så grundige forundersøkelser som ønskelig. Men da må dette gå klart fram når produktet omtales.

Jeg kan ikke innvende noe mot at Forbrukerrådet på bakgrunn av de mange enkelttrafporter om dekkexplosjoner i utlandet fant grunn til å offentliggjøre saken i Norge. Men etter min mening burde saken vært presentert i en mer forsiktig form. Innvendningene burde ha kommet klarere fram. Det burde dessuten vært presisert at det ut fra det forholdsvise usikre materiale som forelå var for tidlig å trekke sikre konklusjoner om eksplosjonsrisikoen.»

Når det gjaldt klagen over kort svarfrist før artikkelen ble publisert, uttalte jeg:

«På bakgrunn av at Forbrukerrådet ved brev 18. juli 1980 opplyste at rådet først i månedsskiftet juli/august 1980 ville komme tilbake til saken, fremstår fristen etter min mening som unødvendig knapp. Forbrukerrådet måtte dessuten regne med at importøren ville innhente opplysninger fra produsenten.»

70.

Visunnektelse for pakistansk borger — krav til begrunnelsen.
(Sak 303/80.)

A klaget 21. februar 1980 til ombudsmannen over fremmedmyndighetenes avslag på søknad om visum.

A søkte 7. november 1977 visum for å besøke sin sønn, født 12. april 1952. Sønnen var bosatt i Norge siden 1975.

Statens utlendingskontor avsto søknaden 18. november 1977. Avslaget ble 9. desember 1977 påklaget til Justisdepartementet, som i klageavgjørelse 7. mars 1978 uttalte:

«Departementet finner ikke å kunne ta til følge klagen fra A over Statens utlendingskontors avslag av 18.11.1977 på hans søknad om visum.

Begrunnelsen for denne avgjørelse er at departementet finner å måtte anta at han er arbeidssøkende. Han har dessuten gitt uriktige opplysninger til norske myndigheter om sin fødselsdato i sine søknader om visum.»

Grunnlaget for anførselen om uriktige opplysninger var at A i en tidligere visumsøknad av januar 1977 hadde opplyst at han var født 12. mars 1944, mens fødselsdatoen i søknaden av november 1977 var 12. mars 1934.

Justisdepartementet opprettholdt senere (6. februar 1980) avslaget.

A's advokat fremholdt i klagen til ombudsmannen at det ikke forelå noe som kunne tyde på at visumsøkeren var arbeidssøkende. Til spørsmålet om uriktige opplysninger anførte advokaten at det på grunn av mangelfull fødselsregistrering i Pakistan var grunn til å regne med at klageren ikke hadde kjennskap til sin fødselsdato. Han fremholdt dessuten at da søknaden bare gjaldt turistvisum, «må det antas å være helt likegyldig for norske myndigheter hvorvidt vedkommende klager er født det ene eller det andre år».

Justisdepartementet anførte til klagen i brev 2. juli 1980 til ombudsmannen:

«Når det gjelder Pakistan ble visumfrihetsavtalen etter norsk initiativ opphevet med virkning fra den 15.10.1976. Dette ble gjort av rent fremmedkontrollmessige årsaker idet det var helt nødvendig å få bedre kontroll med innvandringen fra Pakistan. Man hadde erfart at mange pakistanske borgere som kom hit som besøkende/turister i realiteten var arbeidssøkende eller kom hit for å ta varig opphold.

Etter at visumtvang ble innført, har norske myndigheter hatt et meget stort antall visumsøknader til behandling. I en rekke tilfelle, hvor 3 måneders besøksvisum er blitt innvilget, har det vist seg at man står overfor reelle innvandrere. Dette gjelder først og fremst menn i arbeidsfør alder. På grunn av dette har fremmedmyndighetene måttet føre en streng praksis ved visumsøknader fra pakistanske borgere og da særlig overfor arbeidsføre menn. Begrunnelsen for dette ligger i behovet for å håndheve bestemmelsene om innvandringsstopp og andre fremmedkontrollregler.

Det forhold det her er redegjort for er en av grunnene til at departementet ved sitt vedtak av 7.3.1978 ikke fant å kunne ta klagen fra A til følge. Dette er bakgrunnen for at han antas å være arbeidssøkende. Departementet har senere kommet til at den anvendte formulering ikke er heldig så lenge man ikke har konkrete indikasjoner på at vedkommende

er arbeidssøkende. I lignende saker fra den senere tid er derfor istedet avslag begrunnet med hensynet til en effektiv håndhevelse av norske fremmedkontrollregler.

— — — Justisdepartementet er fullt klar over at de offentlige registre i Pakistan er mangelfulle og at den enkelte derfor kan være noe usikker med hensyn til sin alder. Det kan imidlertid ikke være forklaringen når de oppgitte aldre avviker med 10 år. Dermed må det kunne legges til grunn at vedkommende har gitt uriktige opplysninger til norske myndigheter. Denne omstendighet er i seg selv et grunnlag for avslag på søknaden om visum.»

I brev 4. august 1980 til departementet pekte ombudsmannen på at man «neppe kommer utenom en konkret vurdering av søkerens forhold». Når det ikke forelå håndfaste indikasjon på at visumsøkeren var arbeidssøkende, syntes det mindre heldig å begrunne avslaget på visumsøknaden med en generell henvisning til «hensynet til en effektiv håndhevelse av norske fremmedkontrollregler». Om henvisningen til at søkeren i visumsøknad hadde gitt uriktige opplysninger om sin alder, uttalte ombudsmannen at dette vanligvis må være et moment av betydning. Men ombudsmannen stilte spørsmål om den uriktige opplysning burde tillegges særlig vekt i det foreliggende tilfelle, og la til at en uriktig opplysning om fødselsdato synes å måtte ha mindre betydning for norske myndigheter ved et begrenset opphold som turist, enn ved en søknad om oppholdstillatelse. For øvrig uttalte ombudsmannen at det måtte være et moment av betydning til fordel for søkeren at hans sønn hadde vært bosatt i Norge i snart 6 år.

Justisdepartementet svarte 18. november 1980:

«— — — Departementet må understreke at Regjeringen gjennom fremmedkontrollmyndighetene må kunne håndheve visumreglene elastisk — blant annet avhengig av innvandringspresset og kontrollmulighetene og at et avslag på en visumsøknad i alminnelighet må anses tilstrekkelig begrunnet i en henvisning til disse forhold. Departementet er av den oppfatning at det i alminnelighet ikke kan stilles krav om en konkret begrunnelse utover dette.

Ved avgjørelse av visumsøknader blir det foretatt en individuell vurdering hvor søkerens formål med reisen, eller behov for å besøke Norge, blir vurdert mot de kontrollproblemer som foreligger og eventuelt særlig momenter som taler mot å innvilge visum. Praxis er for pakistanske søkeres vedkommende i store trekk følgende: Personer som ikke har noen referanse i Norge og ikke oppgir noe annet spesielt formål (f. eks. forretningsreise) vil praktisk talt uten unntak få avslag. Hvor besøk av slektninger eller nære venner oppgis som formål vil visumattacheens anbefaling bli tillagt stor vekt. Visumattacheen vil bl. a. bygge på opplysninger om søkerens økonomi,

yrke, utdanning, om han er arbeidsledig, på hva som fremkommer under samtale med søkeren og på det generelle inntrykk han danner seg under denne. I praksis vil visumattacheen anbefale, eller ihvertfall unnlate å fraråde, at visum blir gitt for ganske mange nære slektninger. Den oppgitte referanse (slektning) vil dernest bli kontaktet av politiet. I endel tilfelle viser det seg at slektskapsforholdet ikke er reelt, eller at referansen ikke har noe ønske om eller mulighet for å motta den besøkende. Her vil altså ytterligere endel falle fra, mens resten blir gitt besöksvisum.

Når søknaden om visum i nærværende sak ble avslått, skyldtes det at søkeren oppga en alder som var åpenbart uriktig hvis han skulle være far til den han ville besøke i Norge. Ved annen gangs søknad framlå han et nytt pass hvor alderen var forandret med 10 år og det ble dessuten gitt noen andre opplysninger om yrke. Uoverensstemmelser av den art man her står overfor vil nødvendigvis reise tvil om vedkommende søkers identitet.»

I nytt brev 16. desember 1980 til departementet ba ombudsmannen om en nærmere avklaring av departementets anførsler om begrunnelsens innhold i visumsaker. For øvrig ba ombudsmannen opplyst om fremmedmyndighetene i den foreliggende sak hadde vært i tvil om søkerens identitet.

Justisdepartementet svarte 11. mars 1981:

«Departementet kan ikke se at forvaltningslovens § 25 stiller noe krav om individuell begrunnelse. Etter bestemmelsens tredje ledd bør de hovedhensyn skjønnet hviler på nevnes. I sakter hvor det ikke finnes materielle regler og hvor faktum vanligvis er meget sparsomt, vil bedømmelsen nødvendigvis måtte bli nokså standardpreget og skje på grunnlag av et bredt skjønn hvor det tas hensyn til det inntrykk den enkelte sak gir og de generelle erfaringer myndighetene har. Det må i slike tilfelle fullt ut tilfredsstille lovens krav å vise til behovet for å håndheve fremmedlovgivningen og innvandringspolitikken som et hovedhensyn. De viktigste hensyn myndigheten må ivareta ved avgjørelsen av visumsøknader er utenrikspolitiske behov, sikkerhetsmessige behov, behovet for å beskytte seg mot kriminalitet, behovet for å hindre at utlendinger blir liggende samfunnet til byrde på grunn av eksistensløshet o. l. og behovet for å forebygge at turistbesøk nyttes til å søke fast opphold. Disse hensyn er av en slik art at det meget sjelden vil forekomme håndfaste opplysninger om dem i den enkelte sak. Myndighetene har derfor alltid vært henvist til å foreta en bred skjønnsmessig vurdering basert på erfaringer og indikasjoner i disse saker. Hvis man ikke kan gjøre det, vil visuminstituttet tape det meste av sin verdi. Dette er ikke minst grunnen til at departementet står fast på det vedtak som er truffet i A's sak.

Det at en søker gir ulike opplysninger om sin alder og med ett års mellomrom fremstiller seg for norske myndigheter med to forskjellige pass og to forskjellige fødselsdatoer inngir naturligvis tvil om søkerens identitet, hvilket også har vært tilfelle i denne saken. Dette har vært vurdert på bakgrunn av den

praksis som følges ved visumsøknader fra pakistanske borgere og som igjen er bestemt ut fra de hensyn som ligger til grunn for visumplikten med Pakistan og erfaringene med pakistanske borgere i relasjon til norske fremmedkontroll- og innvandringsbestemmelser og har ført til det foreliggende resultat i saken.»

Ombudsmannen bemerket i avsluttende uttalelse 10. juni 1981:

«Paragraf 24 første ledd i fremmedforskrifter, fastsatt av Justisdepartementet med hjemmel i Kronprinsregentens resolusjon 25. januar 1957, jfr. fremmedloven av 27. juli 1956 § 29, lyder:

«Utlending kan ikke reise inn i riket med mindre hans pass eller tilsvarende legitimasjonspapir før innreisen er påtegnet (visert) av kompetent myndighet.»

Etter fremmedforskriftene § 29 tredje ledd gir visum innehaveren rett til å reise inn og oppholde seg i Norge for et tidsrom av inntil 3 måneder fra innreisedagen, uten å ta arbeid eller drive selvstendig ervervsvirksomhet her.

Visumfrihetsavtalen med Pakistan ble opphevet med virkning fra 15. oktober 1976. Bakgrunnen for innføringen av visumtvang var særlig å få bedre kontroll med innvandringen fra Pakistan, da det hadde vist seg at personer som kom til Norge som turister/besøkende i realiteten var oppholds-/arbeidssøkende.

Justisdepartementet har redegjort nærmere for den vurdering fremmedmyndighetene foretar av den enkelte visumsøknad, jfr. særlig brev 18. november 1980 og 11. mars 1981 til ombudsmannen. Det er pekt på at den enkelte søknad undergis en individuell vurdering hvor bl. a. søkerens formål med reisen og visumattacheens inntrykk og anbefaling tillegges vekt. Sentralt i vurderingen står også de generelle erfaringer og indikasjoner som myndighetene har i denne type saker. — Jeg har ikke grunnlag for innvending mot det departementet her anfører, jfr. også formålet med innføring av visumtvang.

Søknaden fra A ble avslått bl. a. med den begrunnelse at departementet fant «å måtte anta at han er arbeidssøkende». Departementet har senere fremholdt «at den anvendte formulering ikke er heldig så lenge man ikke har konkrete indikasjoner på at vedkommende er arbeidssøkende», jfr. brev 2. juli 1980. — Jeg er enig i at formuleringen ikke bør brukes i slike tilfelle.

Justisdepartementet har videre i brevet 2. juli 1980 fremholdt at avslag i lignende saker den senere tid er begrunnet med «hensynet til en effektiv håndhevelse av norske fremmedkontrollregler». I brev 11. mars 1981 anfører departementet at det i saker av denne type «fullt ut (må) tilfredsstillende lovens krav å vise til behovet for å håndheve fremmedlovgivningen og innvandringspolitikken som et hovedhensyn». Departementet fremholder dessuten at forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 25 ikke stiller noe krav om individuell begrunnelse. — Jeg kan ikke slutte meg til det departementet her hevder. De hensyn som fremmedmyndighetene varetar ved avgjørelsen av

om visumsøknader skal innvilges, er svært forskjellige. Det kan eksempelvis gjelde utenrikspolitiske behov, sikkerhetsmessige behov og behovet for å forebygge at turistbesøk nyttes til fast opphold. Å begrunne et avslag med å vise til «behovet for å håndheve fremmedlovgivningen og innvandringspolitikken» kan således etter min mening ikke tilfredsstillende lovens krav til begrunnelsens innhold. En slik begrunnelse gir også liten veiledning til søkeren, f. eks. med sikte på overveelse av klage osv. — Når det skal foretas en skjønsmessig vurdering i det enkelte tilfelle, må det videre kreyes at begrunnelsen viser at en slik individuell prøving er foretatt.

Det fremgår av det foreliggende at fremmedmyndighetene har foretatt en konkret vurdering av visumsøknaden fra A. Ved avgjørelsen er bl. a. lagt vekt på at søkeren har gitt uriktig opplysning om sin fødselsdato, hvilket har skapt tvil om søkerens identitet. Dette må etter min mening kunne tillegges betydning. — Ved vurderingen er også lagt vekt på de generelle erfaringer og indikasjoner myndighetene har i visumsaker vedrørende pakistanske borgere.

Avgjørelsen av om visum skal gis, vil bero på en skjønsmessig vurdering. Overfor slike skjønsmessige avgjørelser er ombudsmannens kompetanse begrenset. Bare der avgjørelsen kan sies å være «klart urimelig» kan den kritiseres, jfr. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8) § 10 annet ledd. Jeg har ikke grunnlag for en så vidtgående karakteristik i den foreliggende sak.»

71.

Grunnkjøpsobligasjoner — vilkår for denne oppgjørsform.
(Sak 347/81.)

A klaget 10. mars 1981 til ombudsmannen over at kommunen hadde avslått hans søknad om oppgjør i form av grunnkjøpsobligasjoner for avståelse av grunn til kommunen.

Erstatning for kommunens erverv var fastsatt ved skjønn.

I klagen het det:

«I skriv av 17. oktober 1980 søkte så A om oppgjør i grunnkjøpsobligasjoner og i møte den 24. november s. å. vedtok finansutvalget å anbefale oppgjør i grunnkjøpsobligasjoner.

Saken ville dermed ha vært klar dersom ikke Rådmannen i samme skriv hadde bedt om en bekreftelse på at renter ikke vil bli krevet ut over det som fremgår av dok. 6 «før saken forelegges formannskapet».

Dette kravet kom fullstendig overraskende på A, og medførte skriftveksel mellom partene vedr. rentespørsmålet.

Den 15. januar 1981 avga Rådmannen innstilling i saken til formannskapet. Trass i finansutvalgets anbefaling innstiller Rådmannen på at søknaden om oppgjør i grunnkjøpsobligasjoner ikke imøtekommes. Årsaken til avslaget er åpenbart at A ikke på forhånd har villet godta kommunens syn på rentespørsmålet.

Formannskapet avgjorde saken 26. januar 1981. Også av formannskapets vedtak fremgår det at det er rentetvisten og intet annet som er årsaken til avslaget. Såvel Rådmannen

som formannskapet er dermed kommet i skade for å bygge sin avgjørelse av søknaden om oppgjør i grunnkjøpsobligasjoner på usaklig og utenforliggende hensyn. Søknaden er avslått på grunn av en løpende rentetvist mellom partene og ikke på grunnlag av gjeldende regler vedr. grunnkjøpsobligasjoner. Kommunen har dermed tatt hensyn til formål som ligger langt utenfor formålet med reglene vedr. grunnkjøpsobligasjoner. — — —»

I brev 8. april 1981 til ombudsmannen bemerket kommunen:

«Med bakgrunn i at vi antar det ikke foreligger noen renteplikt etter 3.7.80, fremstår det som vesentlig å sikre kommunen mot en eventuell etterfølgende rentetvist. Dette spesielt tatt i betraktning at et oppgjør i grunnkjøpsobligasjoner etter sitt formål ikke er særlig interessant for kommunen i denne saken. Grunneieren ble forøvrig gjort oppmerksom på dette i vårt brev av 22.12.80.

De hensyn som har vært avgjørende for kommunen ved behandlingen av søknaden om grunnkjøpsobligasjoner er således verken utenforliggende eller usaklige. Tvert imot anser vi det for å være helt legitimt at kommunen ønsker å avverge en eventuell etterfølgende rentetvist, spesielt når det ikke har noen selvstendig interesse for kommunen å gjøre opp med grunnkjøpsobligasjoner i dette tilfelle.

Det må her etter vår mening legges betydelig vekt på at oppgjør med grunnkjøpsobligasjoner ikke er noe den enkelte grunneier har krav på. Det er først og fremst ment å være et virkemiddel for kommunen og det er helt og holdent opp til denne om den vil imøtekomme en søknad om slik oppgjørsform.»

I avsluttende brev 4. juni 1981 til kommunen uttalte jeg:

«I St. prp. nr. 38 (1964—65) har Finansdepartementet redegjort for det behov det offentlige hadde og i fremtiden kunne ventes å få med hensyn til erverv av grunn fra private. For å lette finansieringen ble foreslått at kommunen fikk adgang til opptak av såkalte grunnkjøpslån i Norges Kommunalbank, og at oppgjør med selgeren skulle skje i form av rentebærende grunnkjøpsobligasjoner. I proposisjonen er videre uttalt at den enkelte grunneier måtte stå fritt til å velge slikt oppgjør.

Ved kgl. resolusjon 9. juli 1965 fikk Finansdepartementet «fullmakt til å utstede grunnkjøpsobligasjoner til oppgjør for grunnervervelser». Resolusjonen inneholder ikke nærmere vilkår for bruken av obligasjonene.

For å gjøre ordningen tiltrekkende ble vedtatt lempninger i skattelovens bestemmelser om gevinstbeskatning for grunneier som mottok slikt oppgjør.

I en brosjyre utgitt i 1978 av Kommunaldepartementet og Norges Kommunalbank heter det:

«Kjøper og selger (ved ekspropriasjon som regel ekspropriant/ekspropriat) må være enige om å nytte grunnkjøpsobligasjoner i det økonomiske oppgjøret.»

Hvilke vilkår kommunen kan sette i denne forbindelse, kan være noe tvilsomt, men jeg finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette. I nærværende tilfelle har kommunen avslått begjæringen om grunnkjøpsobligasjoner fordi selgeren ikke har villet godta kommunens standpunkt til spørsmålet om plikt til å betale renter av salgssummen. Dette kan etter min oppfatning ikke være saklig grunn for avslag. Selgeren må ha krav på å få rentespørsmålet behandlet uavhengig av oppgjørsformen.

Jeg finner etter dette å burde be kommunen overveie saken på nytt, og ber om å bli holdt orientert.

For ordens skyld presiseres at jeg med dette ikke har uttalt meg om rentespørsmålet.»

Formannskapet fastholdt 7. september 1981 sitt avslag om oppgjør i form av grunnkjøpsobligasjoner. I innstillingen til vedtaket heter det:

«Selv om det er klart at Sivilombudsmannens uttalelse ikke er rettslig bindende for kommunen, legger vi den til grunn ved den videre behandling. Vi aksepterer således Sivilombudsmannens rettslige vurdering og anbefaler at hans henstilling om ny behandling følges opp. Når formannskapet påny skal ta standpunkt til søknaden om oppgjør i grunnkjøpsobligasjoner, må det således sees bort fra rentetvisten. Oppgjørsformen må vurderes helt uavhengig av dette spørsmålet.

Den egentlige årsak til at rådmannen ikke fant å kunne anbefale oppgjør i grunnkjøpsobligasjoner i dette tilfelle, fremgår av vårt brev av 22.12.80. I brevet ble det uttalt følgende om dette spørsmålet:

«Oppgjør i grunnkjøpsobligasjoner er en oppgjørsform, som er forbeholdt kommunene, fylkeskommunene og Staten.

Dette er for grunneieren en særdeles gunstig oppgjørsform, som i første rekke er ment å brukes som et tilbud for å få istand en minnelig ordning. Det er i en slik sammenheng — d. v. s. for å slippe ekspropriasjon — at denne oppgjørsformen er særlig interessant for kommunen. Situasjonen er som kjent en annen i denne saken.»

Det som ligger i siste setning av sitatet, er at det ikke var mulig å oppnå noen ordning med A.

Som formannskapet vil huske måtte kommunen i ekspropriasjonssaken via fylkesmannen, Kommunaldepartementet og namsmannen før grunnarealet kunne tiltres.

Kommunen har heller ingen praksis for slik oppgjørsform i ekspropriasjonssaker. Det er som ledd i minnelige oppgjør kommunen har tilbudt grunnkjøpsobligasjoner.

Når det gjelder rentetvisten må denne behandles som egen sak. — — —»

72.

Frikraft — ansvar for elektrisitetsavgift og merverdiavgift.
(Sak 245/79.)

Fire grunneiere klaget 22. januar 1979 til ombudsmannen over at de ved uttak av frikraft ble belastet for elektrisitetsavgift og mer-

verdiavgift. Grunneierne skulle etter skjøte tingslyst i 1914 som vederlag for avståelse av fallrettigheter ha rett til en bestemt mengde frikraft (1500 watt). Avtalen sa ikke noe om hvem av partene som skulle bære slike avgifter.

Om elektrisitetsavgiften uttalte jeg i brev 9. juli 1979 til grunneierne:

«Eidsivating lagmannsretts dom av 6. april 1962 som kraftverket i rundskriv 31. oktober 1978 refererte til som grunnlag for sitt standpunkt om at klagerne må belastes avgiftene, ble av Høyesteretts kjæremålsutvalg nektet fremmet for Høyesterett. Lagmannsrettens dom bygde på midl. lov 29. juni 1951 (nr. 14) om avgift på forbruk av elektrisk energi. Etter denne loven var de produserende kraftverk ansvarlig overfor statsmyndighetene for avgiftens betaling, men loven ga adgang til å kreve avgiften refundert av avtagerne. Retten uttalte at den enkelte skatteborger selv måtte bære risikoen for at nye skatter rammer hans forbruk som i det tilfelle som forelå, når ikke annet var bestemt i avtalen mellom kraftselskapet og rettighetshaver.

Den avgift som i nærværende sak omtales som el-avgift, er avgift fastsatt ved stortingsvedtak, jfr. vedtak av 8. juni 1978, i medhold av lov av 19. mai 1933 (nr. 11) om omsetningsavgift. Nærmere bestemmelser er gitt av Finansdepartementet i medhold av nevnte lov, jfr. forskrifter 14. desember 1978 om avgift på elektrisk kraft.

Paragraf 1 annet punktum i loven om omsetningsavgift hvor det er fastsatt at også elektrisk kraft er å anse som vare, ble tilføyd ved lov av 18. desember 1970 nr. 97 og skulle gi hjemmel for avgift på elektrisk kraft istedenfor den tidligere hjemmel — midl. lov 29. juni 1951 om avgift på forbruk av elektrisk energi. Avgift på forbruk av elektrisk energi etter loven av 29. juni 1951 var ansett som en forbruksskatt, jfr. Eidsivating lagmannsretts dom 6. april 1962. Det er forutsatt også i Finansdepartementets forskrifter av 14. desember 1978 at el-avgiften skal bæres av forbruker, jfr. § 1 i forskriftene:

«Avgiftsplikten oppstår ved levering av elektrisk kraft til forbruker eller uttak til eget bruk hos produsenten. Forbruk som har direkte sammenheng med kraftproduksjon og fordeling omfattes ikke av avgiftsplikten.

Den som leverer elektrisk kraft til forbruker eller tar ut kraft til eget bruk, plikter å svare avgiften.»

Videre vises til § 3 annet punktum i forskriftene:

«For kraft som leveres til husholdningsformål m. v., foretas foreløpig — skjønsmessig — avgiftsberegning ved eventuell utskrivning av forskuddsfaktura(er) for del(er) av avlesningsperioden.»

Ut fra dette og på bakgrunn av Eidsivating lagmannsretts dom 6. april 1962 og de synspunkter som der er gjort gjeldende, finner jeg ikke å kunne reise innvending mot kraftverkets krav om at brukerne av frikraft skal bære el-avgift for denne kraften når ikke annet er avtalt mellom partene.»

Spørsmålet om hvem av partene som skal bære merverdiavgiften på frikraften, tok jeg opp med Skattedirektoratet og Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE). — Paragraf 14 første ledd i lov av 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift gir etter endringslov 8. juni 1973 nr. 42 hjemmel for å kreve merverdiavgift ved uttak av frikraft. Bestemmelsen gjør kraftverket ansvarlig for avgiften overfor avgiftsmyndighetene, men angir ikke hvem som skal bære avgiften i siste omgang, kraftverket eller brukerne av frikraften.

Skattedirektoratet uttalte i brev 23. juli 1979 til ombudsmannen:

«Bakgrunnen for endringsloven 8. juni 1973 av merverdiavgiftsloven § 14 første ledd var bl. a. en konkret sak hvor et kommunalt vannverk hadde levert vann gratis til en gruppe personer på rent sosialt grunnlag. Spørsmålet var om dette var et avgiftspliktig uttak på vannverkets hånd etter merverdiavgiftsloven § 14 første ledd slik bestemmelsen den gang lød. Man kom til at ordlyden ikke ga dekning for avgiftsplikt og tok opp med Finansdepartementet spørsmålet om lovendring på rent generelt grunnlag. En viser forøvrig til Skattedirektoratets brev som er referert på s. 11 i Ot. prp. nr. 32 (1972—73). Den konkrete sak er ikke nevnt i brevet, men hadde vært drøftet muntlig med departementet.

Det spørsmål som er reist i Ombudsmannens brev ble såvidt vites ikke vurdert i forbindelse med endringsloven.»

NVE uttalte 18. oktober 1979:

«Vi har registrert at kraftverket som skal levere «gratiskraften» har påberopt seg en dom av Eidsivating lagmannsrett av 6.4.1962. Denne dom gjelder såvidt vi forstår, avgift etter (den nå opphevede) lov av 29. juni 1951 om avgift på forbruk av elektrisk energi. De synspunkter dommen baserer seg på må formentlig også ha sin gyldighet i forhold til den el-avgiften vi har idag, men ikke uten videre i forhold til merverdiavgiften.»

Til dette anførte kraftverket 25. januar 1980 etter å ha forelagt saken for Norske Elektrisitetsverkers Forening:

«Vi kan ikke se at Skattedirektoratets brev av 23.7.1979 inneholder avgjørende momenter for at merverdiavgift på frikraft skal bæres av kraftprodusenten. I brev til Skattedirektoratet er det av Sivilombudsmannen bl. a. pekt på kraftprodusentens fradragsrett for inngående merverdiavgift på varer og tjenester. Det faktiske forhold er at skattemyndighetene foreløpig ikke godkjenner at uttak av gratis kraft som vederlag for fallrettigheter, grunnervervelse m. v. kan betraktes som anskaffelse av vare til bruk i virksomheten og er følgelig ikke fradragsberettiget etter lovens § 21. Fradragsrett for kraftprodusenten er dermed ikke avgjørende argument i denne sammenheng.

I brevet til Skattedirektoratet peker Sivilombudsmannen videre på at en ordning hvor-

etter brukerne belastes med merverdiavgift, vil innebære at det legges avgift på den ene parts vederlag i et bytteforhold som er avtalt mange år før merverdiavgiftsloven ble vedtatt. Hertil er å si at enhver innføring av avgifter til Staten virker i retning av å forringe eksisterende «bytteforhold». Det synes uvesentlig om dette har direkte tilknytning til vedkommende vare som belegges med avgift, eller om reduksjonen skjer i realinntekt for øvrig.

Norske Elektrisitetsverkers Forening finner altså at ingen av de nevnte momenter gir egentlig støtte for Sivilombudsmannens syn. Vi deler denne oppfatning og er ikke villig til å revurdere vårt standpunkt. Vi vil dessuten få peke på følgende forhold.

Ved lov av 18.12.1970 nr. 97 ble § 1 i Lov om omsetningsavgift av 10. mai 1933 nr. 11 endret, og det ble fastsatt at elektrisk kraft er å anse som vare. Dette medførte at elavgiften gikk over fra å være en avgift på produksjon til en generell avgift på forbruk av Elektrisk energi fra 1.1.1971. I første omgang ble likevel levering til husholdninger unntatt fra avgift.

Merverdiavgiftsloven er også en lov om avgift på omsetning og forbruk, og den har følgende i stor grad avløst loven om avgift på siste ledd.

Avgift etter lov om omsetningsavgift og etter merverdiavgiftsloven er i begge tilfeller en forbrukeravgift og skal som sådan betales av forbruker. Det er vanskelig å se at de to omsetningsavgifter for samme vare skal behandles forskjellig.»

I avsluttende brev 18. februar 1980 til kraftverket uttalte jeg:

«Grunneierne skal etter skjøte tinglyst i 1914 som vederlag for avståelse av fallrettigheter ha rett til en bestemt mengde gratiskraft (1500 watt).

Begrunnelsen for kraftverkets standpunkt synes å være at merverdiavgiften er en forbrukeravgift og skal som sådan bæres av forbrukerne. Det fremgår imidlertid ikke av lov av 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift at avgiften har denne karakter. Avgiftspliktig er den næringsdrivende når denne leverer varer eller tjenester mot vederlag eller tar ut varer til bruk privat eller til andre formål som faller utenfor loven.

Utgangspunktet ved fortolkningen av den foreliggende avtale må være at den som har krav på frikraft som vederlag for avståtte fallrettigheter, ikke skal behøve å betale noe for kraften ved leveringen. Dette er en nødvendig forutsetning for at hans vederlag for fallrettighetene ikke skal bli redusert. Han må likevel ha risikoen for at frikraften kan bli undergitt strengere inntektsbeskatning på hans hånd, eller at det blir innført spesiell avgift på slikt forbruk. På denne bakgrunn har jeg, som det tidligere er gitt uttrykk for, ikke innvending mot at brukeren av frikraften belastes for el-avgiften. Denne avgiften er ikke utelukkende fiskalt begrunnet, men er også ment som et virkemiddel i energipolitikken. Merverdiavgiften er derimot en generell avgift som er rent fiskalt begrunnet, og som rammer alle forbrukere av varer og tjenester.

Jeg er etter dette kommet til at merverdiavgiften kommer i en annen stilling enn elavgiften i det aktuelle kontraktsforhold, og at førstnevnte ikke kan belastes brukeren.»

Kraftverket underrettet 23. september 1980 ombudsmannen om at saken var av prinsipiell interesse for et stort antall medlemmer av Norske Elektrisitetsverkers Forening, at det var ventet at domstolene ville ta stilling til spørsmålet i et skjønn, og at kraftverket ville avvente rettens avgjørelse.

Ved brev 22. oktober 1981 fra kraftverket mottok jeg underretning om at grunneierne ville få etterbetalt merverdiavgift. Norske Elektrisitetsverkers Forening anførte i medlemssirkulære 19. oktober 1981:

«Deler av overskjønn for Eidfjord Nord ble av NVE anket til Høyesterett som ved dom av 1980-06-03 opphevet overskjønnet på en del punkter, bl. a. spørsmålet om hvem som skal betale elavgift og merverdiavgift for gratis elektrisk kraft som vederlag for fallrettigheter. Nytt overskjønn ble formelt forkynt 1981-08-20, og i dette kom skjønnet til:

1. Elavgiften betales av grunneier
2. Merverdiavgiften, antatt også mva for elavgiften, betales av NVE.

Denne avgjørelse er for øvrig den samme som Sivilombudsmannen tidligere har gitt uttrykk for.

Ut fra dette har NVE godtatt avgjørelsen uten påanke til Høyesterett, og den er heller ikke påanket av grunneierne. Avgjørelsen er således rettskraftig.

For gratis elkraft blir ut fra dette:

1. Elavgiften å betale av grunneier
2. Merverdiavgiften, også for elavgift, å betale av elverket.»

73.

Gjenervervsrett for ekspropriet til ubenyttet ekspropriasjonsfelt.
(Sak 1546/80.)

A's arvinger klaget 8. desember 1980 til ombudsmannen over at myndighetene avviste deres krav om å få tilbakeført areal som i 1959 var ekspropriert fra A.

Bystyret i X vedtok våren 1959 å søke tillatelse til å ekspropriere et område i Y kommune til flyplass. Det gjaldt et jordbruksområde på ca. 200 dekar med 16 grunneiere, herunder A. Ekspropriasjonstillatelse ble gitt ved Kronprinsregentens resolusjon 6. juli 1959:

«Med hjemmel i lov om luftfart av 7. desember 1923 § 51 gis X kommune tillatelse til å ekspropriere de eiendommer og de rettigheter som er nødvendige for anlegg av flyplass i Y kommune.»

Ekspropriasjonen ble gjennomført i 1959. Planen for dette område (alternativ 1) ble imidlertid ikke satt ut i livet. Kommunen tok opp til vurdering andre plasseringsalternativ (bl. a. alternativene 2 og 3). Bystyret vedtok i 1968 å gå inn for alternativ 2, og i 1970 alternativ 3. I henhold til stortingsvedtak 2. juni 1972 ble i 1973 bygget flyplass etter alternativ 3.

Jordstyret i Y kommune tok i 1968 på vegne av tidligere eiere opp spørsmålet om tilbakeføring til jordbruket av de arealer som ble ekspropriert i 1959. I jordstyrets vedtak 24. oktober 1968 heter det:

«Nå er det avgjort at flyplassen skal vera på — — — (alternativ 2). Fleire av dei som vart fråteke jord til den tidlegare flyplass, er nå interessert i å kjøpa jord attende til bruka sine og ber jordstyret ta saka opp med dei rette instansar.»

Jordstyret sendte 3. januar 1969 forespørsel til eiere av bruk som hadde avstått jord, om de var interessert i gjenkjøp. Jordstyret tilføyde:

«Når jordstyret har fått oversyn over dei som vil kjøpa att arealene sine, vender jordstyret seg til Y formannskap og ber dei ta opp saka med X kommune, som eig arealene i dag.»

Jordstyret vedtok 28. mars 1969:

«Jordstyret har henta fråsegn frå dei grunn-eigarar som vart fråtatt jord til flyplassen. Av desse har 15 svart ja, dei vil ha jorda att. I alle høve gjeld det den jorda dei sjølv misste.

Dei fleste vil ha jorda att til same pris som dei fekk for arealene.

Etter jordstyret sitt syn er det i dette høve vilkår for rasjonalisering av dei eksisterande bruk.

Jordstyret vil oppmoda Y kommune om å kjøpa inn heile arealet på vegne av jordbruksinteressene i området.»

Jordstyret forfulgte saken 25. oktober 1973 overfor fylkeslandbruksstyret:

«Som det går fram av dei skriv jordstyret har sendt Y formannskap, har jordstyret bedt formannskapet om å ta saka opp med X kommune.

Det ser ikkje ut til at formannskapet vil reagere på jordstyret sine skriv i denne saka.

Dei oreigna areala er tildels dyrka og tildels udyrka jord. Alt det dyrka er god, djup jord. Det meste av det udyrka er god dyrkingsjord.

Fleira av dei bruka som ligg opptil dei oreigna areala er interessert i tilleggsjord.

Y jordstyre ber med dette om at fylkeslandbruksstyret tek seg av saka.»

Fylkeslandbruksstyret forela saken for Landbruksdepartementet. Departementet uttalte 12. desember 1973:

«Det går fram av saksdokumentene at de tidligere eksproprierte areal til flyplass er dyrka og dyrkbar jord som ligger i et jordbruksområde.

Da det ikke er aktuelt å nytte arealene til det formål som de ble ekspropriert til, synes det riktig at arealene blir tilbakeført jordbruket.

Departementet ber fylkeslandbruksstyret om å arbeide for å få de eksproprierte areal tilbakeført jordbruket.

Da det sannsynligvis ikke vil bli tale om en automatisk tilbakeføring av areal til de tidligere grunneiere, men også en fordeling av areal som tilleggsareal til andre bruk i området, vil det være hensiktsmessig at fylkeslandbruksstyret går inn som kjøper. Det vil i denne forbindelse være aktuelt å forskottere kjøpet med midler av jordfondet, men en finner det foreløpig ikke nødvendig å gi noe endelig tilsagn om midler. Dette spørsmål kan fylkeslandbruksstyret komme tilbake til når saken er noe nærmere avklart.

Departementet ber ellers om å bli holdt orientert om arbeidet med saken.»

Fylkeslandbruksstyret tok 15. januar 1974 saken opp med X kommune:

«Fylkeslandbruksstyret tillet seg å spørre om kommunen kan vera interessert i å selja dei tidlegare eksproprierte flyplassareala (ikkje utbygde) til staten v/fylkeslandbruksstyret. Ved eventuelt kjøp vil landbruksmyndighetene syta for at jorda snarast råd er blir nytta i samsvar med jordlovens § 1. Det er på det rene at heller mange av dei som måtte avstå areal nå er interesserte i å kjøpa tilbake jord av flyplassarealet.»

Fylkeslandbruksstyret sendte 21. august 1974 slikt likelydende brev til eiere av bruk som hadde avstått jord:

«Spørsmål om kjøp av jord frå tidlegare oreigna areal.

Fylkeslandbruksstyret har på vegne av staten teke opp spørsmålet om kjøp av den jorda som i 1959 blei oreigna til flyplass.

Dersom staten v/fylkeslandsbruksstyret får kjøpa dei aktuelle areala, må staten seinare selja areala som tilleggsjord.

Fylkeslandbruksstyret er gjennom Y jordstyre gjort kjend med at De ynskjer å kjøpa att jord av det oreigna flyplassarealet, og i samband med dette tillet vi oss å spørja om De framleis er interessert i dette. I så fall ville vi gjerne få opplyst:

1. Kva for areal De er interessert i å overta — og storleiken på arealet.
2. Kor mykje De kan betala for jorda.»

Fylkeslandbruksstyret behandlet saken i møte 18. desember 1974. Fra protokollen refereres:

«Etter eventuell overtaking av arealet vil staten v/fylkeslandsbruksstyret snarast ta opp spørsmålet om overdraging av arealet som tilleggsjord. Fylkeslandbruksstyret har kontakta 15 personar (tidlegare eigarar) i samband med eventuelt sal av jord, og alle desse personane

er interessert i å kjøpa tilbake jord som dei har levert frå seg.»

Etter forhandlinger vedtok bystyret i X 13. mai 1976 å selge de eksproprierte arealer til staten v/fylkeslandbruksstyret for kr. 450 000,—. Staten godtok dette tilbud, og departementet skrev 3. september 1976 til fylkeslandbruksstyret:

«Departementet forstår det slik at forutsetningen er at de arealer som søkes ervervet skal føres tilbake til eiendom som i sin tid avsto arealene ved ekspropriasjon. En har videre forstått det slik at prisen nå, selv om den nominelt er noe høyere, i realiteten ikke overstiger prisen ved ekspropriasjonen og at de som skal overta arealene nå stort sett har godtatt prisen.

På denne bakgrunn samtykker departementet i at fylkeslandbruksstyret erverver arealene.

Det er en forutsetning at de innkjøpte arealer videreselges til rasjonaliseringsformål i samsvar med jordlovens § 1, og salget forutsettes gjennomført uten utgifter for staten.»

Skjøte fra X kommune ble tinglyst 1. oktober 1976. I skjøtet heter det:

«Eiendommen overdras for øvrig med de retter og plikter som vi har eiet den.»

Fylkeslandbruksstyret skrev 17. august 1978 til jordstyret:

«Vedlagt følger dokumenta i ovannemnde sak, og vi skal be jordstyret om å utarbeide ein delingsplan. Vi gjer merksam på at eiendomen berre kan seljast til personar som er eigarar av gardsbruk — d. v. s. som tilleggsjord.»

Forslag til fordeling av arealene ble fremlagt av herredsaagronomen 25. september 1978. Forslaget innebar at de fleste eksproprierte enkeltstykker skulle tilbakeføres de tidligere eiere eller deres rettsetterfølgere. Men det var enkelte unntak. Blant annet skulle de 31,7 dekar som var ekspropriet fra A, utlegges som tilleggsjord for en naboeiendom.

Jordstyret behandlet forslaget 26. september 1978 og vedtok «å setja ut saka til neste møte og senda ut eit skriv til dei som ikkje kan få sine gamle areal tilbake».

Blant de grunneiere som mottok slikt skriv, var A's arvinger. Arvingene protesterte i brev 9. oktober 1978 til jordstyret:

«Av tidligere brev har det gått frem at de nevnte eiendommer skal føres tilbake til de som i sin tid avstod arealene til ekspropriasjon. Vi må derfor protestere mot det foreliggende forslag om at eiendommene bare kan selges til «personer som er eigarar av gardsbruk — d. v. s. som tilleggsjord» jfr. brev fra fylkeslandbruksstyret 17. august 1978.»

Jordstyret sluttet seg 24. oktober 1978 til herredsaagronomens forslag. Et mindretall (1 medlem) hadde følgende forslag:

«De aktuelle arealer ble i sin tid ekspropriet til flyplass, men ble ikke brukt til det formål det ble innkjøpt for. Ifl. oreign. lov § 10, må da arealene bli å tilbakeføre til de som i sin tid avsto den, i den utstrekning disse gjør krav om det. En kan på denne bakgrunn ikke se det rett å legge bestemmelsene i § 1 i jordloven til grunn ved tildelingen. Arealene må etter dette bli å tilbakeføre til dem de i sin tid ble fratatt.»

A's arvinger fastholdt i brev 16. november 1978 til fylkeslandbruksstyret sitt krav om å få kjøpe tilbake de 31,7 dekar som var ekspropriet fra A. Arvingene anførte:

«Ekspropriasjonstillatelsen til området ble gitt til anlegg av flyplass, jfr. Kronprinsregentens resolusjon av 6. juli 1957. I det øyeblikk ekspropriasjonsformålet bortfaller, bortfaller også ekspropriasjonstillatelsen og de tidligere eiere har krav på at eiendommene føres tilbake til dem.»

Fylkeslandbruksstyret sluttet seg 25. september 1979 til den foreliggende fordelingsplan og vedtok å selge i samsvar med planen. Påstanden fra A's arvinger om gjennervervsrett for ekspropriatene ble drøftet, men fylkeslandbruksstyret konkluderte med at det ikke forelå hjemmel for et slikt krav. Fylkeslandbruksstyret bemerket:

«I Kronprinsregentens resolusjon av 6. juli 1957 er det ikkje sett som vilkår at det oreigna arealet skal nyttast til flyplass innan ein viss frist. Grunnlaget for krav om tilbakeføring av oreigna areal til tidlegare eigar er derfor etter Fylkeslandbruksstyret si vurdering ikkje til stades. I tillegg til ordlyden i § 10 i oreigningslova (og § 4 i grunnarealova) har ein ved vurderinga også lagt vekt på behandlinga av spørsmålet om tilbakeføring av areal i rettspraksis og i forarbeida til oreigningslova.»

A's arvinger klaget 26. oktober 1979 til Landbruksdepartementet. De hevdet:

«Når bakgrunn for ekspropriasjon er bortfalt og arealet er «frigitt» etter anmodning fra jordstyret og fylkeslandbruksstyret, så må det være en menneskerett at de tidligere eiere får anledning til igjen å overta sin egen eksproprieterte eiendom, hvis der ikke er

særdeles tungtveiende grunner for at arealene skal nyttas til påtrengende samfunnsnyttige formål

og det tillater vi å bestride i vårt tilfelle.

Det er anført i saken at vår eiendom ikke lenger kan sies å være gårdsbruk og at driftsbygningen nyttes til industriformål. Til dette skal anføres at vi idag råder over ca. 45 dekar jord, og denne forpaktet til to gårdbrukere

som ikke har interesse av driftsbygningen. Vi har ikke sett det som hensiktsmessig og forsvarelig å la denne bygning stå unyttet.

Ingen vet hva fremtiden «bringer i sit skjød», og en av arvingene er landbruksutdannet og har ikke skrinlagt tanken på å gjenopp- ta gårdsdrift med saueavl. — — —»

Fylkeslandbruksstyret bemerket 31. januar 1980:

«Når det gjeld klagarane sin eige- dom, er ein stor del av arealet og driftsbygningane tekne i bruk til andre føremål enn jordbruksproduksjon. Styret har etter ei samla vurdering kome til at det ikkje er behov for tilleggsjord til denne eige- dommen og at slikt sal ville vera i strid med reglane som ligg til grunn for salet av det oreigna arealet.»

Departementet tok 17. juni 1980 ikke til følge klagen:

«Ved departementets brev av 3. september 1976 er det klart gitt uttrykk for at tilbakeføring til tidligere eiendommer må være i samsvar med formålet i jordlovens § 1, d. v. s. rasjonalisering av gårdsbruk. Samtykke til erverv og forskottering med Jordfondsmidler forutsetter regelmessig at det gjelder tiltak etter jordlovens bestemmelser.

Dersom tilbakeføring i tilfelle som dette skal kunne skje uten hensyn til rasjonalisering av gårdsbruk, må det eventuelt være i medhold av lovbestemt gjenervervsrett.

Som fylkeslandbruksstyret har redegjort for, er det ikke bestemmelser om gjenerverv hverken i resolusjonen om ekspropriasjon eller i lov om luftfart, som ga hjemmel til ekspropriasjon.

I lov om oreigning av fast eiendom av 23. oktober 1959, har en bestemmelser som regulerer det spørsmål en her står overfor. Det er imidlertid knyttet bestemte vilkår for tilbakeføringskrav, bl. a. at det i forbindelse med ekspropriasjon er satt frist.

Spørsmålet om gjenervervsrett var tidligere noe usikkert, mens det nå etter oreigningsloven er bestemmelser om gjenerverv på visse vilkår. Ut fra rettspraksis og senere lovgivning antar departementet at det ikke eksisterer noen gjenervervsrett uten hjemmel. Det foreligger ikke hjemmel i dette tilfelle, og det er derfor ikke grunnlag for å imøtekomme krav om gjenerverv — når dette ikke innebærer noen rasjonalisering av gårdsbruk.

Departementet kan etter dette ikke se at det er grunnlag for å ta klagen fra A's arvinger til følge. Deres eiendom kan etter det opplyste ikke betraktes som gårdsbruk med behov for tilleggsjord. Tildeling av tilleggsjord til disse vil derfor ikke være i samsvar med jordlovens bestemmelser.

Idet en viser til foranstående stadfester departementet med dette fylkeslandbruksstyrets fordelingsvedtak av 25. september 1979, jfr. vedtak av 31. januar 1980.»

Ombudsmannen tok klagen fra A's arvinger opp med X kommune i brev 17. februar 1981, og pekte på at spørsmålet om gjenervervsrett (tilbakeføring) i utgangspunktet gjaldt for-

holdet mellom de tidligere eiere og X kommune som ekspropriant. Ombudsmannen ba opplyst om kommunen forut for salget til staten hadde vurdert å tilby eiendommen til de tidligere eiere. Kommunen svarte 6. mars 1981:

«På grunn av den usikkerhet som knytter seg til flyplassutbyggingen helt til Stortingets vedtak i 1972 fant kommunen det ikke formålstjenlig å avhende de arealer som var ekspropriert til det første alternativ. Dette for å ha noe i reserve.

I denne perioden ble det heller ikke disponert over det eksproprierede areal på noen bestemt måte.

Kommunen har mottatt 2 skriftlige henvedelser om tilbakesalg, den ene fra A's arvinger i brev datert 6. februar 1973. Kopi av bystyresakene 69 og 75 for 1976 vedlegges, hvor det fremgår at spørsmålet om tilbakesalg ble vurdert av kommunen. Det ble imidlertid funnet mest hensiktsmessig å avhende arealene under ett til Fylkeslandbruksstyret. Den rettslige side ble også vurdert, jfr. finansrådmannens notat av 19. november 1966.»

I notatet av 19. november 1966 uttalte rådmannen i X:

«Det som er helt på det rene er at de tidligere grunneierne naturligvis ikke har plikt til å kjøpe eiendommene igjen. Dersom grunneierne her skulle ha rett til å kjøpe eiendommene igjen, vil noen av dem kanskje benytte den rett for en parsell eller flere, og man kan komme opp i vanskelige problemer når det gjelder disponering av arealet.

Det er meget viktig hva Y kommune vil foreta når det gjelder regulering. Dersom området er eller blir regulert til jordbruk, må man være oppmerksom på jordloven, og her kan grunneieres interesser bli i varetatt av fylkeslandbruksstyret.»

I innstillingen til bystyresak nr. 69 for 1976, som det også ble vist til, heter det:

«— — — Det er sterke grunner som taler for at man bør akseptere tilbudet fra fylkeslandbruksmyndighetene. I ekspropriasjons-saken var en rekke grunneiere involvert — 16 parseller innenfor et sammenhengende ekspropriert område. X kommune vil komme opp i en vanskelig stilling dersom man skal begynne å forhandle med en rekke grunneiere, og resultatet vil være at disse neppe vil kunne tilby den prisen som fylkeslandbruksmyndighetene nå tilbyr. Landbruksmyndighetene regner med å tape penger på transaksjonen, og man må regne med at landbruksmyndighetene vil bli sittende igjen med områder som de ikke får overdratt til jordbrukerne. Ved å overdra dette til landbruksmyndighetene, har X kommune derved også vist positiv holdning når det gjelder å fremme jordbrukets sak.

Det er den mulighet at X kommune kan søke å holde på arealene i håp om at det engang i fremtiden skal kunne bli en bedre økonomisk løsning. Dette er imidlertid en høyst usikker sjanse, og i samråd med finansutvalget er derfor mottilbudet gitt for på denne måten å få frigjort midler og løst saken.»

Ombudsmannen tok saken opp også med landbruksmyndighetene. Fylkeslandbrukskontoret opplyste 5. mars 1981 at arbeidet med utparsellering av området i samsvar med den vedtatte delingsplan var kommet så langt at skylddelingsforretning var holdt og skylddelingsdokumentene tinglyst, men det var ikke utstedt skjøte eller kjøpekontrakt for noen av parsellene.

Ombudsmannen skrev 30. mars 1981 til X kommune og Landbruksdepartementet og ba opplyst om man ønsket å gi ytterligere uttalelse om tilbakeføringsspørsmålet før ombudsmannen avsluttet klagesaken.

Kommunen bemerket 2. april 1981:

«Kommunen har ikke noen ytterligere opplysninger å gi i sakens anledning, men vil gjerne understreke at klageren etter vår vurdering ikke har noen gjennervervsrett, samt at de faktiske eiendomsforhold med en rekke parseller gjør et tilbakesalg på rent rimelighetsgrunnlag lite aktuelt.»

Landbruksdepartementet uttalte 22. april 1981:

«Landbruksdepartementet vil peke på at det formål gnr. 85 bnr. 118 skal nyttes til — rasjonaliseringsformål i jordbruket — er tillagt ekspropriasjonsrett. Det vises til jordlovens § 20 jfr. § 1.

En har ellers ikke ytterligere anførsler.»

Jeg bemerket i avsluttende uttalelse 26. mai 1981:

«X kommune eksproprierte i 1959 fra 16 grunneiere et areal på sammenlagt ca. 200 dekar for etablering av flyplass. Planene om flyplass på dette stedet falt senere bort, og kommunen solgte i 1976 området til staten v/fylkeslandbruksstyret.

Fylkeslandbruksstyret traff 25. september 1979 vedtak om å selge arealet som tilleggsjord til gårdsbruk i området. Vedtaket innebærer at de fleste eksproprierte enkeltstykker tilbakeføres de tidligere eiere eller deres retts etterfølgere. Klagernes eiendom representerer ett av unntakene. A's arvinger har forgjebes gjort krav på å få det eksproprierte areal på 31,7 dekar tilbake. Arealet er i stedet utlagt som tilleggsjord til en nabo. Landbruksdepartementet har i klageavgjørelse 17. juni 1980 sluttet seg til fylkeslandbruksstyret. Fylkeslandbruksstyret og departementet har lagt til grunn at det ikke er gjennervervsrett for de tidligere eiere:

«— — — tilbakeføring til tidligere eiendommer må være i samsvar med formålet i jordlovens § 1, d. v. s. rasjonalisering av gårdsbruk.»

Ekspropriasjonssamtykke ble gitt ved Kronprinsregentens resolusjon 6. juli 1959, dvs. før oreigningsloven av 23. oktober 1959 trådte i kraft (1. juli 1960). Ordningen etter oreigningsloven § 10 annet ledd om at det er et

vilkår for gjennervervsrett for ekspropriaten at det er tatt med vilkår om dette i ekspropriasjonstillatelsen, kommer derfor ikke til anvendelse. Spørsmålet om ekspropriatens rett til å kreve tilbakeføring av ekspropriasjons-gjenstanden når den ikke blir brukt til ekspropriasjonsformålet, må følgelig avgjøres på grunnlag av rettstilstanden før oreigningsloven.

Tidligere fantes ingen lovbestemmelse om tilbakeføring. Hvorvidt ekspropriaten kunne kreve å få ekspropriasjonsfeltet tilbakeført dersom ekspropriasjonsformålet falt bort eller ekspropriaten unnlot å sette i gang tiltaket, måtte avgjøres ut fra en konkret vurdering av forholdene i den enkelte sak med bakgrunn i alminnelige rettsprinsipper.

Ved vurderingen i denne saken må det tillegges betydelig vekt at X kommune valgte å avhende det eksproprieerte areal. Spørsmålet her er således ikke om de tidligere eiere offensivt kunne gå på kommunen og kreve eiendommene tilbake. Spørsmålet er om kommunen, da den ønsket å avhende området, hadde plikt til først å tilby tidligere eier (ekspropriaten) gjenkjøp. — Likestilt med tidligere eier må være tidligere eiers rettsetterfølgere.

Det må videre fremheves at overdragelsen til staten ikke tok sikte på å tilgodese ekspropriasjonsformålet (etablering av flyplass), og heller ikke andre grunnutnyttingsformål som avviker fra tidligere bruk av området. I hovedsak vil grunnutnyttningen forbli den samme som for ekspropriasjonen: jordbruksdrift.

Det eksproprieerte område var bare ett av flere aktuelle stedsalternativ for etablering av flyplass. Allerede i 1966 utredet X kommune de rettslige spørsmål vedrørende tilbakeføring av de eksproprieerte arealer til de tidligere eiere, og i 1968 vedtok bystyret å gå inn for et annet stedsalternativ. De tidligere eiere har stadig utvist aktivitet for å få tilbake de fratatte arealer, og jordstyrets utspill i 1968 var et resultat av dette. Ved to anledninger, 3. januar 1969 og 21. august 1974, skrev landbruksmyndighetene til de tidligere eiere for å registrere interessen for tilbakekjøp. Også overfor X kommune er interessen for tilbakekjøp markert, jfr. kommunens brev 6. mars 1981. — De tidligere eieres vedvarende aktivitet i kravet om tilbakeføring er et moment som taler for at det foreligger en gjennervervsrett.

Jeg må konkludere med at X kommune, da kommunen valgte å avhende det eksproprieerte areal, hadde plikt til å tilby de tidligere eiere gjenkjøp. — De forhold jeg herunder har lagt vekt på, har landbruksmyndighetene kjent til, eller iallfall hatt full anledning til å gjøre seg kjent med. Jeg kan ikke se noe grunnlag for at landbruksmyndighetene skal være mindre bundet enn kommunen når det gjelder de tidligere eieres krav om gjenkjøp. Etter min mening er det følgelig ikke rettslig holdbart når landbruksmyndighetene har stilt som krav at tilbakeføring i hvert enkelt tilfelle «må være i samsvar med formålet i jordlovens § 1, d. v. s. rasjonalisering av gårdsbruk» (departementets klageavgjørelse 17. juni 1980).

Departementets anførsel 22. april 1981 om at rasjonaliseringsformål i jordbruket er tillagt ekspropriasjonsrett, finner jeg, slik saken ellers ligger an, ikke å kunne tillegge noen avgjørende vekt.

Jeg er således blitt stående ved at A's arvinger må gis medhold i klagen.»

Landbruksdepartementet meddelte 16. juni 1981 at departementet vil rette seg etter ombudsmannens uttalelse. I brev samme dag til fylkeslandbruksstyret uttalte departementet:

«Fordelingen må etter dette gjøres om for de parseller som ikke er vedtatt ført tilbake til opprinnelige eiendommer/eiere — så langt som det er interesse for det.»

74.

Sal av kommunal eiendom — tolking av kommunestyrevedtak.
(Sak 260/81.)

A klaga 16. februar 1981 til ombodsmannen over kommunens handsaming av hans søknad om kjøp av ein kommunal eiendom (bustad med tomt).

A søkte 8. september 1980 formannskapet om å få kjøpe eiendomen. Kontorsjefen i kommunen meinte at bustaden framleis burde vere kommunal, og i framlegg til formannskapet fann han ikkje å kunne tilrå sal. Formannskapet hadde saka føre 13. oktober 1980. Av utskrift frå formannskapskontoret gjekk fram:

«B sette fram framlegg om at A skal få kjøpe eiendomen.

Framlegget frå kontorsjefen vart vedteke med 4 mot 3 røyster. Mindretalet røysta for framlegget frå B.»

Saka vart etter dette handsama av kommunestyret 27. oktober 1980. Utskrifta frå formannskapskontoret opplyste her:

«C sette fram mindretalsframlegget frå formannskapet. Dette vart vedteke med 5 røyster. Mindretalet røysta for fleirtalsframlegget frå formannskapet.

Deretter vart samrøystes vedteke:

«Salssummen skal fastsetjast ved takst styrd av sorenskrivaren med 2 takstmenn oppnemnd av han. Ved salet skal kommunen sikre seg forkjøpsrett. Forkjøpsretten er avgrensa for eit tidsrom på 10 år. Kjøpesummen skal også då fastsetjast ved takst styrd av sorenskrivaren med 2 takstmenn oppnemnd av han.

Etter at takst er halde, skal saka leggst fram for kommunestyret.»

Gjenpart av utskrifta vart sendt A.

Kontorsjefen bad i brev 3. desember 1980 til kommuneingeniøren om at det måtte verte kravd takst så snart som råd:

«Kommunestyret har i møte den 27.10.80 vedteke å selje eiendomen til A.

Salssummen skal fastsetjast ved takst styrd av sorenskrivaren med to takstmenn oppnemnd av han. — — —»

Heradsretten heldt 21. januar 1981 verditakst over eiendomen. Verdien vart sett til kr. 160 000,— medrekna tomt og påståande bygningar.

Kontorsjefen la etter dette saka fram for formannskapet:

«Kommunestyret skal no ta stode til om eiendomen skal seljast for denne takstsummen, eller om taksten er så låg at sal ikkje er aktuelt.»

Formannskapet handsama saka i møte 2. februar 1981 og rådde kommunestyret frå å selje eiendomen. Kommunestyret vedtok med 23 røyster ikkje å selje eiendomen. Mindretalet på 2 viste til tidlegare vedtak og røysta for å godkjenne taksten som salssum for eiendomen.

I klagebrevet til ombodsmannen skreiv A:

«Jeg vil gjerne uttale at jeg hadde den bestemte mening at kommunestyret hadde solgt eiendommen til meg da jeg mottok utskrift av kommunestyrets vedtak 27. oktober 1980. Det var ikke i mine tanker at vedtaket kunne tolkes dithen at kommunestyret skulle ta opp igjen spørsmålet om salg i en senere sak — bare taksten.

— — — Vedtaket er jo formulert på en slik måte at en må få inntrykk av at det er kommunestyrets mening at huset skal selges og til en pris som fastsettes av de takstmenn sorenskrivaren oppnevner. Et vedtak kan da ikke formuleres på denne måte hvis det er meningen at en skal be om takst for senere å vurdere hvorvidt salg er aktuelt eller ikke.

Vedtaketets siste setning om at saken skal forelegges kommunestyret etter at takst er holdt, kan ikke oppfattes som noe annet enn for å fatte det endelige vedtak om salgssum og disponering av summen.»

Kommunen gav 19. mars 1981 slik fråsegn til klaga:

«I Hammers kommentar til kommunelova, note 16 til § 16 heiter det:

«Kommunestyrevedtak må — som forvaltningssaker i alminnelighet — tolkes i særlig grad objektivt, dvs. etter sitt innhold på bakgrunn av de forhold som har foranlediget det.»

På denne bakgrunn finn eg det naudsynt å gje fylgjande opplysningar i saka.

A søkte i brev av 17.10.77 om å få kjøpe eiendomen.

Kommunestyret gjorde i møte den 28.4.78 samrøystes vedtak om å avslå søknaden frå A.

Kommunen vart muntleg beden om å vurdere dette vedtaket på nytt, og i møte den 24.11.78 gjorde kommunestyret slikt samrøystes

Vedtak:

«Kommunestyret held fast på sitt tidlegare vedtak om ikkje å selje eiendomen, men at ein vil sjå med velvilje på ein søknad frå A om å kjøpe eit av dei andre husa som er tenkt til sal, når dei vert ledige.»

A sa seg interessert i kjøp av ein annan eigedom, og kommunestyret gjorde i møte den 20.9.79 slikt samrøystes vedtak:

«Kommunestyret går inn for sal av bustaden ——— til A.

Salssummen skal fastsetjast ved takst styrd av sorenskrivaren med 2 takstmenn oppnemnd av han. Kommunen sikrar seg forkjøpsrett. Forkjøpsretten er avgrensa for eit tidsrom på 10 år. Kjøpesummen skal også då fastsetjast ved takst styrd av sorenskrivaren med 2 takstmenn oppnemnd av han.

I fall A kjøper huset tek ein opp spørsmålet om å få leige hybelbustaden nokre år framover.»

Takst vart halde den 12.11.79, og meddelt A i brev av 7.1.80.

I brevet heiter det m. a.:

«Dersom De er interessert i å kjøpe eigedomen bed eg om melding, slik at saka kan leggast fram for kommunestyret til endeleg avgjerd.»

Som ovanstående viser, var det, når det gjeld spørsmålet om sal av nemnde eigedom, føresetnaden at saka skulle leggast fram for kommunestyret til endeleg avgjerd, sjølv om det ikkje stod i vedtaket. Dette kom av den praksisen som hadde festna seg i dei to tilfella kommunen har seld kommunale husvære i dei siste åra.

At dette er uheldig kan ein vera samd i, og at vedtaket som kommunestyret gjorde i møte den 27.10.80, er klosset formulert, skal eg vera den fyrste til å vedgå.

Men at meininga som låg bak var klar, er eg lite i tvil om.»

I avsluttande brev 29. april 1981 til kommunen uttalte eg:

«Mindretalsframlegget frå formannskapet 13. oktober 1980 gjekk ut på at A skulle få kjøpe eigedomen. Dette framlegget vart vedteke av kommunestyret i møte 27. oktober 1980. Dessutan vart vedteke korleis salssummen skulle fastsetjast. Slik vedtaket er forma, kan eg ikkje vere samd med kommunen i at kommunestyret stod fritt til seinare å ta stode til om eigedomen skulle seljast. Den einaste naturlege forståing av kommunestyrets vedtak 27. oktober 1980 må vere at spørsmålet om sal av eigedomen da vart avgjort, slik at A blei gitt rett til kjøp av eigedomen på dei nemnde vilkår. Denne retten kunne ikkje takast frå A ved handsaminga av saka i kommunestyret 9. februar 1981.

Når det gjeld siste punktum i kommunestyrevedtaket 27. oktober 1980: «Etter at takst er halde, skal saka leggast fram for kommunestyret» er det, slik klagaren er inne på, naturleg å forstå passusen slik at den tok sikte på endeleg vedtak om salssum og disponering av summen. Dette kunne ikkje gi heimel for å gjere om vedtaket om sal til A.

Kommunen har peika på at kommunestyrevedtak må tolkast objektivt. — Eg kan ikkje sjå at kommunens standpunkt i saka kan forsvareast som objektiv tolking. Det kommunen

viser til: «meininga som låg bak», er snarare eit subjektivt tolkingmoment.

Kommunen har særleg vist til handsaminga av ei anna sak og nemnt at føresetnaden der var at saka skulle leggast fram for kommunestyret til endeleg avgjerd av spørsmålet om sal, etter at takst var halde. Eg er ikkje samd med kommunen i at handsaminga av den andre saka kan ha særleg interesse for den saka som er framme no. Spørsmålet om korleis kommunens vedtak 20. september 1979 i den andre saka skulle tolkast, kom ikkje opp, jfr. m. a. at A ikkje ønskte å kjøpe denne eigedomen.

Etter det som ligg føre, meiner eg at kommunen har bunde seg til å selje eigedomen til A på vilkår som nemnde i kommunestyrevedtaket 27. oktober 1980.»

A gav deretter tilbod om overtaking av eigedomen for kr. 200 000,— utan kommunal forkjøpsrett.

Kommunestyret godtok i møte 24. august 1981 samrøystes tilbodet frå A.

75.

Kommunal kloakkledning — erstatning for skade ved vanninnslag.
(Sak 560/80.)

A klaget 18. april 1980 til ombudsmannen over at en kommune hadde redusert erstatningen for beskadiget løsøre som følge av flomvann i kloakknett.

I A's bolig var det sommeren 1979 innslag av kloakkvann i kjelleren. Kommunens tekniske etat opplyste at innslaget skyldtes en kombinasjon av gjenstoppet kloakkledning og sterk nedbør. Norges Brannkasse og teknisk etat besiktiget i oktober 1979 det skadde løsøret og takserte skadene til kr. 14 000,—. A krevde beløpet erstattet av kommunen.

I brev 5. desember 1979 til teknisk rådmann anbefalte kommuneingeniøren at kommunen dekket de skader kloakkinnslaget hadde voldt. Teknisk rådmann uttalte 16. januar 1980 til formannskapet:

«Teknisk rådmanns kontor kan for såvidt slutte seg til det vesentligste i det som er anført i brevet m. h. t. ansvarsforholdet. En kan imidlertid allikevel ikke ubetinget være enig i at kommunen skal være økonomisk ansvarlig for all skade som er påført skadelidte i h. t. dennes oppstilling.

Forholdet er nemlig at A's kjeller er innredet og tatt i bruk til kjellerstue uten at saken på vanlig måte er anmeldt og approbert av bygningsrådet. I byggemeldingen som i sin tid forelå for huset, viser kjellerplanen at den er «delvis utgravet og delvis disponibel».

Teknisk rådmann er innstilt på å foreslå at skadelidte får erstatning for det løsøre og inventar som det naturlig kan forventes blir lagret i en vanlig kjeller. Derimot bør skadelidte selv i nærværende sak dekke det tap som er påført det innbo og løsøre som ikke naturlig hører til en vanlig brukskjeller.

Teknisk rådmann er av den oppfatning at kommunen vil kunne komme opp i unormalt

høyt erstatningsansvar hvis den skal svare erstatning for alle slags løselegjenstander som er oppbevart i ulovlige kjellerstuer og som blir påført skader ved innslag av kloakkvann.

I nærværende sak mener en at skadelidte selv får bære risikoen for det tapet han er påført når det bl. a. gjelder oppbevaringen av selskinn, isbjørnskinn, revcape, vinterfrakker, smoking og sengeteppe i kjelleren. Det samlede erstatningskrav for dette løseøre overstiger halvparten av det fremsatte erstatningskrav som totalt utgjør kr. 14.000,—.

Med henvisning til ovenstående finner en å anbefale at kommunen yter skadelidte en samlet erstatning stor kr. 7.000,—.»

Forslaget ble tiltrådt av finansrådmannen og formannskapet.

A protesterte mot påstanden om at han ulovlig hadde endret bruk av kjelleren og meddelte kommunen at kjelleren ikke var innredet til kjellerstue. Han aksepterte ikke at erstatningsbeløpet ble halvert. I ny saksframstilling for formannskapet beklaget teknisk rådmann at det var fremsatt påstand om ulovlig bruksendring og gikk inn for at A's erstatningskrav måtte bli imøtekommet. Finansrådmannen tiltrådte forslaget, men formannskapet opprettholdt sitt tidligere vedtak om halvering av erstatningen.

Ombudsmannen anmodet kommunen om begrunnelse for formannskapets standpunkt. Ordføreren svarte 17. desember 1980:

«Med den store saksmengde formannskapet behandler i sine møter, er det selvsagt noe vanskelig å rekapitulere hva som ble sagt under sakens behandling.

Jeg mener å kunne huske at man ved siste behandling av saken, da teknisk rådmann måtte gå tilbake på sin anførsel om ulovlig bruksendring (kjellerstue), ikke fant at saken stilte seg annerledes og at man fortsatt var av den mening at skadelidte selv får bære risikoen for det tapet han er påført når det bl. a. gjelder oppbevaring av selskinn, isbjørnskinn, revcape, vinterfrakker, smoking, sengeteppe m. m. i kjelleren.

Man mente å være imøtekommende ved å tilby halvparten av kravet.»

I avsluttende brev 20. januar 1981 til kommunen uttalte jeg:

«Vassdragsloven av 15. mars 1940 (nr. 3) § 115 nr. 1 og 2 lyder:

- «1. Demninger, vassledninger, kloakkanlegg og alle vassdragsanlegg som, i fall de blir ødelagt, kan volde fare for menneskelig eller annenmanns eiendom eller for offentlige eller almene interesser, skal eieren til enhver tid holde forsvarlig vedlike.
2. For skade som skyldes feil eller mangler i den nevnte henseende er anleggs-eieren ansvarlig selv om det ikke foreligger forsett eller uaktsomhet fra hans side.»

A ble ved kloakkinnslaget påført skader på løseøre på til sammen kr. 14.000,—. Etter foran gjengitte lovregler er kommunen objektivt ansvarlig for slike skader. Så vidt skjønnes mener kommunen at A's oppbevaring av skinnvarer og klær i kjelleren har ført til større skadeomfang enn påregnelig.

Etter foreliggende opplysninger er det etter min oppfatning ikke grunnlag for den foretatte reduksjon av erstatningsbeløpet. Jeg kan ikke se at det foreligger noe holdepunkt for bebreidelser mot A for så vidt gjelder de gjenstander som ble oppbevart i kjelleren.

Jeg må be formannskapet se på saken på nytt.»

Uten nærmere begrunnelse besluttet formannskapet 9. mars 1981 med 9 mot 6 stemmer å fastholde tidligere tilbud om kr. 7.000,— i erstatning. Etter dette meddelte jeg klageren at jeg ikke hadde mulighet for å gå videre med saken.

76.

Urinprøve av innsatt i fengselsanstalt —
refselse for unnlatt urinavgivelse.
(Sak 63/81.)

En innsatt (A) klaget 9. januar 1981 til ombudsmannen over fengselsstyrets refselse fordi han nektet å avgi urinprøve i nærvær av fengselstjenestemann.

A var mistenkt for bruk av hasj i anstalten 27. april 1980. Fengselsbetjenten skrev i sin rapport:

«Idag 28/4-80 kl. 1400 ble A innkalt til avd. V for å avgi urinprøve. Han ble foreholdt grunnen til dette og sa seg villig til å avgi prøven, hvis han fikk være alene. Han sa at ikke greide å avgi urin hvis det var andre til stede. Dette problemet har han alltid hatt og han henviste til legen ved en annen anstalt, der han hadde skriftlig erklæring på sine vansker. Han mente at han måtte få stå alene, men jeg avslo dette. Videre ble han gjort kjent med at han kunne bli refset for ikke å avgi urinprøven. — — —»

A ga 6. mai 1980 følgende forklaring:

«— — — det er riktig at han satt sammen med tre andre i kulverten og spilte kort. Han benekter at han har røyket Hasj, og har heller ikke sett at noen av de andre gjorde dette. Når det gjelder urinprøven forteller han at han ikke har nektet å avgi denne, men forsøkt å forklare at han ikke er i stand til å avgi slik prøve under oppsyn av andre. Han henviser her til både dr. — — — og dr. — — — her. Han avgir mer enn gjerne en slik prøve hvis det på en eller annen måte går an å gjøre dette uten slik visuell kontroll. — — —»

I anledning av refselsessaken uttalte distriktslegen i brev 6. mai 1980 til fengselsdirektøren:

«Pasienten opplyste allerede ved innkomsten at han av psykiske grunner ikke klarte å late vannet i andres påsyn. Han skal ha snakket med overlegen ved — — — om det samme forhold.

— — —
Det er en kjent sak at enkelte mennesker ikke klarer å late vannet i andres påsyn, og undertegnede tror det medfører riktighet at A hører til disse. Antakelsen støttes av det helseinntrykket A gir, han virker noe forknytt, litt nervøs.»

Etter lov av 12. desember 1958 (nr. 7) om fengselsvesenet § 26 nr. 4 ble A 16. mai 1980 av fengselsdirektøren refset med innsettelse i enrom i 12 dager for å ha nektet å avgi urinprøve.

A påklaget 16. mai 1980 refselsen til Fengselsstyret og anførte at han ikke hadde nektet å avgi urinprøve. Til klagen uttalte fengselsdirektøren 23. juni 1980:

«Det må være et minimumskrav at man i alle fall er villig til å gjøre et forsøk på å avgi slik prøve under gjeldende kontrollordning. For svært mange gjelder at man ikke på stående fot kan avgi en slik prøve, og man har da anledning til selv å bestemme passende tid for dette.

Så vidt jeg kan se har domfelte overhodet ikke vært villig til å gjøre noe som helst forsøk på å avgi urinprøve under gjeldende kontrollordning, og jeg har på denne bakgrunn ikke funnet det urimelig å ilegge domfelte en refselse for forholdet.»

A opplyste 25. juni 1980 at ingen hadde bedt ham forsøke å avgi urinprøve.

Fengselsstyret forkastet 4. september 1980 klagen og bemerket:

«Etter praksis ilegges det refselse når innsatte nekter å avgi urinprøve. I denne saken er det lagt vesentlig vekt på at domfelte overhodet ikke var villig til å gjøre noe som helst forsøk på å avgi prøven.»

A's klage til ombudsmannen ble forelagt for Fengselsstyret som 4. mars 1981 tiltrådte direktørens uttalelse 6. februar 1981 sålydende:

«Bakgrunnen for at urinprøver av den type det her er snakk om må avgis under kontroll av 2 tjenestemenn er at det i Justisdepartementets rundskriv G 119/79 av 29/6-79 som omhandler endringen i fengselsloven av 8/6-79, hvor man har fått inn fengselslovens § 30A som gir adgang til kroppslige undersøkelser m m. Jeg siterer fra rundskrivet:

«I forbindelse med kontrolltiltak etter § 30A, spesielt avgivelse av urinprøve, bør den enkelte anstalt innarbeide rutiner som i størst mulig grad reduserer risikoen for sammenblanding/forveksling av prøver m. v. Avgivelse av urinprøve skal alltid skje i påsyn av ansatte ved anstalten.»

Et annet moment som er viktig i anstaltens vurdering er at dersom det ikke er tilstrekkelig kontroll med urinprøver, vil man kunne risikere at de innsatte på ulik måte kan tilføre urinprøven stoffer som gjør at analyseresultatet blir galt.

Når det gjelder A har man nå bestemt at man ved senere anledninger skal godta den innsattes uttalelse om at han ikke klarer å avgi urinprøve i andres påsyn. En legger her også vekt på fengselslegens uttalelse i denne saken. Dette medfører at dersom A blir mistenkt for å ha brukt berusende stoffer i anstalten og at man finner det nødvendig å avkreve urinprøve, vil dette foregå ved at A blir nøye visitert og at han deretter får anledning til å avgi urinprøve uten at tjenestemenn er til stede.»

Jeg bemerket i avsluttende brev 23. april 1981 til Fengselsstyret:

«Fengselsstyret og Fengselsdirektøren har lagt til grunn at klageren 23. april 1980 nektet å avgi urinprøve. Etter min mening er dette ikke i samsvar med hva som faktisk skjedde. Rapporten av 28. april 1980 viser at klageren ikke ubetinget nektet å avgi urinprøve. Han sa seg villig til å avgi prøve om han fikk være alene; han opplyste at han ikke ville klare å avgi urin om andre var til stede. Betjenten av slo imidlertid klagerens anmodning om å få være alene.

Fengselsstyret har fremhevet at klageren «overhodet ikke var villig til å gjøre noe som helst forsøk på å avgi prøven». Det fremgår ikke av rapporten av 28. april 1980 om klageren ble oppfordret til å gjøre et forsøk i påsyn av tjenestemann. Klageren hevder at han ikke ble bedt om dette. — Under disse omstendigheter synes Fengselsstyret's anførsel mindre treffende. Det tilføyes at vedkommende tjenestemann måtte ha vært nærmest til å ta opp spørsmålet om kontrollert forsøk dersom dette ble ansett for ønskelig. Tvil om dette er gjort, bør i ettertid ikke anføres mot klageren.

Etter dette antar jeg at det ikke er holdbart grunnlag for refselsesbeslutningen, og jeg må be Fengselsstyret vurdere saken på nytt.

Jeg finner ellers grunn til å peke på at klageren i udatert brev til Stortingets justiskomite tok opp saken på et mer prinsipielt grunnlag. Henvendelsen ble oversendt Fengselsstyret som i brev 25. juli 1980 til klageren viste til rundskrivet av 29. juni 1979 (G-119/79) og uttalte:

«I løpet av høsten 1980 vil innholdet i det nevnte rundskriv bli nærmere vurdert og ventelig endret på enkelte punkter. Man antar at de spørsmål De tar opp, da vil bli nærmere vurdert.»

Det bes opplyst hva som er foretatt på dette punkt. Spesielt bes opplyst om uttalelsen i rundskrivet (s. 4) om at urinprøve alltid skal skje i påsyn av ansatt ved anstalten, fortsatt står ved makt, jfr. at klageren for fremtiden vil bli gitt anledning til å avgi urinprøve uten at tjenestemann er til stede.»

Fengselsstyret tok 12. mai 1981 A's klage over direktørens refselsbeslutning til følge.

Om påbudet i rundskriv G-119/79 uttalte Fengselsstyret i brev samme dag til ombudsmannen:

«Uttalelsen i nevnte rundskriv om at urinprøve alltid skal skje i påsyn av ansatt ved anstalten, står fortsatt ved makt. «Narkotikagruppen» vil imidlertid vurdere nærmere hvilke regler som bør gjelde når det som i nærværende sak foreligger uttalelse fra lege om at en innsatt antakelig ikke er i stand til å avgi urinprøve i andres påsyn. Man vil i den forbindelse understreke at avgivelse av urinprøve er et av de viktigste hjelpemidler til å øve kontroll med og bekjempe det stadig økende narkotika-problem i anstaltene. Det er derfor meget viktig å etablere rutiner som i størst mulig utstrekning kan redusere muligheten for «forfalskning» av prøven, samt redusere muligheten for at de innsatte skal kunne påberope seg vanskelig kontrollerbare begrunnelser for å unnlate å avgi prøve.»

Rundskriv G-119/79 ble 10. november 1981 erstattet av rundskriv G-278/81. Dette rundskriv gir en innsatt adgang til å avgi urinprøve uten at tilsatte i anstalten er til stede.

77.

Ombudsmannens kompetanse — dokumentinnsyn i straffesak.
(Sak 1286/80.)

En far klaget til ombudsmannen over at statsadvokaten og riksadvokaten hadde avslått hans begjæring om utlån av dokumenter i avsluttede og verserende straffesaker mot hans sønn. Han påberopte skriftlige fullmakter fra sønnen og viste til regler om dokumentinnsyn i straffeprosessloven §§ 131 og 280.

Jeg fant å måtte avvise klagen. I brev 6. februar 1981 til klageren uttalte jeg:

«Straffeprosessloven § 131 lyder:

«Udenfor de Tilfælde, for hvilke der i denne Lov er truffet særlig Bestemmelse, kan Parterne og Andre, for hvem det er af Betydning, hos Retsskriveren forlange Udskrift af Retsbøgerne og af de til en Straffesag hørende Dokumenter, der beror i Rettens Arkiv.

Nægter Retsskriveren at meddele Udskrift eller at udlevere Dokumenter, kan Spørgsmaalet forelægges Retten til Afgjørelse.»

Spørsmålet om kompetanse til å treffe endelig avgjørelse om dokumentinnsyn i avsluttede straffesaker er behandlet av kjæremålsutvalget i kjennelse 10. oktober 1980, hvor det heter (Rt. 1980 s. 1395—6):

«For utlån er det gitt særlige regler i påtaleinstruksens § 74 femte ledd. Etter disse bestemmelser tilligger det politimesteren og overordnede ledd i påtalemyndighe-

ten å avgjøre om begjæring om utlån kan innvilges. Påtaleinstruksens anses å gi uttømmende regler for utlån av arkiverte dokumenter, og etter disse regler kan ikke domstolene overprøve den avgjørelse påtalemyndigheten har truffet.

Ordnningen med utskrift «av rettsbøkene og av de til en straffesak hørende dokumenter» er regulert gjennom bestemmelsen i straffeprosesslovens § 131. I tilfelle hvor dokumentene i saken berør ved politikammeret anses bestemmelsen i § 131 annet ledd å gi politimesteren avgjørelsesmyndighet. Nekter denne å meddele utskrift, kan spørsmålet forelegges retten til avgjørelse. Rettens avgjørelse er — slik bestemmelsen har vært oppfattet — gjenstand for kjæremål.»

Påtalemyndighetens avslag på innsynsbe-
gjæring etter straffeprosessloven § 131 kan bringes inn for retten. Domstolens virksomhet er unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde, jfr. § 4 første ledd bokstav c) i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8). Det samme gjelder forvaltningsavgjørelser som etter særskilt lovbestemmelse kan bringes inn for domstolene. Avgjørelse om dokumentinnsyn etter straffeprosessloven § 131 faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde.

Straffeprosessloven § 280 lyder:

«Af den i Retsmødet førte Protokol gives snarest muligt Paatalemyndigheden Udskrift, hvis den ikke er frafaldt.

Paatalemyndigheden, Sigtede og hans Forsvarer samt Fornærmede har Ret til at gjøre sig bekendte med Retsbogen og Sagens Akter.

Under de i § 278, sidste Led nævnte Omstændigheder kan Dommeren ved Kjendelse nægte de sammensteds omhandlede Personer saavel Udskrift som Adgang til Retsbogen og Aktstykkerne, dog i intet Tilfælde længre end til Forundersøgelsens Slutning.»

Regelen er plassert i kapitlet om den rettslige forundersøkelse, men skal etter § 270 gjelde tilsvarende på rettsmøter som avholdes under etterforskningen, «forsaavidt dertil er Anledning».

Når saksdokumentene beror hos retten, vil innsynskrav etter § 280 annet ledd kunne fremmes direkte for domstolen. Hvor innsynskrav fremmes for, og avslås av, påtalemyndigheten antar jeg at avgjørelsen må kunne bringes inn for retten.

Jeg antar således at også spørsmålet om dokumentinnsyn etter straffeprosessloven § 280 annet ledd faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde.»

78.

Ombudsmannens kompetanse — stevning for overholdelse av søksmålsfrist.
(Sak 228/81.)

En advokat klaget 9. februar 1981 til ombudsmannen på vegne av en elev (A.) som hadde fått strykkarakter på Politiskolen. Klagen ble 17. februar 1981 av ombudsmannen

forelagt Justisdepartementet med anmodning om uttalelse fra skolen, klagenemnda og departementet.

Departementet hadde 13. februar 1981 urettet politimesteren om at A ikke hadde bestått eksamen ved Politiskolen. Departementet pekte på at A etter dette ikke fylte vilkårene for fast tilsetning i politiet og ba om at A's midlertidige tjenesteforhold ved politikammeret måtte bli brakt til opphør med vanlig frist. A ble oppsagt 24. februar 1981. Klage over avgjørelsen ble forkastet av departementet 25. mai 1981.

A's advokat tok 16. juli 1981 ut stevning til prøving av oppsigelsen. I brev 21. august 1981 til byretten presiserte advokaten:

«Når jeg i stevning refererer til at sakens realitet fremdeles er til vurdering i de administrative organer, henger det sammen med at — — — visse sider vedrørende sakens realitet er tatt opp med Stortingets ombudsman for forvaltningen. Ombudsmannen har ennå ikke kunnet ta stilling til saken, idet Justisdepartementet foreløpig ikke har gitt de uttalelser som ombudsmannen har bedt Departementet gi. Saken er kommet i det uheldige

spor at man har måttet reise søksmål vedrørende oppsigelsen for å avverge fristoversittelse, mens man venter på at Justisdepartementet skal besvare henvendelsene fra ombudsmannen slik at ombudsmannen kan gi en realitetsvurdering av sider av grunnlaget for oppsigelsen.»

Ombudsmannen fikk 15. september 1981 underretning om stevningen og uttalte 21. september 1981:

«Så vidt ses er oppsigelsen av A begrunnet i samme forhold som er påklaget til ombudsmannen. Etter ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8) § 4 første ledd bokstav c) faller domstolenes virksomhet utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Selv om stevningen er uttatt for å avverge at søksmålsfristen ble oversittet, finner jeg det ikke riktig at ombudsmannen uttaler seg om realiteten i klagen når saken er brakt inn for retten.»

På forespørsel meddelte jeg 24. september 1981 advokaten at ombudsmannen kunne behandle klagesaken hvis søksmålet ble trukket tilbake før retten hadde gitt uttrykk for synspunkter om realiteten i saken.

Register over saker, referert i meldingene for 1978, 1979, 1980 og 1981.

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.

Advokatbistand, se også **Saksomkostninger**,
Fri sakførsel,
fraråding av advokatbistand i forvaltnings-
sak, 79/109.

ved planarbeid før ekspropriasjonsvedtak,
oreigningsloven § 15, 80/108.

Anbud,

tidligere anbudutførelse avgjørende ved
anbudvalg, 79/117.

tilsidesettelse av anbud i strid med likebe-
handlingsprinsipp, 78/118, jfr. 81/15.

Arbeidsgiveravgift,

tilbakebetaling av — for musikere som drev
selvstendig næringsvirksomhet, 78/100.

Arbeidstillatelse, se Fremmedsaker.

Arkiv- og kartoteksystem,

Landbruksdepartementets —, 81/86.

Avgifter, se også **Arbeidsgiveravgift**, **Registre-
ringsavgift**, **Renovasjonsavgift**, **Vann- og
kloakkavgift**,

båtplassavgift, høyere for utenbygdsboende,
79/76.

hundavgift, innkreving ved forening mot
avgiften som vederlag, 79/77, jfr. 80/16.

Avkjørsel, se Veg.

Avtaler,

kloakkavgift, eldre avtale om engangsgift,
78/95.

refusjon for vanntilknytning, forutsetning i
tidligere erstatningsoppgjør, 78/96.

strømfremføring, oppfyllelse av avtale ved
sammenslutning av kommunale elverk,
78/124.

Begrunnelse,

standardsvar ved massehenvendelser, 80/101,
jfr. 81/16.

utilfredsstillende (i visumsak), 81/145.

Behandlingsmåte, se Saksbehandling.

Bo- og driveplikt,

bo- og driveplikt for to søsken ved erverv
av sameiepart i gårdsbruk, 80/71.

bo- og driveplikt, fritak nektet av rasjonalise-
ringshensyn, 81/85.

boplikt for erverver av sameiepart i 350 da
ubebygd skogeiendom, 80/68, jfr. 81/16.

boplikt for erverver med bolig 1 mil fra
bruket, dispensasjon, 80/63.

boplikt for to søsken ved erverv av sameie-
part i 165 da ubebygd skog, rasjonalise-
ringshensyn, 80/65.

boplikt for tre søsken ved erverv av 23 da
dyrkingsjord, 80/64.

«jord- og skogbrukseiendommer» etter kon-
sesjonsloven § 6 og «odlingsjord» etter
odelsloven § 2, 81/80.

rammen for hensyn av betydning for fritak,
80/66.

Bolig, se også Husleieforhold,

kommunen kunne ikke omgjøre godkjenning
av boligbytte, 78/59.

verdistigning i ventetid ved utskutt overdra-
gelse, 79/74.

Borteboerstipend, se Statens lånekasse for ut- danning.

Bostøtte,

husstandsbegrepet, ektefelle i aldershjem,
80/39.

søknadsfrist oversittet,

i påvente av klageavgjørelse for fore-
gående termin, 78/57.

p.g.a. manglende informasjon, 79/37.

p.g.a. uriktige opplysninger, 81/50.

Bruksendring, se Husleieforhold.

Bygningssaker, se også Refusjonskrav og Strandplanlovsaker,

byggemelding, veiledningsplikt, samtykke
fra andre myndigheter, 81/107.

byggningsrådets plikt til undersøkelse av
byggesøkers rett i forhold til grunneier,
79/65.

dispensasjon,

fra generalplanvedtekt, tidligere dispen-
sert etter bygningsloven § 82, 78/75,
79/10.

fra hyttebyggingsforbud p. g. a. tidligere
uheldig saksbehandling, 78/72.

fra hyttebyggingsforbud p. g. a. tidligere
rettslig uholdbar byggenektelse, 80/75.

fra reguleringsbestemmelse, vilkår, 81/100.

disposisjonsplan,

festetomt innenfor planområdet ikke med-
tatt i planen, 80/75.

grunnlag for å nekte godkjenning, 79/56,
jfr. 81/16.

hyttearealgrense, hjemmelsspørsmål,
78/67, 79/10.

erstatning for ugyldig ikke påklaget byg-
ningsrådsvedtak, 80/84.

fylkesmannens instruksjonsmyndighet,
81/107.

generalplanvedtekt,

etter bygningsloven § 21 første ledd a)

- fradeling av boligtomt i område avsatt til landbruk, deling tillatt etter jordloven, konsekvenshensyn, 81/94.
 lovvilkår for vedtektsforbud, 81/91.
 etter bygningsloven § 21 annet ledd
 loven som ytre ramme for vedtektsforbud, 78/70, jfr. 79/10.
 plassering av kårbygning, hjemmelspørsmål, 80/81.
 stedlig virkeområde, «bestemte arealer», 81/93.
 som hjemmel for å nekte deling, 79/39, 81/94.
 hyttebyggingsforbud,
 dispensasjon, 78/72, 80/75.
 flyttbar campinghytte, 78/68.
 varslings- og klageregler ved dispensasjon, 81/86.
 kloakksystem, spørsmål om annen ordning, betydningen av personlige hensyn, 78/71, 79/10.
 hyttetilbygg, muligheten for økt bruk, 80/73.
 områdemessige vurderinger, byggepress, 80/79.
 retningslinjer for skjønnsetvølsen, 78/62, 78/71, 79/10.
 nabos rettsstilling, partsbegrepet, omgjøring, 80/103.
 pålegg om byggestans og riving, hjemmelspørsmål, 80/83.
 reguleringsplan,
 anleggsarbeider påbegynt under reguleringsplanbehandling, 80/78.
 delvis stadfestelse, samarbeid med landbruksmyndighetene, 79/61.
 endret husplassering, 79/64.
 jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.
 privat utkast ikke forelagt kommunestyret, 81/99.
 privat utkast innstilt, utenforliggende hensyn, 81/96.
 skjønnhetshensyn,
 avslagsgrunnlag for garasje, 79/68.
 vindusutskifting, 81/103, 81/106.
 vilkår, ved dispensasjon fra reguleringsbestemmelse, 81/100.
- Båndtvang,**
 etter bufeloven for hele året i hele kommunen, grunnlaget for stadfesting av forskrifter, 78/125.
- Dispensasjon, se også Bo- og driveplikt, Strandplanlovsaker,**
 fra arealvilkår for kraftförrabatt, 78/127, 79/10.
 fra forbud mot etablering av eierleiligheter, 81/116.
 fra generalplanvedtekt, 78/75.
 fra hyttebyggingsforbud, 78/72, 80/75.
- fra prisforskriftene for innskottsleiligheter, 78/93.
 fra tollovforskrifter, forvaltningsloven § 40, 81/142.
 fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.
- Dokumentinnsyn, se Offentlighet i forvaltningen og Partsoffentlighet.**
- Eget tiltak — saker,**
 se egen oppstilling til slutt i registeret.
- Eiendomsskatt,**
 renter for uriktig innkrevd —, 79/79.
- Eierleiligheter,**
 etablering av — i bestående bygning, 81/116.
- Ekspropriasjon,**
 dekning av advokatutgifter ved planarbeid for vedtak, oreigningsloven § 15, 80/108.
 gjenervervsrett for ekspropriet til ubenyttet ekspropriasjonsfelt, 81/150.
 grunnkjøpsobligasjoner, usaklig avslag, 81/147.
- Elektrisitetsforsyning,**
 elektrisitetsavgift, ansvar for — på frikraft, 81/148.
 sammenslutning av kommunale elverk, oppfyllelse av avtale om strömfremføring, 78/124, 79/10.
- Enkeltvedtak, se Vedtak.**
- Erstatning,**
 ansvarslemping ved meransvar, 80/84.
 arbeidsgiveransvar, ansvarsfraskrivelse, 79/110.
 for vannskade fra kommunal kloakkledning, 81/156.
 for ugyldig, ikke påklaget bygningsrådsvedtak, 80/84.
 for uhjemlet vedtak (forbud), men de materielle vilkår forelå, 78/78.
 for uriktig departementsopplysning om fratredelse og pensjon, 79/29.
 for uriktig saksbehandling i bygningsråd, 79/68.
 ved tyveri av elevs støvler fra gymnastikk-salgarderober, 80/122.
- Fengselsforhold,**
 refselse, utilstrekkelig grunnlag, 81/157.
 urinpröve, kontroll ved avgivelse, 81/157.
- Flytransport, se Motorferdsel i utmark.**
- Folkehögskole,**
 departementets ansvar som overstyre, 80/31.
 departementets godkjenningsrett ved stemmelikhet i skolestyre, 79/18.
- Folketannrökta, se Tannhelsetjeneste.**
- Folketrygden, se Trygdeordninger.**
- Forenklet forelegg,**
 «bøteleggelse på stedet» etter Vegtrafikkloven § 31 b, 79/111.
- Forhåndsvarsel,**
 omfanget av — i reinbeitesak, 79/98.
 til leieboere ved dispensasjon for etablering av eierleiligheter, 81/116.

- til nabo og gjenboer ved dispensasjon fra strandplanloven, 81/86.
- unnlatt overfor grunneierlag ved utferdiggelse av fiskeforskrifter, 79/97.
- Forvaltningens avtaler**, se *Avtaler*.
- Forbrukerombudsmannen**,
kompetanse til å innhente opplysninger, markedslovens avgrensning mot prisloven, 79/87.
- offentliggjøring av notat før fremleggelse for Markedsrådet, 79/90.
- Forbrukerrapporten**,
uheldig produktomtale, 81/143.
- Forkjøpsrett**, se også *Tilleggsjordsaker*,
statens — etter konsesjonsloven, fristoversittelse, 80/57, 80/59, 81/74.
landbruksmyndighetenes kompetanse ved salg av bolig på eiendom ervervet i rasjonaliseringsøyemed, 79/53.
personlige hensyn til konsesjonssøker, 78/85.
rasjonalisering for kjøper eller jordsøkende nabo, 81/73.
ved overdragelse til forpakter, fastsettelse av pris ved skjønn, 79/49, jfr. 81/16.
- Formannskap**,
reaksjon mot spredning av opplysninger fra formannskapsmøte, 78/112.
- Førskjellsbehandling**,
båtplassavgift høyere for utenbygdsboende, 79/80.
i avkjørselsak, 80/85.
i fradelingssak etter jordloven, 79/42.
ved fastsettelse av kloakkavgift, 80/88.
ved flyttgodtgjøring, 81/134.
ved inndragning av førerkort, 79/114.
ved ligningsverdi for nyoppført bolighus, 79/80.
ved skattnedsettelse, 81/127.
- Forskrift**,
forholdet til hjemmelsgrunnlaget, 78/125.
forhåndsvarsel ved utferdiggelse av —, 79/97.
dispensasjon fra —, forvaltningsloven § 40, 81/142.
ikrafttreden, kunngjøring, 81/125.
mangler ved —, ombudsmannsloven § 11, se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen.
utvidelse av fredningssone ved laksetrapp burde vært behandlet som enkeltvedtak, 78/101.
- Fremmedsaker**,
forhåndstilsagn om oppholdstillatelse omgjort etter endret lovforståelse om krav om arbeidstillatelse, 78/116.
oppholdsnektelse, søkers ekteskap med norsk borger, 80/109.
oppholdsnektelse ved uriktige opplysninger, 80/112, 80/115.
- oppholdstillatelse tilbakekalt etter dårlig studieresultat, 80/110.
politisk asyl, iverksetting av utvisningsvedtak, 80/110.
visumnektelse ved uriktige opplysninger, 81/145.
- Fri sakførsel**,
ved statens anke over skjønn, 80/120.
- Frister**,
fristforlengelse ikke reell, 78/60.
fristoversittelse i forkjøpssak etter konsesjonsloven, 80/57, 80/59.
meldingsfrist om endring til skade ved klage over karakter, 78/50, 79/10.
søknadsfrist oversittet i bostøttesak, 78/57.
- Førerkort**, se *Motorvogn*.
- Grunnkjøpsobligasjoner**, se *Ekspropriasjon*.
- Habilitet**,
for arkitekt med oppdrag å utarbeide forslag til soneplan, 79/95.
for distriktstannlege i tilsettingssak hvor ektefellen ble tilsatt, 78/22.
for herredsaگونom i forkjøpssak for bruk han var interessert i, 80/59.
for kommuneadvokat og kommunekontorsjef i erstatningssak, 79/68.
for kommunestyrerepresentanter ved uttalelse i vegsak, 78/103.
for trygdesjef som hadde uttalt seg i avisartikkel om trygdesøker, 78/103.
oppnevning av stedfortreder, 79/98.
- Hundeavgift**, se *Avgifter*.
- Husbanken**, se *Bostøtte* og *Tilskudd til småhusbygging om vinteren*.
- Husdyr**,
isolering av sauebesetning p. g. a. fare for mædismitte, 80/123.
- Husleieforhold**,
bruksendring, samtykke etter husleieloven § 41, 81/115.
oppsigelse fra kommunal leilighet, husleielovens rekkevidde, vesentlig mislighold, 78/58.
- Informasjon**,
om «rimelige skjønnhetshensyn» etter bygningsloven § 74 nr. 2, 81/106.
om søknadsfrist for tilskudd til småhusbygging om vinteren, 79/35.
om søknadsordningen for bostøtte, 79/37.
- Jordlovsaker**, se også *Tilleggsjordsaker*,
deling,
av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.
av driftsenhet med to bruksnummer, 81/59.
av eiendom på 3 dekar, 80/53.
bebyggd hyttetomt i utmark, 79/47.
bebyggd boligtomt tilhørende tidligere bruker, 80/48.
boligtomt med isolert og fjern beliggenhet fra hovedbruket, 79/45, jfr. 81/15.

bruk av jordlovens formålsbestemmelser, 79/45, jfr. 81/15, 79/47, 80/45, 80/53.

forholdet til bygningsmyndighetene, oversiktsplaner, 81/65, 81/67.

hypotetisk begrunnelse for avslag, forskjellsbehandling, 79/42, jfr. 80/16.

i to bruksnummer uten endring i eier- eller driftsforhold, 80/43.

kontroll med tomtestørrelsene, 81/64.

krav om reguleringsplan for tilstøtende område, 80/53.

lovens delingsbegrep, stiftelse av hogstrett m. v., 81/58.

miljøhensyn som avslagsgrunn, 81/67, 81/70.

muligheten for landbruksdrift på tomten, 79/44, 80/53.

ombytte av våningshus, 80/50, jfr. 81/16.

passivitet fra fylkeslandbruksstyre, 79/40.

statens umatrikulerte grunn i Finnmark, 81/61.

tidsbegrenset delingssamtykke, 81/63.

vilkår om bortfeste i stedet for salg, 78/65, jfr. 80/15.

vilkår om byggetillatelse, 81/65.

vilkår om overdragelse av del av eiendommen, 80/42.

jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.

omdisponering,

av del av bebyggt eiendom på 2,7 dekar, miljøhensyn, 81/52.

av del av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.

av eiendom på 3 dekar, 80/53.

Klagebehandling,

endring til skade i klagesak, meldingsfrist, 78/50, 79/10.

etter at klagerett var gått tapt, 78/85.

før klagefristens utløp, 79/98.

i underinstanser, 78/36.

unnlatt behandling av klage, 78/67, 79/10.

Klagerett,

til ombudsmannen

for jordsøkende nabo i konsesjonssak, 81/72.

for rådmann over departementsuttalelse om hans habilitet i vegsak, 78/131.

til overordnet forvaltningsorgan

for jordsøkende nabo i forkjøps- og konsesjonssak, 80/57, 81/72.

for kjøper av leilighet i pristaktsak, 81/121.

for nabo i konsesjonssak med virkning for hans seterdrift, 81/76.

for nabo og gjenboer ved dispensasjon for hyttebygging, 81/86.

for selger ved avslag på konsesjonssøknad, rettslig klageinteresse, 78/108.

ved avgjørelser i NAVF, 79/104.

Kloakkavgift, se Vann- og kloakkavgift.

Kommunestyre,

kommunestyrerepresentanternes habilitet ved uttalelse i vegsak, 78/103.

stemmetallskrav ved uttalelse om valg av skoletomt, 78/113.

tolking av vedtak i — om salg av kommunal eiendom, 81/155.

Konsesjon, se også Bo- og driveplikt, Forkjøpsrett, Tilleggsjordsaker,

avslått etter aksept fra søker på forelagte vilkår, 81/77.

avslått på utilstrekkelig rettslig grunnlag, arealets størrelse for fritidsformål, 78/83.

jordsøkende nabos rettsstilling, 81/72.

klagerett for nabo p. g. a. virkninger for hans seterdrift, 81/76.

klagerett for selger ved avslag på konsesjonssøknad, 78/108.

konsesjonsplikt, ikke-håndhevelse av visse konsesjonsregler i landsdelen, uttalelser fra tjenestemann, 78/81.

kontroll med størrelse på fritidseiendommer, 81/79.

vilkår,

om begrenset yrkesaktivitet utenom bruket, 80/61.

om grunnavståing, 80/57.

Kraftförrabatt,

arealvilkår, grunnlaget for nektelse av dispensasjon, 78/127, 79/10.

Ligning,

fradrag i inntekt,

for ferjeutgifter ved besøksreiser til hjemmet med bil, 78/97.

for utgifter til juridisk bistand ved fastsettelse av barnebidrag, 79/83; jfr. 80/16 og 81/16.

for utgifter til studiereise for språklærer, 79/82.

inntektsbeskatning,

av billighetserstatning, 80/91.

av ekspropriasjonsersatning for steinuttak, 80/92.

ligningsdokumenter, frigivelse i rettsak, 80/93.

ligningsverdi for nyoppført bolighus, forskjellsbehandling, 79/80.

særfradrag,

for forsørgelse av foreldre i utlandet, 79/85.

Ligningsbehandling,

adressering, skattyters krav om annen postadresse enn bopel, 79/87.

fylkesskattesjefs nektelse av å legge sak fram for fylkesskattestyret, 78/97.

mangelfull veiledning, unødvendig skjema- bruk, 78/107.

saksomkostninger ved administrativ klagebehandling i skattesaker, 78/114.

Lærere,

administrasjonsgodtgjøring, 79/26.
feriegodtgjøring for adjunkt i videregående skole, 81/33.

inntektsfradrag for utgifter til studiereise for språklærer, 79/82.

kompetanse,

dispensasjon fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.

forskrifter til lærerutdanningsloven, 79/31, jfr. 81/15.

tilsetning,

departementets godkjenningsrett ved stemmelikhet i skolestyre, 79/18.

departementets tilsettingsmyndighet etter grunnskoleloven § 21 nr. 2 «på fritt grunnlag», 78/14.

praksiskravet i lærerutdanningsloven § 9 nr. 1 ved rektortilsetning, 79/16.

skoledirektørens adgang til å nekte godkjenning etter grunnskoleloven § 21 nr. 2, 80/26.

tilsidesettelse av søker til årsvikariat p.g.a. påregnet svangerskapspermisjon, hensynet til elevene, 78/16.

tjenestefrihet,

forlengelse av — til å omfatte skoleferien, 79/24.

til husbygging for lektor i videregående skole, 81/28.

Lånekassen, se Statens lånekasse for utdanning.

Merverdiavgift,

ansvar for — på frikraft, 81/148.

Motorferdsel i utmark,

i område med etablert leiekjøring, 80/119.

i rekreasjonsøyemed for funksjonshemmet, 78/129, 79/10.

Motorvogner,

førerkort,

inndragning, 79/112, 79/114, 80/125, jfr. 81/16.

toll- og avgiftsfritak for brukt bil ved flytting til Norge, 78/101.

Motregning,

i skattetilgodehavende for renovasjonsavgift, 78/97.

Målform,

retten til å kreve annet skriftlig opplæringsmål enn vedtatt for skolen, 78/41.

Navn,

bevilling til foreldres rettsbeskyttede slektsnavn, 80/117.

Offentlighet i forvaltningen

brev med tilknytning til budsjettbehandling, 79/92.

granskingsrapport i tjenestesak, meroffentlighet, 80/97.

interne styredokumenter i tjenestesak, meroffentlighet, 78/36.

ugradert artikkelsamling, sikkerhetsmessige hensyn, 81/129.

unntak for visse lånesaker, 78/110.

utleiepris for jaktrett i statsalmenning, 80/99.

utsettelse av tidspunkt for offentliggjøring av oppsigelsesbrev, 78/109.

Ombudsmannen, se også Eget tiltak og Klagerett,

kompetanse overfor,

domstolene,

påtalemyndighetens avgjørelse om dokumentinnsyn i straffesaker, 81/159.

stevning for overholdelse av søksmålsfrist, 81/159.

Kommunal Landspensjonskasse, 78/132.

stevnevitne, 78/131.

studentsamskipnader, 79/115, 80/127.

sen besvarelse av brev fra ombudsmannen, 80/128.

Omgjøring,

av fordeling av tilleggsjord, 78/85.

av forhåndstilsagn om oppholdstillatelse, 78/116.

av godkjenning av boligbytte, 78/59.

av vedtak i byggesak, nabos rettsstilling, 80/103.

Oppfostringsbidrag, se Underholdsbidrag.**Oppholdstillatelse, se Fremmedsaker.****Oppsigelse, se Tjenestemenn.****Partsoffentlighet,**

granskingsrapport i tjenestesak, innsynsrett for anmelder, 80/97.

navnene på underskriverne av klage mot lærer, 78/106.

partsbegrepet i forvaltningsloven, 80/97.

politiets vakt- og sambandsjournaler, 81/130.

privat forslag i reguleringssak, 78/80.

sykejournal med fortrolige opplysninger fra tredjemann, 80/97.

utleiepris for jaktrett i statsalmenning, 80/99.

Pensjonsordninger,

Statens Pensjonskasse,

frafall av foreldsesinnsigelse, 81/48.

medlemskap for engasjementstilling finansiert under sekkebevilgning, 79/23.

tilbakebetaling av for meget utbetalt pensjon, 81/37.

utbetaling av restpensjon etter medlemmets død, 80/37.

Politiet,

ransaking uten rettens samtykke, 80/126.

«særlig politiopsyn» etter politiloven § 27, 80/106.

Postverket,

portotakster, refusjonskrav ved utskutt iverksettelse av nye —, 79/75.

Prisforskrifter,

for innskottseiligheter,

dispensasjon, 78/193.

klagerett for kjøper, 81/121.

- overgangsordning ved forskriftsendring, 80/86, 81/123.
takst etter forskjellige regler ved bytte av leilighet, 81/124.
takstgrunnlag ved forhøyelse av festeavgift, 78/88.
- Psykisk helsevern,**
klage over medisinsk mangelfull og inhuman behandling, 81/45.
refusjon i dødsbo for utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88.
tvangsinnleggelse i psykiatrisk sykehus, innleggelsesbegjæring fra den sykes «nærmeste», 79/33.
kravet til forutgående legeundersøkelse, vilkårene for innleggelse, 78/51.
- Ransaking, se Politiet.**
- Registreringsavgift for motorvogn,**
utdeling fra uskiftet bo, 80/90.
- Rentekrav,**
ved uriktig innkrevd eiendomsskatt, 79/79.
- Refusjonskrav,**
for det offentliges utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88.
for oppholdsutgifter i sykehjem for overbeleggspasient, 80/35.
for tilknytning til kommunal vannledning, 78/96.
- Renovasjon,**
kommunens plikter etter renovasjonsordning, 78/97.
retningslinjer for deltagelsesplikt, 81/124.
- Saksbehandling, se Begrunnelse, Forhåndsvarsel, Habilitet, Klagebehandling, Omgjøring, Partsoffentlighet, Vedtak, Veiledning.**
sen saksbehandling, 80/128, 81/111.
- Saksomkostninger,**
endring «til gunst for en part» og «tvist mellom parter» etter forvaltningsloven § 36, 79/107.
i sak for Markedsrådet etter markedsføringsloven § 13, 78/113.
«nødvendige» kostnader ved advokatbistand, 81/133, 81/134.
påløpt før formelt vedtak, 81/138.
under administrativ klagebehandling i skattesak, 78/114.
ved klagesak om betaling av «særlig politiofsyn», 80/106.
ved omgjøring av forkjøpsvedtak, 81/132.
ved omgjøring av tilsettingsvedtak, 80/104.
- Sjømenn,**
forhyringsnektelse, frist for søknad om opphevelse, 81/24.
- Skatt, se Eiendomsskatt, Ligning og Ligningsbehandling.**
- Skattebetaling,**
forskjellsbehandling ved skattnedsettelse, 81/127.
- Skattetrekk,**
anvendt til dekning av kommunal renovasjonsavgift, 78/97.
- Skjemabrev,**
unødvendig skjemabruk, 78/107.
- Skogplanting,**
regning for — foretatt uten eierens vitende eller pålegg etter lov, 78/125.
- Skole, se Folkehøgskole,**
erstatning,
ved tyveri av elevs støvler fra gymnastikkalsalgarderobe, 80/122.
hjemmeundervisning, 78/42.
karaktersaker,
elevrådsarbeid som begrunnelse for nedsett oppførselskarakter, 81/40.
endring til skade ved klage i —, meldingsfrist, 78/50, 79/10.
standpunkt-karakter, kompetansen til å fastsette tilligger faglærer, 77/59, jfr. 78/11.
målform,
overføring av nynorskklasser til annen skole med nynorsk opplæringsmål, 78/41.
skifte av skriftlig —, ugyldighet p.g.a. misoppfattet foreldremening, 81/42.
stemmerett ved avstemning om —, 81/44.
- opptak,**
karakter feilført på søknadsskjema av skolerådgiver, 80/30.
manglende opplysning om ungdomsskoleeksamen, 81/38.
poengberegning ved fysioterapiskole, 79/32, jfr. 80/15.
regelstrid, departementsforskrifter/lokale forskrifter, 78/39, jfr. 81/15.
- skolepenger;**
for elev i ungdomsskole i nabokommunen, 78/45.
- skolerom,**
dissentementnighets adgang til å leie, 78/48.
- Sosialhjelp,**
dekning av utlegg til nødstiltak til fordel for hjelpeløs, syk person, 79/34, jfr. 80/15.
- Statens lånekasse for utdanning,**
borteboerstipend nektet p.g.a. tidligere tilstått grunnstipend, 78/46.
- Statens pensjonskasse, se Pensjonsordninger.**
- Strandplanlovsaker,**
dispensasjon,
begrunnelse ved avslag, 80/72, 81/87.
hyttetilbygg, 81/87.
varslings- og klageregler, 81/86.
ved langvarig planarbeid, 79/59.
endring av plan,
for oppføring av hytte, 79/61.
vesentlig endring etter strandplanloven § 3 nr. 1,
omdisponering av uthus til sovehytte, 81/89.

- Studentsamskipnad,**
tildeling av studenthybel, 79/115.
- Sykehjem,**
refusjonskrav for oppholdsutgifter for overbeleggspasient, 80/35.
- Tannhelsetjeneste,**
folketannrøkta, rett til fri behandling ved tidligere manglende tannlegekapasitet, 78/55.
- Tannleger,**
reisegodtgjøring for tjenestepliktig tannlege, 78/31.
- Taushetsplikt,**
frigivelse av ligningsdokumenter i rettssak, 80/93.
i forhold til moren i sak om barnefordeling, 80/95.
i forhold til overordnet tilsynsorgan, 78/105.
samtykke til offentliggjørelse, alminnelige kjente opplysninger, 78/103.
- Tilbakebetalingskrav,**
for innbetalt arbeidsgiveravgift, 78/100.
for meget utbetalt lønn, 80/25.
for meget utbetalt pensjon, 81/37.
- Tilleggsjordsaker, se også Forkjøpsrett og Konesjon,**
jordsøkende nabos rettsstilling, 80/57.
saksbehandlingen, 78/85, 80/57, 81/74.
videresalg, av bolig på eiendom ervervet i rasjonaliseringsøyemed, landbruksmyndighetenes kompetanse, 79/53.
- Tilsetting, se også Lærere,**
kunngjøring,
av engasjement som gir fortrinnsrett til ny tilsetting, 80/20, jfr. 81/16.
intern, 78/13, 80/20, jfr. 81/16.
saksbehandling,
anmodning fra departementet om ny behandling i tilsettingsråd, 79/19.
arbeidsgivers uttalelser burde vært forelagt søker, 79/11.
innstilling fra interesseorganisasjon, 79/11.
mindretallsanke, 79/19.
omgjøring uten klage, 81/131.
søknadsfrist og innstillings betydning, 79/11.
- tilsettingsvedtaket,
alders betydning, utelukkelse av søkere over 34 år, 80/23.
familietilsetting, 78/22, 79/20.
forbigåelse av best kvalifisert søker, 78/18, 78/19, 79/15, 79/20, 81/17.
fortrinnsrett,
for en engasjert i stillingen, 80/20, jfr. 81/16.
for søkere fra kommunen, 80/19.
godkjenningsretten for kommunen ved tilsetting av barnehagepersonell, 81/20.
- sammenlignende kvalifikasjonsbedømmelse ikke foretatt, 80/18, 81/18.
stillingsinndragning, betydningen av muligheten for —, 80/19.
stillingsskifte, forbigåelse p.g.a. hyppig —, 78/21.
tilsidesettelse av søker til årsvikariat p.g.a. påregnet svangerskapspermisjon, 78/16.
tiltredelsestidspunktets betydning, 80/18.
uriktig faktisk grunnlag, 78/20.
tilsettingsvilkår,
forbehold i utlysning om tidsbegrensning, 80/16.
forbehold i stillingssøknad p.g.a. bindingsforpliktelse, 81/23.
- Tilskudd til småhusbygging om vinteren,**
søknadsfrist oversittet, mangelfull kunngjøring og veiledning, 79/35, jfr. 80/15.
- Tjenestemenn, se også Habilitet, Lærere, Taushetsplikt, Tilsetting.**
avskjedsgrunnlag, distriktsjordmor i dobbeltstilling, 81/30.
boligtilskott til prest, 81/27.
departemental kritikk av fylkesveterinærs møte i stortingskomité uten departementets vitende, 78/25.
flyttegødtgjøring,
forskjellsbehandling, 81/134.
uklar stillingsutlysning, 79/28.
hovedstillinger, forbud mot å ha to — i statstjenesten, 78/13.
innsyn i interne saksdokumenter vedrørende eget arbeidsforhold, 78/36.
intervjuordning ved opptak av postelever, 79/31, jfr. 80/15.
ledelsens styringsrett hvor tjenestemann ønsket overflytting fra en seksjon til en annen, 78/12.
lojalitetsplikt, for fylkesveterinær ved arbeid for bekjempelse av dyresykdom, 78/25.
- lønn,
opplysning i tilsettingsbrev i strid med overenskomst, 79/22.
personlig avlønning, tjenestemann i overtallig stilling, 81/25.
tilbakebetaling av for meget utbetalt —, 80/25.
- lønnsopplysning i tilsettingsbrev i strid med overenskomst, 79/22.
næringsvirksomhet, ligningssjefs ektefelles rett til å drive, 78/32, jfr. 81/15.
oppjustering, sammenligning med likeverdige stillinger, 80/24.
oppsigelse, poststyrer anmodet om å si opp stillingen, 78/13.
permisjon ved overgang til ny stilling, 79/20.
psykologs meddelelse av opplysninger til barnevernsnemnd, 80/96.

- reisegodtgjøring for tjenestepliktig tannlege, 78/31.
uttalelser til pressen, 78/25, 78/103.
- Toll,**
toll- og avgiftsfritak for brukt bil ved flytting til Norge, 78/101.
- Tomt i kommunalt boligfelt,**
fristforlengelse for byggestart ikke reell, 78/60.
rentetillegg til tilbudsprisen, 80/40.
- Trygderetten,**
gjenopptagelse av ankesak, 80/37.
ny behandling etter anmodning fra ombudsmannen, 81/46.
Rikstrygdeverkets adgang til søksmål mot trygdede om -s kjennelser, spørsmål om lovendring, 78/115.
tempo i gjenopptagelsessak, henstilling, 80/39.
-s kompetanse ved spørsmål om frafall av statens foreldelsesinnsigelse, 81/48.
- Trygdesaker, se også Trygderetten,**
meldingsrutine ved klagers død, 78/55, jfr. 80/15.
uttalelser fra trygdesjef i avisartikkel om navngitt trygdesøker, 78/103.
virkningstidspunktet for uførepensjon, 80/37.
- Underholdsbidrag,**
bidragsforskudd etter rettsforlik om bidragsfracfall, 80/33.
- Utlendinger, se Fremmedsaker.**
- Vann- og kloakkavgift,**
forskjellsbehandling ved forhøyelse av tilknytningsavgift, 80/88.
- fritak for hus oppført før avgiftsordningen, 80/89.
kommunale forskrifter satt ikraft før kunnngjøring, 81/125.
plikt til å betale — ved eldre avtale om engangsvavgift, 78/95.
- Vedtak,**
utvidelse av fredningssone ved laksetrapp, forskrift eller enkeltvedtak, 78/101.
- Veg,**
avkjørsel, endret bruk, 81/113.
avkjørsel, ny,
fjernvirkninger, rekkevidden av vegloven § 40, 79/70.
avkjørsel, utvidet bruk,
begrensning av randbebyggelse, hensyn til «myke trafikanter», 80/85.
hjemmelsspørsmål, 76/110, jfr. 78/11, 80/85.
oppføring av ny bolig og riving av gammel, 78/81.
privat veg,
vegmyndighetenes adgang til stenging, 79/72.
reklameskilt,
«tettbygd strøk» i vegloven § 33, 79/73, jfr. 80/16.
- Veiledning,**
mangelfull,
ved byggemelding, 81/107.
ved ligningsbehandling, 78/107.
ved søknad om småhusbygging om vintoren, 79/35.
- Ølbevilling,**
innskrenket salgstid, 80/121.

Lovregister.

I. Lover.

1.7.1887 nr. 5 straffeprosessloven		18.3.1955 nr. 2 jordloven	
§ 131	81/159	§ 1	79/45, 79/47, 80/45, 80/53
§ 221	80/126	§ 2 første ledd	80/41
§ 223	80/126	§ 54	80/53, 81/52, 81/57
§ 280	81/159	§ 55 første ledd ..	78/65, jfr. 80/15, 79/40, 79/42, jfr. 80/16, 79/44, 79/45, 79/47, 80/42, 80/43, 80/45, 80/48, 80/50, 80/53, 81/57, 81/58, 81/61, 81/63, 81/64, 81/65, 81/67, 81/70
19.12.1898 nr. 2 om jordmødre		annet ledd	79/40, 81/59
§ 12 tredje ledd	81/30	27.7.1956 fremmedloven	
18.8.1911 nr. 8 skatteloven		§§ 6 og 11	78/116
§ 42 første ledd	80/91	5.4.1957 om geistlige embets- og tje- nestemenns lønnsforhold m. v.	
§ 43 fjerde ledd	80/92	§ 9	81/27
§ 44 første ledd	79/83	26.4.1957 nr. 4 om forskuttering av oppfostringsbidrag	
§ 44 første ledd, bokstav g	79/82	§ 2 nr. 5,4 B og § 6 annet ledd	80/33
§ 47 første ledd	80/92	6.7.1957 om samordning av pensjons- og trygdeytelser	
§ 76	79/85	§ 25	81/37
13.8.1915 nr. 6 tvistemålsloven		12.12.1958 nr. 7 om fengselsvesenet	
§ 204	80/93	§ 30 a	81/157
26.6.1925 nr. 4 om hundeavgift		23.10.1959 om oreigning av fast eige- dom	
§ 1 første ledd	79/77, jfr. 80/16	§ 10 annet ledd	81/150
9.7.1926 nr. 4 om ansvar for skade på bufe ved hund m. v.		§ 15	80/108
§ 3 annet ledd	78/125	28.4.1961 nr. 2 om psykisk helsevern	
5.4.1927 alkoholloven		§ 5 annet ledd	78/51
§ 27 første ledd	80/121	§ 18 første ledd	78/87, 78/88
29.4.1927 nr. 1 legeloven		§ 21	79/33
§ 14 første ledd	80/97	8.6.1962 nr. 4 husdyrloven	
13.3.1936 nr. 3 politiloven		§ 3 første ledd	80/123
§ 27	80/106	22.6.1962 nr. 8 ombudsmannsloven	
16.6.1939 nr. 6 om husleie		§ 4 første ledd	78/132, 79/115, 80/127
§ 2	78/58	b)	78/131
§ 41	81/115	c)	81/159
15.3.1940 nr. 3 om vassdragene		§ 6 første ledd	78/131, 81/72
§ 115 nr. 1 og 2	81/156	§ 7 første ledd	79/117
1.3.1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank		§ 10 annet ledd «klart urimelig» 78/46, 78/72, 78/75, 78/93, 78/129, 79/35, 79/49, 80/33, 80/53, 80/68, 80/97, 81/50, 81/52, 81/77, 81/127	
§ 15 tredje ledd	79/79	§ 11 se foran under avsnitt II: Opp- lysninger om sakene og saks- behandlingen	
14.11.1947 nr. 3 om ferie		21.6.1963 nr. 23 vegloven	
§ 1 tredje ledd	81/33	§ 33 annet ledd	79/73, jfr. 80/16
§ 6 første og annet ledd	81/33	§ 40 første ledd	79/70, 81/113
28.7.1949 nr. 10 om folketannrøkt		§ 56	79/72
§ 1	78/55	29.5.1964 nr. 1 om personnavn	
28.7.1949 nr. 19 om folkehøgskular		§ 9 første ledd	80/117
§ 4	80/31	18.6.1965 nr. 4 vegtrafikkloven	
§ 6 tredje ledd	79/18	§ 22 tredje ledd	79/112
28.7.1949 nr. 26 om Statens Pensjons- kasse		§ 31 b	79/111
§ 6	79/23		
§ 50 første ledd	80/37		
21.11.1952 nr. 2 skattebetalingsloven			
§ 24 nr. 1	78/97		
§ 41 nr. 1	81/127		
17.7.1953 nr. 14 om barnevern			
§ 12	80/95		
12.11.1954 nr. 1 om styret i kommunene			
§ 16	78/113		
§ 55 tredje ledd	79/77		

§ 33 nr. 1	80/125	§ 13 nr. 1	78/42
§ 33 nr. 3	79/112	§ 19 nr. 6	79/24
18.6.1965 nr. 7 bygningsloven		§ 21 nr. 2	78/14, 80/26
§ 7 nr. 1	78/67, 78/72, 79/10	§ 31	81/44
§ 21 første ledd a	81/91, 81/94	§ 40 nr. 4	81/42, 81/44
annet ledd	78/70, 79/10,	§ 40 nr. 6	78/41
79/39, 80/81, 81/93		13.6.1969 nr. 26 om skadeserstatning	
syvende ledd	78/75, 79/10, 81/91	§ 2—1	79/29, 79/110, 80/84
§ 26 nr. 1	79/64	§ 2—2	80/84
§ 27 nr. 1 og nr. 5	79/61, 80/78	19.6.1969 nr. 49 om stønad til ungdom i vidaregåande utdanning	
§ 27 nr. 2	81/96, 81/99	§ 2 første ledd	78/46
§ 66 nr. 2 78/62, 78/71, 79/10, 80/73, 80/79		19.6.1969 nr. 57 om sykehus m. v.	
§ 74 nr. 2	79/68, 81/103, 81/106	§ 12	80/35
§ 82	78/67, 78/68, 79/10, 80/73, 80/75	19.6.1969 nr. 66 om merverdiavgift	
§ 85	78/68	§ 14	81/148
§ 92 tredje ledd	81/103	19.6.1970 nr. 69 offentlighetsloven	
§ 95 nr. 1 og 2	81/107	§ 1	80/99
§ 113	80/83	§ 4 første ledd	78/109
§ 114	80/83	§ 5 nr. 1	78/36
17.6.1966 nr. 12 folketrygdloven		§ 6 nr. 3	78/110
§ 8—5	80/37	§ 6 nr. 6	80/97
§ 16—3	78/100	§ 6 nr. 8	79/92
§ 18—4 nr. 1	78/103	10.12.1971 om planlegging i strandom- råder og fjellområder	
16.12.1966 nr. 9 om anke til Trygde- retten		§ 3 nr. 1	81/89
§ 23	78/115	§ 6 første ledd 79/59, 79/61, 80/72, 81/87	
10.2.1967 forvaltningsloven		§ 12 tredje ledd	79/61
§ 2 første ledd		16.6.1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring	
a), b) og c) 78/101, 80/99, 81/116, 81/130		§ 15 første ledd	79/87
e)	80/57, 80/99, 80/103, 81/72	§ 20 første ledd	79/87
§ 6 første ledd	78/22, 78/103, 79/95	9.3.1973 nr. 13 psykologloven	
annet ledd	78/103, 79/68, 80/59	§ 6	80/52
§ 9	79/98	8.6.1973 nr. 49 om lærarutdanning	
§ 10	79/68, 79/95	§ 9 nr. 1	79/16
§ 11	81/107	§ 12 nr. 1	80/26
§ 16 annet ledd	79/98	31.5.1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter	
§ 17 første ledd	78/21, 79/11, 81/107	§ 1 første ledd	78/95, 80/88
§ 17 tredje ledd	81/107	§ 3	80/89
§ 18 første ledd	78/80	31.5.1974 nr. 19 konsesjonsloven	
§ 19 annet ledd	78/106	§ 1	79/53
§ 24 første og annet ledd	80/101	§ 2 første ledd	78/83
§ 25 tredje ledd	81/145	§ 6 første ledd nr. 1	81/80
§ 27 annet ledd	79/98, 80/101	annet ledd 80/68, 80/71, 81/80, 81/85	
§ 28 første ledd	78/108, 79/104,	§ 8 nr. 1	81/77
81/72, 81/76, 81/121		§ 9	80/61
tredje ledd	79/104	§ 12	79/49
§ 33 annet ledd	78/36	§ 13 annet ledd	80/57, 80/59, 81/74
§ 34 annet ledd	78/50	§ 14	79/49
§ 35 første ledd	80/103, 81/131	21.6.1974 nr. 55 om vidaregåande opp- læring	
§ 36	78/113, 79/107, 80/104,	§ 7 tredje ledd	78/39
80/106, 81/132, 81/133, 81/134, 81/138		§ 21	81/28
§ 37 annet ledd	79/97	21.6.1974 nr. 58 om odels- og åsetes- retten	
§ 39	81/125	§ 2	81/80
§ 40	81/142	§ 27 80/63, 80/64, 80/65, 80/66, 81/80, 81/85	
7.7.1967 om husleieregulering m. v. for boliger			
§ 17	81/123, 81/124		
§ 20 første ledd	81/121		
13.6.1969 nr. 24 om grunnskolen			
§ 10 nr. 4	78/48		

6.6.1975 nr. 30 om barnehager m. v. § 7 og § 10 nr. 1	81/20
28.5.1976 nr. 36 om forbud mot etablering av eierleiligheter § 2	81/116
4.2.1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m. v. § 58	80/16
§ 66 nr. 1	81/30
10.6.1977 om motorferdsel i utmark og vassdrag § 6 første ledd	78/129, 79/10, 80/119

II. Stortingsvedtak.

30.1.1940 om flere hovedstillinger i statstjenesten	78/13
7.12.1979 om registreringsavgift m. v. § 2 nr. 3	80/90

III. Kgl. resolusjoner.

16.6.1961, (endret ved Sosialdepartementets bestemmelse 1.2.1971) om opptak i og utskrivning av psykisk helsevern m. v.	78/51
7.12.1973, reglement for tollvesenet § 28 nr. 3	78/32
28.2.1975, prisforskrifter for innskottleiligheter § 8	78/93, 80/86
§ 10	80/86
17.3.1978, forskrifter for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten §§ 8 og 9	78/118

IV. Andre reglementer og vedtekter.

20.3.1957, forskrifter om utlendingers adgang til riket § 24	81/145
§ 42 a	80/109, 80/112, 80/115
§ 42 b	80/110
18.12.1964, reglement for ligningskontorene og folkeregistrene § 4	78/32, jfr. 81/15
10.6.1975, forskrifter for sjømannsformidlingen	81/24
15.1.1976, forskrifter om opptak av studenter ved statens fysioterapiskoler	79/32, jfr. 80/15
6.9.1976, forskrifter om retningslinjer ved forhøyelse av festeavgifter m. v. § 2	78/88
15.12.1976, forskrifter til barnehage-loven § 3 og § 5	81/20
7.10.1977 og 14.7.1978, forskrifter om fortrinnsrett til ny tilsetting § 9	80/20, jfr. 81/16

14.12.1978, forskrifter om avgift på elektrisk kraft § 1 og § 3	81/148
20.2.1979, forskrifter om registreringsavgift § 3	80/90

Oversikt over saker tatt opp av eget tiltak, som er referert i meldingene.

For 1978:

folketannrøkta, rett til fri behandling ved tidligere manglende tannlegekapasitet, 78/55.
klagerett for selger over konsesjonsnektelse, 78/108.
meldingsfrist ved endring til skade i klagesak om karakterfastsettelse, 78/50.
Rikstrygdeverkets rett til søksmål til prøving av Trygderettens avgjørelser, 78/115.
saksomkostninger under administrativ klagebehandling i skattesaker, 78/114.

For 1979:

byggningsrådets plikt til undersøkelse av byggesøkers rett i forhold til grunneier, 79/65.
dekning av utlegg ved nødtiltak til fordel for hjelpeløs, syk person, 79/34, jfr. 80/15.
forenklet forelegg, «bøteleggelse på stedet», etter vegtrafikkloven § 31 b, 79/111.
forskrifter til lærerutdanningsloven, 79/31, jfr. 81/15.
klageordningen for NAVF, 79/104.
medlemskap i Statens Pensjonskasse for engasjert varehandelskonsulent, 79/23.
rettleiding til ligningsmyndighetene om verdsettelse av nyoppførte bolighus, 79/80.

For 1980:

begrunnelse i standard svar fra Garantikassen for lottfiskere, 80/101, jfr. 81/16.
boplikt etter odelsloven § 27, rammen for hensyn av betydning for fritak, 80/66.
deling av landbrukseiendom, vilkår om overdragelse av en av delene, 80/42.
folkehøgskolene, departementets ansvar som overstyre, 80/31.
inndragning av førerkort, kumulering av vilkår etter vegtrafikkloven § 3 nr. 1, 30/125, jfr. 81/16.
jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.
restpensjon, utbetaling til gjenlevende ektefelle eller til skifteretten, 80/37.
saksomkostninger ved omgjøring av tilsetningsvedtak, 80/104.
strandplanloven, departementets begrunnelsespraksis i avslagssaker, 80/72.
Trygderettens tempo i gjenopptagelsessak, henstilling, 80/39.

utlysingspraksis ved engasjement som gir fortrinnsrett til ny tilsetning, 80/20, jfr. 81/16.
visum- og oppholdsnektelse, betydningen av uriktige opplysninger, 80/115.
ølbevilling, innskrenket salgstid, alkoholloven § 27, 80/121.

For 1981:

bo- og driveplikt — fritak nektet av rasjonaliseringshensyn, 81/85.
deling av statens umatrikulerte grunn i Finnmark, 81/61.
delingsbegrepet i jordloven § 55, 81/58.
dispensasjon fra reguleringsbestemmelse om utnyttelsesgrad — vilkår om flatt tak for å avbøte utsiktstap for nabo, 81/100.
dispensasjon fra strand- og fjellplanloven og vedtekt til bygningsloven § 82 — varslings- og klageregler til fordel for nabo og gjenbo, 81/86.
dispensasjon fra tollforskriftene — forvaltningsloven § 40, 81/142.
forhyringsnektelse — frist for søknad om opphevelse, 81/24.
fradeling for tilleggsareal til hyttetomt — landbruksmyndighetenes kontroll med tomtestørrelse, 81/64.
generalplanvedtekt etter bygningsloven § 21 første ledd bokstav a — lovvilkår for vedtektsforbudet, 81/91.

generalplanvedtekt etter bygningsloven § 21 annet ledd (pusteromsvedtekt) — vedtekstens stedlige virkeområde, 81/93.

klageadgang til kontrollkommissjonen og departementet over medisinsk mangelfull og inhuman behandling ved psykiatriske sykehus, 81/45.

kommunal informasjonsbrosjyre om fasadeendringer, 81/106.

Landbruksdepartementets arkiv- og kartoteksystem, 81/86.

omdisponering og deling etter jordloven §§ 54 og 55 av bebygd grunnareal på 1,5 dekar, 81/57.

pristakst for innskottsløilighet ved endring av prisforskriftene, 81/123.

renovasjonsordning for hytter og fritidshus — retningslinjer om deltagelsesplikt, 81/124.

stemmerett ved målavstemming etter grunnskoleloven, 81/44.

tidsbegrenset delingssamtykke, 81/63.

Trygderettens adgang til prøving av avgjørelse om frafallelse av statens foreldelsesinnsigelse, 81/48.

Trygderettens kjennelser — ny behandling etter anmodning fra ombudsmannen, 81/46.
uttrykket «ei driftseining» i jordloven § 55 annet ledd, 81/59.

